

Stellungnahme des Verbands der Automobilindustrie zur Änderung des Energiesteuergesetzes und des Bundesimmissionsschutzgesetzes zur Einführung einer Biokraftstoffquote sowie zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes (Biokraftstoffquotengesetz)

1. Ziel des Gesetzes

Der VDA unterstützt mit Nachdruck das Ziel, den Anteil regenerativer Kraftstoffe an der Kraftstoffversorgung in Deutschland zu erhöhen und hierdurch die Klimaschutzbilanz des Verkehrssektors in Deutschland signifikant zu verbessern. Dieses steht im Einklang mit dem in CARS 21 auf europäischer Ebene definierten Ziel, durch die Kombination einer unterschiedlichen, auf verschiedenen Ebenen ansetzenden Strategie prioritär vor allen Dingen diejenigen Instrumente für den Klimaschutz im Verkehrssektor zu mobilisieren, die eine günstige gesamtwirtschaftliche Kosten-/Nutzenbilanz aufweisen. Dies ist insbesondere bei der Förderung von Biokraftstoffen der Fall.

Die Automobilindustrie sieht die Bundesregierung über die unmittelbaren Implikationen des jetzt vorliegenden Gesetzentwurfes auch mit Blick auf die kommende deutsche Ratspräsidentschaft in einer besonderen Verantwortung: Angesichts der anstehenden Novellierungsdiskussion über die Biokraftstoffrichtlinie der EU hat die Bundesregierung mit ihren jetzt national zu stellenden Weichen die Chance, ein Zeichen für ein auch im europäischen Kontext tragfähiges Konzept zu stellen. Angesichts der ansonsten drohenden Fragmentierung des Binnenmarktes im Mobilitätsbereich durch unterschiedliche Strategien, Prioritäten und Instrumente ist dies ein wichtiger Impuls auch für die Bewertung des jetzt vorliegenden Entwurfs.

Zugleich nimmt die deutsche Automobilindustrie ihre Mitverantwortung für den verstärkten Einsatz regenerativer Kraftstoffe wahr. Sie hat einseitig bereits zu Jahresbeginn erklärt, die Voraussetzungen dafür schaffen zu wollen, dass bis zu 10 % beigemischter Biokraftstoffe künftig Verwendung finden können. Zugleich beteiligt sie sich intensiv an den für die Sicherstellung einer hinreichenden Kraftstoffqualität unverzichtbaren Normungsarbeiten und engagiert sich aktiv insbesondere im Bereich der zukunftsfähigen Kraftstoffe der sog. 2. Generation.

2. Grundansatz der Förderung über Mengenvorgaben

Aus Sicht der Automobilindustrie ist allerdings das von der Bundesregierung in dem Gesetzentwurf eingeschlagene grundsätzliche Vorgehen über die Vorgabe von Mindestanteilen regenerativer Kraftstoffe an der Kraftstoffversorgung in Deutschland sicherzustellen, nur der „zweitbeste Weg“ zur Erreichung dieses Ziels. Aus Sicht des VDA stellt eine differenzierte steuerliche Behandlung der unterschiedlichen Kraftstoffe den geeigneteren und ordnungspolitisch besseren Weg dar.

Für die Umsetzung ist aus Sicht der Automobilindustrie maßgeblich, inwieweit durch die hierin vorgesehene künftige mineralölsteuerliche Behandlung von Biokraftstoffen

nicht nur Mengenziele erreicht, sondern auch potentielle negative Auswirkungen auf die Automobilindustrie und die Fahrzeughalter in Deutschland vermieden werden und zugleich das industriepolitische Ziel einer hohen Verfügbarkeit besonders leistungsfähiger Kraftstoffe erreicht wird.

Ein Ausschluss von biogenen Ölen, die in einem raffinerietechnischen Verfahren hydriert werden, zur Erfüllung der Mengenvorgaben ist aus Sicht der VDA nicht nachvollziehbar und stellt aus unserer Sicht eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen biogenen Kraftstoffen dar. Im Gegenteil gewährleistet die Einbringung der biogenen Öle in den Mitteldestillat-Verarbeitungsprozess der Raffinerie die notwendige Kraftstoffqualität. Auch die Begründung mit der schwierigen Überwachung der Mengen ist nicht stichhaltig, da die Beimischung von Biodiesel ebenfalls in der Raffinerie erfolgt. Wir empfehlen daher die Streichung der entsprechenden Passage in §37b des Bundesimmissionsschutzgesetzes bzw. die Anwendung des §37d Absatz 2 Satz 1. Die direkte Beimischung in der Raffinerie stellt zudem eine hervorragende Möglichkeit dar, kurzfristig unter Berücksichtigung der existierenden Kraftstoffnormen höhere Mengen an Biokraftstoffen beizumischen.

3. Höhe der Beimischungsquoten

Der Vorschlag zur Änderung von § 37a des Bundesimmissionsschutzgesetzes sieht vor, einen Anteil von Biokraftstoffen am Dieselaabsatz von mindestens 4,4 % und beim Absatz von Otto-Kraftstoffen von zunächst 2 % und ab dem Jahr 2010 von 3 % sicherzustellen. Zugleich gilt ab 2009 für die Gesamtmenge der in den Verkehr gebrachten Kraftstoffe eine Mindestquote von 5,7% und ab 2010 von 6 %.

Diese Größenordnung kann durch die Automobilindustrie unter der Voraussetzung der Sicherung einer hinreichenden Kraftstoffqualität durch entsprechende Normungsarbeiten, die bereits begonnen haben, erreicht und ohne Risiko für den Betrieb der Fahrzeuge realisiert werden. Wir begrüßen daher, dass die Biokraftstoffe die entsprechend relevanten Normen einzuhalten haben. Hierzu muss aber auch gehören, künftig diese Normen den steigenden Qualitätsanforderungen, den neuen Grenzwerten und den steigenden Biokraftstoffquoten anzupassen.

Die Fahrzeughersteller müssen ihre Fahrzeuge für die Verwendung von Biokraftstoffen anpassen. Dafür nötige Investments wurden bereits getätigt. Über das bereits im gesamten Fahrzeugbestand bestehende Beimischungspotential von 5% hinaus kann somit zukünftig durch eine erweiterte Kraftstoffnorm und die entsprechende Vorbereitung der Fahrzeuge das Beimischungspotential auf 10% angehoben werden.

Wichtig ist hierbei auch, ein Einführungsszenario für E10- und B10-Kraftstoffe zu entwickeln, welches dem existierenden Fahrzeugbestand Rechnung trägt. Dazu gehören hohe Qualitätsanforderungen an die erweiterten Normen, um möglichst eine Kompatibilität der neuen Kraftstoffe mit dem Altfahrzeugbestand zu erreichen. Hierbei sei noch einmal auf die indirekte Form der Beimischung von Biokraftstoffen verwiesen, wie z.B. Ethanol in Form von ETBE oder die direkte Beimischung von Pflanzenölen im Raffinationsprozess. Diese qualitätsgesicherten Beimischungsformen erlauben hohe Beimischungsgrade bei gleichzeitiger Kompatibilität mit dem derzeitigen Fahrzeugbestand.

4. Steuerliche Behandlung der verschiedenen Kraftstoffe

Der Gesetzgeber schafft mit der vorgesehenen Neufassung von § 50, Abs. 1 bis 5 des Energiesteuergesetzes eine neue differenzierte Behandlung von Biokraftstoffen. Während die Förderung der heute am Markt befindlichen Biokraftstoffe bis 2012 ausläuft, werden für die als „besonders förderungswürdig“ ausgewiesenen Kraftstoffe differenzierte Vorgaben gemacht. Zugleich wird in Abs. 6 festgelegt, dass bei der Überprüfung des Tatbestands der Überförderung bei den als besonders förderungswürdig ausgewiesenen beiden letztgenannten Kategorien von Biokraftstoffen als Maßstab nicht nur Mineralöl sondern die Biokraftstoffe der 1. Generation ausgewiesen werden.

Der VDA unterstützt mit Nachdruck die Differenzierung zwischen Biokraftstoffen der ersten und zweiten Generation und die durch die beabsichtigte Steuerbefreiung für die Kraftstoffe der 2. Generation geschaffene Perspektive auf eine steuerliche Privilegierung, die ihrerseits eine wesentliche Voraussetzung für den Einstieg in deren großindustrielle Produktion ist. Dies trägt dazu bei, die Verunsicherung um die zukünftigen Rahmenbedingungen für Biokraftstoffe zu beenden. Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen auch über die kommenden Jahre hinweg ist Voraussetzung für langfristige Investitionsentscheidungen. Eine Infragestellung der jetzt anstehenden Zusagen - etwa unter fiskalischen Gesichtspunkten - würde demgegenüber kontraproduktiv wirken.

Allerdings ist es aus Sicht der Automobilindustrie sehr zweifelhaft, dass der Zeitraum der steuerlichen Förderung bis 2015 in Anbetracht der für großindustrielle Anlagen erforderlichen Abschreibungsfristen hinreichend ist. Werden die im Vorlauf zu einer derartig großformatigen Produktion erforderlichen Planungs- und Genehmigungszeiten eingerechnet, verbleibt für den tatsächlichen Betrieb dieser Anlagen ggfs. nur ein Zeitraum von 4 – 5 Jahren.

Daher spricht sich der VDA für die Verlängerung des für diese Kraftstoffe eingeräumten Förderzeitraums in § 50 Abs. 2 auf 2020 aus. Mindestens sollte eine Klausel eingeführt werden, die es ermöglicht, in Ansehung der zu diesem Zeitpunkt gegebenen Situation eine Verlängerung dieser Frist vorzunehmen.

Schließlich wird auch die vorgesehene Orientierung an den Kosten der 1. Generation bei der Prüfung einer Überförderung der Kraftstoffe der 2. Generation vom VDA befürwortet.

5. Vergleichende ökologische Bewertung – Verordnungsermächtigungen

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung von § 66 Abs. 1 des Energiesteuergesetzes und des § 37 d, Abs. 2 des Bundesimmissionsschutzgesetzes ist eine Verordnungsermächtigung dahingehend vorgesehen, dass die Einstufung als „Biokraftstoff“ an im einzelnen zu definierende Voraussetzungen hinsichtlich der von Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen und dem Schutz natürlicher Lebensgrundlagen geknüpft wird. Hierbei soll die Treibhausgasbilanz wesentliches Kriterium sein. Dieses soll auch herangezogen werden, wenn auf Basis der gleichen Ermächtigung vorge-

schrieben wird, dass der Umfang der Anrechnung eines Biokraftstoffs an Anforderungen hinsichtlich der Bewirtschaftung von Flächen, den Schutz natürlicher Lebensräume und eben auch das CO₂-Vermeidungspotential geknüpft wird.

Der VDA unterstützt die Entscheidung der Bundesregierung dafür, sowohl Mindeststandards für die Produktion vorzuschreiben und sich an den gegebenen Kraftstoffnormen zu orientieren. Dies gilt auch für die Erdgasnormung. Wir empfehlen daher, die zukünftige Erdgasnorm DIN 51624 auch im Hinblick auf Biogas und auf die Beimischung von Biogas zum Erdgas verbindlich vorzuschreiben.

Zudem unterstützen wir die Entscheidung, die Möglichkeit zu schaffen, die unterschiedlichen Alternativoptionen zu fossilen Kraftstoffen miteinander zu vergleichen. Hierbei sollte die CO₂-Bilanz das Hauptkriterium des Vergleichs der Kraftstoffe bilden, ergänzt um weitere noch im Einzelnen zu diskutierende Nachhaltigkeitsaspekte, die mindestens erfüllt sein müssen, um einen Kraftstoff für die Förderung zu qualifizieren. Ziel sollte hierbei eine einfache, transparente und auch für den Verbraucher nachvollziehbare Methodik sein, die auch politisch klare Entscheidungen ohne vermeidbare Abwägungs- und Datenprobleme ermöglicht. Dabei ist zugleich die Kompatibilität mit den Anforderungen des internationalen Handelsrechts im Hinblick auf den Ausschluss einer willkürlichen Diskriminierung sicherzustellen.

Kritisch sieht es der VDA allerdings, dass dieser per se richtige Schritt ausschließlich zur Grundlage für die Behandlung der unterschiedlichen Kraftstoffe im Rahmen der Quotenberechnung gemacht wird, nicht jedoch auch zur Grundlage der steuerlichen Behandlung allgemein. Letzteres wäre ein konsequenter Schritt, der in Zukunft gewährleisten würde, dass tatsächlich die ökologische Leistungsfähigkeit der unterschiedlichen Kraftstoffoptionen auch deren steuerliche Behandlung bestimmt und somit tragende positive Impulse für den Biokraftstoffmarkt auch über das Jahr 2015 hinaus gegeben werden.

Mittelfristig entfällt auch der methodisch-technische Einwand gegen eine steuerliche Differenzierung (Fehlen hinreichend sicherer Daten und Bewertungen): Mit der zunehmenden Weiterentwicklung dieser Kraftstoffe, dem Auftreten neuer technologischer Optionen und der in den nächsten Jahren gemachten Erfahrungen mit dem Instrumentarium zu ihrer Bewertung wird es möglich sein, auch die steuerliche Behandlung auf die Basis des einheitlichen und transparenten Ansatzes zu stellen. Der VDA schlägt daher vor, die o.g. Verordnungsermächtigungen dahingehend um einen Punkt f) in § 66 Abs. 1 des Energiesteuergesetzes und einen Punkt 6 in § 37 d, Abs. 2 des Bundesimmissionsschutzgesetzes zu erweitern, dass zu einem späteren Zeitpunkt auch die steuerliche Behandlung von Biokraftstoffen auch über das Jahr 2015 hinaus auf Basis des angesprochenen ökologischen Vergleichs erfolgt.

6. Weichenstellungen auf EU-Ebene

Die oben dargestellten Änderungen bzw. Erweiterungen des Referentenentwurfs sind auch deshalb erforderlich, weil hierdurch ermöglicht wird, diesen Ansatz auch auf EU-Ebene zu vertreten und im Zuge der deutschen Ratspräsidentschaft eine Harmonisierung der Behandlung von Biokraftstoffen zu erreichen. Ferner ist die Förderung von Biokraftstoffen ein ganz wichtiger Bestandteil des „Integrierten Ansatzes“ für den Klimaschutz im Verkehrssektor, wie ihn auch die Bundesregierung im Zuge

von CARS 21 nachdrücklich unterstützt hatte. Maßnahmen der Industrie müssen dabei von gleichwertigen politischen Maßnahmen auf Seiten der Kraftstoffversorgung begleitet werden, die letztlich darauf zielen müssen, einen europaweit einheitlichen Kraftstoffmarkt sicherzustellen.

Die steuerliche Förderung der Biokraftstoffe in Deutschland muss daher in ihrer Konzeption beispielhaft sein für eine europäische Harmonisierung der Kraftstoffbesteuerung und kann bei richtiger Ausgestaltung eine Vorreiterrolle Deutschlands in der EU unterstützen. Ziel muss es sein, in der EU eine einheitliche ökologische Bewertung der verschiedenen Kraftstoffoptionen und auf deren Basis eine klare EU-weite Priorisierung, v.a. im Sinne der Förderung der 2. Generation, zu erreichen. Das bedeutet nicht die Festlegung einheitlicher Steuersätze, sehr wohl aber die Festlegung von „Leitplanken“ für die nationalen Förderpolitiken.

Anderenfalls droht dagegen eine Situation, bei der die EU zwar ihrerseits ggfs. Mengenziele für Biokraftstoffe festlegt, deren Behandlung, Priorisierung und Förderung innerhalb der EU aber völlig unterschiedlich erfolgt, was dem Interesse an einem funktionierenden Binnenmarkt im Kraftstoffsektor ebenso entgegensteht, wie demjenigen an einer klaren und konsistenten EU-Strategie gegenüber dem Verbraucher sowie unzweideutigen Signalen an die Automobilindustrie. Schließlich droht eine nationale Prioritätensetzung, die wesentliche Klimaschutzpotentiale brachliegen lässt. Der Zwang zur Anpassung an unterschiedliche Ziele und Politiken der Mitgliedsstaaten schadet der Industrie und der Erreichung der ökologischen Ziele gleichermaßen. Nationale Sonderwege, insbesondere wenn sie sich auf die Subventionierung von Partikularinteressen beziehen, hemmen den gemeinsamen europäischen Weg in eine zukunftssichere und nachhaltige Kraftstoffstrategie.

Der VDA plädiert auch aus diesem Grund deshalb für die Konzentration auf ein marktwirtschaftliches Modell einer steuerlichen Förderung des Markteintritts der leistungsfähigen Biokraftstoffe der zweiten Generation.