



Fachbereiche EU 6 und WD 5

Auslegungsfragen zur RED III-Richtlinie

Zur Frage der Anrechenbarkeit von in Raffinerien verwendetem biogenen Wasserstoff auf die Treibhausgasminderungs-Quote

Auslegungsfragen zur RED III-Richtlinie

Zur Frage der Anrechenbarkeit von in Raffinerien verwendetem biogenem Wasserstoff auf die Treibhausgasminderungs-Quote

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 003/26; WD 5 - 3000 - 009/26
Abschluss der Arbeit: 6. Februar 2026
Fachbereich: EU 6: Europa
WD 5: Wirtschaft, Energie und Klima

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Bestehende nationale Rechtslage (WD 5)	4
2.1.	THG-Quote	4
2.2.	Erfüllungsoptionen	4
2.3.	Unterschiedliche Anrechnungsmöglichkeiten	5
2.3.1.	Biogener Wasserstoff	5
2.3.2.	Nicht biogener Wasserstoff (RFNBO)	6
2.4.	Aktueller Gesetzentwurf und Diskussion	8
2.4.1.	Wortlaut der betreffenden Vorschriften des Gesetzentwurfs	8
2.4.2.	Forderung der Verbände nach Gleichbehandlung von biogenem Wasserstoff und RFNBO	9
3.	Unionsrechtliche Vorgaben (EU 6)	11
3.1.	Zentrale Vorschriften im Auftragskontext: Art. 25 ff. RL 2018/2001	12
3.1.1.	Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Dekarbonisierung des Verkehrs gemäß Art. 25 Abs. 1 RL 2018/2001	12
3.1.2.	Berechnung des Anteils erneuerbarer Kraftstoffe gemäß Art. 25 Abs. 2, Art. 26 f. RL 2018/2001	14
3.1.3.	Ausgestaltung der Pflichten für Kraftstoffanbieter nach Art. 25 Abs. 3 RL 2018/2001	15
3.2.	Zur Anrechenbarkeit von in Raffinerien als Zwischenprodukt verwendetem biogenen Wasserstoff zur Herstellung konventioneller oder Biokraftstoffe	15
3.2.1.	Argumente gegen eine Anrechnungspflicht bzw. -möglichkeit	16
3.2.2.	Argumente für eine Anrechnungspflicht bzw. -möglichkeit	18
3.2.3.	Schlussfolgerungen	19

1. Einleitung und Fragestellung

Der Fachbereich EU 6 und der Fachbereich WD 5 wurden um eine unionsrechtliche Prüfung im Zusammenhang mit der Anrechnung von in Raffinerien verwendetem biogenen Wasserstoff auf die Treibhausgasminderungs-Quote (THG-Quote) im Verkehrssektor ersucht.

Der Auftraggeber bittet um eine rechtliche Einschätzung, ob die Erneuerbare-Energie-Richtlinie (EU) 2018/2001 in der Fassung der RED III-Richtlinie (EU) 2023/2413¹ (im Folgenden: RL 2018/2001) eine Anrechnung von in Raffinerien zur Herstellung bestimmter Kraftstoffe verwendetem biogenen Wasserstoff als Erfüllungsoption hinsichtlich der THG-Quote im Verkehrssektor zulässt. Hintergrund ist, dass eine solche Anrechnung im nationalen Recht derzeit nur für *nicht* biogenen Wasserstoff zulässig ist. Zu prüfen ist daher, ob die RL 2018/2001 insofern eine Gleichbehandlung von biogenem Wasserstoff und nicht-biogenem Wasserstoff erlaubt oder gebietet.

Dazu wird zunächst ein Überblick über den Hintergrund der Fragestellung, die bestehende nationale Rechtslage und aktuelle Gesetzgebungsbestrebungen gegeben (Fachbereich WD 5, Ziff. 2.). Anschließend wird der unionsrechtliche Rahmen beleuchtet (Fachbereich EU 6, Ziff. 3.).

2. Bestehende nationale Rechtslage (WD 5)

2.1. THG-Quote

Wer gewerbsmäßig Otto- oder Dieselmotorkraftstoffe in Verkehr bringt, hat sicherzustellen, dass die Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) der im Laufe eines Kalenderjahres (Verpflichtungsjahr) in Verkehr gebrachten Menge um einen bestimmten Prozentsatz gegenüber einem festgelegten Referenzwert gemindert werden (§ 37a Abs. 1 und 4 Bundesimmissionsschutzgesetz, BImSchG)². Diese Verpflichtung nennt man Treibhausgasminderungs-Quote (THG-Quote).

2.2. Erfüllungsoptionen

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, diese Quote zu erfüllen (Erfüllungsoptionen nach § 37a Abs. 5 BImSchG). Darunter fällt z. B. das Inverkehrbringen von nachhaltigem Biokraftstoff³ (als Beimischung oder in reiner Form) oder von elektrischem Strom zur Verwendung in Straßenfahrzeugen. Auch weitere erneuerbare Energieträger, wie erneuerbarer Wasserstoff, können für die

1 Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, [ABl. L 328 v. 21. Dezember 2018, S. 82 ff. \(konsolidierte Fassung v. 16. Juli 2024\)](#), nachfolgend: RL 2018/2001. Die RL wurde u. a. aktualisiert durch die sog. RED III-Richtlinie, Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, [ABl. L, 2023/2413 v. 31. Oktober 2023](#).

2 <https://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/BJNR007210974.html>.

3 Biokraftstoffe i. S.d. BImSchG sind aus Biomasse hergestellte Energieerzeugnisse, die auch gasförmig sein können, vgl. § 37b BImSchG. Demgegenüber sind Biokraftstoffe nach unionsrechtlichem Verständnis nur flüssige Kraftstoffe für den Verkehr, die aus Biomasse hergestellt werden, vgl. Art. 2 Nr. 33 RL 2018/2001.

Einhaltung der Quote geltend gemacht werden. Beim erneuerbaren Wasserstoff gelten unterschiedliche Anrechnungsvorschriften für „Wasserstoff aus biogenen Quellen“ (im Folgenden „**biogener Wasserstoff**“) und für „erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs“ (Renewable Fuels of Non-Biological Origin, im Folgenden „**RFNBO**“). Diese Arbeit behandelt nur die Anrechnung dieser beiden Wasserstoffkategorien. Andere Energieträger werden nur erwähnt, soweit dies für das Verständnis erforderlich ist.

2.3. Unterschiedliche Anrechnungsmöglichkeiten

2.3.1. Biogener Wasserstoff

Biogener Wasserstoff wird aus Biomasse (z. B. Gülle, Klärschlamm, Biomüll, Waldrestholz oder landwirtschaftliche Reststoffe) hergestellt. Durch Vergärungsprozesse in Biogasanlagen entsteht Methan (CH₄). In einem zweiten Schritt werden unter Einsatz hoher Temperaturen (Dampf-Reformierung) Wasserstoff und Kohlenstoff des Methans getrennt. Ein anderes Verfahren, die sogenannte Biomasse-Pyrolyse, spaltet die Biomasse in thermo-chemischen Umwandlungsprozessen unter Abwesenheit von Sauerstoff in unterschiedliche Endprodukte. Es entstehen Kohle, Öl und Gase. Aus dem Pyrolysegas wird mithilfe einer sogenannten Wasserstoff-Shift-Reaktion Wasserstoff gewonnen.⁴

Biogener Wasserstoff darf nach § 37b Abs. 8 Satz 1 Nr. 4 BImSchG **grundsätzlich nicht**⁵ auf die THG-Quote angerechnet werden. Dies hat der Gesetzgeber wie folgt begründet:

*„Weiterhin erfolgt der Ausschluss von Wasserstoff, der aus biogenen Quellen erzeugt wird, zur Anrechnung auf die Verpflichtungen zur Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen. Für den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft sollen durch dieses Gesetz **Anreize zum Ausbau der Elektrolysekapazitäten** geschaffen werden, mit denen aus erneuerbarem Strom nicht-biogenen Ursprungs, Wasserstoff gewonnen werden soll. Eine Anrechnung von Wasserstoff, der beispielsweise aus Biogas oder durch elektrischen Strom aus der energetischen Verwertung von Biomasse gewonnen wird, würde dieses Ziel gefährden.“⁶*

4 Hauptstadtbüro Bioenergie (getragen von: Bundesverband Bioenergie e. V., Deutscher Bauernverband e. V., Fachverband Biogas e. V. und Fachverband Holzenergie), Faktenblatt: Biomethan strombasiertes Methan & biogener Wasserstoff im Zusammenspiel der Erneuerbaren Energien, 15. April 2021, S. 6 ff.; abrufbar unter: <https://www.hauptstadtbuero-bioenergie.de/aktuelles/positionspapiere/faktenblatt-biomethan-strombasiertes-methan-biogener-wasserstoff-im-zusammenspiel-der-erneuerbaren-energien>. Zur Herstellung von Wasserstoff aus Biomasse vgl. auch Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen, Welches Potenzial steckt in Wasserstoff aus Biomasse?, 18. April 2025, <https://www.klimaschutz-niedersachsen.de/aktuelles/Welches-Potenzial-steckt-in-Wasserstoff-aus-Biomasse-4277>.

5 Vorbehaltlich der Einschränkung in § 37b Abs. 8 S. 3 BImSchG, siehe unten.

6 BT-Drs. 19/27435 vom 9. März 2021, Gesetzentwurf, S. 24, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927435.pdf>; Hervorhebung durch Verf.

§ 37b Abs. 8 Satz 3 BImSchG erlaubt eine Anrechnung jedoch, soweit der biogene Wasserstoff aus biogenen Quellen des Anhangs IX Teil A der Richtlinie (EU) 2018/2001 hergestellt und in **Straßenfahrzeugen** eingesetzt wird.⁷ Die Begründung des Gesetzgebers hierzu lautet:

*„Gleichwohl gibt es Bereiche, in denen die Förderung biogenen Wasserstoffs **nicht in Konkurrenz** zur Produktion von Wasserstoff aus Elektrolyse mit Strom aus erneuerbaren Energien nicht biogenen Ursprungs steht. Dazu gehört z. B. der Einsatz in **Brennstoffzellenfahrzeugen**. Da in bestimmten Regionen der Zugang zu nicht biogenen erneuerbaren Energiequellen eingeschränkt ist, ist der Einsatz von biogenem Wasserstoff eine sinnvolle Ergänzung.“⁸*

2.3.2. Nicht biogener Wasserstoff (RFNBO)

§ 2 Abs. 3 der 37. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV)⁹ definiert RFNBO wie folgt:

„Erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs [RFNBO] im Sinne dieser Verordnung sind strombasierte flüssige oder gasförmige Kraftstoffe, deren Energiegehalt aus erneuerbaren Energien nicht biogenen Ursprungs stammt.“

Hierzu zählt z. B. Wasserstoff, der aus **Elektrolyse** mittels Wind- oder Solarstrom hergestellt worden ist (**grüner Wasserstoff**)¹⁰.

Die Anrechnung von RFNBO ist **leichter möglich** als von biogenem Wasserstoff. Zudem sind die Regelungen für die **Bemessung** der Höhe der Anrechnung **günstiger**.

Eine Anrechnung auf die THG-Quote erfolgt, wenn der Wasserstoff als Energieträger in den Verkehr gebracht wird (§ 37a Abs. 5 Nr. 6 BImSchG). Dies ist beim Einsatz von grünem Wasserstoff in **Brennstoffzellen-Fahrzeugen** relevant.¹¹ Zudem ist eine Anrechnung beim Einsatz in **Verarbeitungsprozessen** möglich. § 37a Abs. 5 Nr. 7 und 8 BImSchG nennen diesbezüglich RFNBO, die „als **Zwischenprodukt zur Produktion konventioneller Kraftstoffe verwendet werden**“ (Nr. 7)¹² und solche, die „in einem raffinerietechnischen Verfahren gemeinsam mit mineralölstämmigen Ölen verarbeitet“ werden (Nr. 8).

Einzelheiten hierzu sowie Anrechnungsmodalitäten enthält § 3 der 37. BImSchV. Hierzu ist in einem Kommentar zu lesen:

7 Die Unionsrechtskonformität dieser Regelung ist nicht Auftragsgegenstand und wird nicht geprüft.

8 BT-Drs. 19/29850 vom 19. Mai 2021, Beschlussempfehlung und Bericht, S. 18, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/298/1929850.pdf>; Hervorhebung durch Verf.

9 https://www.gesetze-im-internet.de/bimschv_37_2024/BJNR0830A0024.html.

10 <https://www.bundesumweltministerium.de/faq/was-ist-gruener-wasserstoff-was-sind-die-anderen-optionen>.

11 *Röckinghausen*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 108. EL August 2025, 37. BImSchV, § 3.

12 Hervorhebung durch Verf.

„Die Absätze 5 und 6 [von § 3 der 37. BImSchV] regeln, wie die Berechnung des Referenzwertes nach § 37a Absatz 4 Satz 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie der Treibhausgasemissionen der erneuerbaren Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs nach Absatz 1 erfolgt. Hierbei wird festgelegt, dass erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs, eingesetzt als Erfüllungsoption nach § 37a Absatz 5 Satz 1 Nummer 6 bis 8 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes mit dem **3-fachen** ihres Energiegehaltes auf die Erfüllung der Verpflichtungen nach § 37a Absatz 1 Satz 1 und 2 in Verbindung mit § 37a Absatz 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes angerechnet werden. Der Festlegung dieses Faktors liegt eine umfangreiche Analyse zu den prognostizierten Herstellungskosten von „grünem“ Wasserstoff und dessen Derivaten zu Grunde. Das Ziel bei der Wahl des Multiplikators ist, den Einsatz von erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs als Erfüllungsoptionen nach § 37a Absatz 5 Satz 1 Nummer 6 bis 8 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes **wirtschaftlich konkurrenzfähig** zu machen, ohne dabei eine Überförderung herbeizuführen.“¹³

Der Gesetzgeber hat die derzeit geltende Erfüllungsoptionen für RFNBO in Raffinerieprozessen wie folgt begründet:

„Weiterhin werden neue Erfüllungsoptionen eingeführt in Form von flüssigen und gasförmigen Kraftstoffen nicht-biogener Herkunft (strombasierte Kraftstoffe oder auch so genannte Power-to-X-/PtX-Kraftstoffe) sowie in Form von flüssigen und gasförmigen Kraftstoffen nicht-biogener Herkunft zur Produktion konventioneller Kraftstoffe (z. B. grüner Wasserstoff in Raffinerien). Damit werden die erweiterten Möglichkeiten zur Erfüllung der Minderungspflichten aus der Richtlinie (EU) 2018/2001 in deutsches Recht umgesetzt. **Grüner Wasserstoff**, der in Raffinerien zur Produktion konventioneller Kraftstoffe eingesetzt wird, kann einen wichtigen Beitrag zur Dekarbonisierung des Verkehrs leisten, da er den derzeit **in Raffinerien eingesetzten Wasserstoff aus fossilen Quellen ersetzt**. Aufgrund der **großen gesamtwirtschaftlichen und sektorübergreifenden Bedeutung** dieser Technologie, sollte diese Erfüllungsoption **in besonderem Maße gefördert** werden. In der 37. Bundesimmissionsschutzverordnung, die weitere Bestimmungen zu strombasierten Kraftstoffen regelt, soll daher eine Mehrfachanrechnung von grünem Wasserstoff, der in Raffinerien zur Produktion konventioneller Kraftstoffe eingesetzt wird, auf die THG-Quote aufgenommen werden. Die mehrfache Anrechnung sollte sich dabei an den Produktions- bzw. Strombereitstellungskosten orientieren, die insbesondere von den Strombezugskriterien abhängen, die von der Europäischen Kommission durch delegierten Rechtsakt erlassen werden.“¹⁴

In einer begleitenden Entschliebung hatte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, „die Möglichkeit einer EU-rechtskonformen Förderung des Einsatzes biogenen Wasserstoffs in Raffinerien ab dem Jahr 2026 zu prüfen“.¹⁵ Dem lag folgende Erwägung zugrunde:

13 Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 108. EL August 2025, 37. BImSchV, § 3, Hervorhebung durch Verf.

14 BT-Drucksache 19/27435 vom 9. März 2021, Gesetzentwurf, S. 23, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927435.pdf>; Hervorhebung durch Verf.

15 BT-Drucksache 19/29850 vom 19. Mai 2021, Beschlussempfehlung und Bericht, S. 9 (Nr. 4), <https://dserver.bundestag.de/btd/19/298/1929850.pdf>.

„Wenngleich die Förderung von **Wasserstoff aus biogenen Quellen zur Produktion konventioneller Kraftstoffe in Raffinerien von der Erneuerbare-Energien-Richtlinie nicht vorge-sehen** ist, kann dies unter bestimmten Voraussetzungen eine sinnvolle Ergänzung sein. Dabei ist besonderer Wert auf die Beachtung von Nachhaltigkeitsgrundsätzen im Hinblick u. a. der Verfügbarkeit biogener Reststoffe und der höherwertigen Verwendung von Abfällen zu legen. Weiterhin darf die Gewinnung der für biogenen Wasserstoff verwendeten Rohstoffe nicht zu einer Verlagerung aus der bestehenden Verwendung führen, wodurch sektorübergreifend nachteilige Wirkungen im Hinblick auf Treibhausgasemissionen sowie den Umwelt- und Naturschutz resultieren können.“¹⁶

2.4. Aktueller Gesetzentwurf und Diskussion

Im Rahmen eines aktuellen Gesetzgebungsvorhabens zur Änderung des BImSchG werden Anpassungen der Erfüllungsoptionen bezüglich der THG-Quote erwogen. Dies gilt u. a. hinsichtlich nicht biogenen Wasserstoffs.

In Bezug auf biogenen Wasserstoff soll die derzeitige Rechtslage nach dem Gesetzesentwurf jedoch im Wesentlichen beibehalten werden (s. dazu unten, Ziff. 2.4.1.). Aus Anlass dieses Gesetzgebungsvorhabens wird von Interessensverbänden eine Gleichstellung von nicht biogenem und nicht biogenem Wasserstoff gefordert (dazu Ziff. 2.4.2.).

2.4.1. Wortlaut der betreffenden Vorschriften des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf sieht eine Erweiterung der Erfüllungsoption für nicht biogene Wasserstoffe aus § 37a Abs. 5 Nr. 7 BImSchG (Zwischenprodukt zur Herstellung konventioneller Kraftstoffe) vor. Nach § 37a Abs. 5 Nr. 7 BImSchG-E soll die Bestimmung künftig lauten:

*„flüssige oder gasförmige erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs, wenn sie als Zwischenprodukt zur Produktion konventioneller Kraftstoffe **oder Biokraftstoffe** verwendet werden [...] und vorausgesetzt, dass die durch die Nutzung erneuerbarer Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs erzielte Verringerung der Treibhausgasemissionen nicht bei der Berechnung der Treibhausgasemissionseinsparungen der Biokraftstoffe berücksichtigt wird“.*¹⁷

Hinsichtlich biogener Wasserstoffe sieht der Gesetzentwurf hingegen in § 37b Abs. 8 Satz 1 Nr. 9 BImSchG und § 37b Abs. 8 Satz 3 BImSchG keine Änderungen der Rechtslage vor. Der Gesetzentwurf sieht folglich (weiterhin) einen grundsätzlichen Ausschluss biogenen Wasserstoffs als Erfüllungsoption vor (§ 37b Abs. 8 Satz 1 Nr. 8 BImSchG), wobei biogener Wasserstoff, der in Straßenfahrzeugen eingesetzt wird, von diesem Ausschluss weiterhin ausgenommen ist (§ 37b Abs. 8 Satz 3 BImSchG-E). Im Ergebnis soll es nach dem Gesetzentwurf also dabei bleiben, dass biogener Wasserstoff nur insoweit auf die THG-Quote anrechenbar ist, wie er in Straßenfahrzeugen eingesetzt wird.

16 BT-Drucksache 19/29850 vom 19. Mai 2021, Beschlussempfehlung und Bericht, S. 8, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/298/1929850.pdf>; Hervorhebung durch Verf.

17 Hervorhebung durch Verf.

2.4.2. Forderung der Verbände nach Gleichbehandlung von biogenem Wasserstoff und RFNBO

Verbände kritisieren die Ungleichbehandlung bei der Anrechnung von biogenem Wasserstoff und RFNBO. Sie erheben u. a. die Forderung, im **laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Weiterentwicklung der THG-Quote**¹⁸ auch die Anrechenbarkeit von biogenem Wasserstoff zu ermöglichen, der in Raffinerien als Zwischenprodukt eingesetzt wird. Das Bundesumweltministerium begründet den geplanten Fortbestand der eingeschränkten Anrechenbarkeit von biogenem Wasserstoff wie der Gesetzgeber im Jahr 2021 den grundsätzlichen Anrechnungsausschluss:

„Die Begrenzung der Anrechnung von biogenem Wasserstoff erfolgte im Jahr 2021, da durch das Gesetz Anreize zum Ausbau der Elektrolysekapazitäten zur Gewinnung von erneuerbarem Wasserstoff nicht biogenen Ursprungs geschaffen werden sollen. Eine Anrechnung von biogenem Wasserstoff, der beispielsweise aus Biogas gewonnen wird, würde dieses Ziel gefährden. Da der Einsatz von biogenem Wasserstoff in Straßenfahrzeugen eine mengenmäßig untergeordnete Rolle spielt, ist die Anrechnung zulässig. Sie kann in Regionen ergänzend sinnvoll sein, in denen die Verfügbarkeit an erneuerbarem Strom aus nicht-biogenen Quellen vergleichsweise geringer ist, jedoch nutzbare Mengen an agrarischen Reststoffen bestehen.“¹⁹

Die deutsche Biowasserstoffbranche fordert jedoch, auch bei biogenem Wasserstoff sowohl Mehrfachanrechnung (vgl. oben 2.3.2.) als auch Zugang zu allen Märkten:

*„Die derzeit im Marktgang befindlichen Erzeugungstechnologien benötigen analog zu erneuerbarem Elektrolysewasserstoff (RFNBO) und der E-Mobilität Anreizmechanismen, um die bestehende **Wirtschaftlichkeitslücke** zu schließen, die maßgeblich durch die noch im Aufbau befindliche Infrastruktur und Absatzmärkte besteht. Biogener Wasserstoff kann definitionsgemäß als fortschrittlicher Biokraftstoff nur aus biogenen Rest- und Abfallstoffen erzeugt werden. Damit erfüllt er die Anforderungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU (RED III)^[20] nicht nur formal, sondern auch in vollem Umfang im Sinne der Zielsetzung zur Defossilisierung des Verkehrssektors. Während RFNBOs weiterhin von einer Mehrfachanrechnung im THG-Quotensystem profitieren, bleibt biogener Wasserstoff hiervon [...] ausgenommen. Die **Herstellungskosten** von RFNBOs und biogenem Wasserstoff sind vergleichbar. Diese Unterscheidung stellt demnach einen erheblichen Wettbewerbsnachteil dar, obwohl biogener Wasserstoff eine **mindestens identische Klimaschutzwirkung** vorweist und die **Kreislaufwirtschaft** fördert. [...] Wir schlagen daher die Einführung einer analog zum Entwurf der 37. BImSchV, § 3, Absatz 5 gestaffelten Mehrfachanrechnung, auch für von der Energiesteuer befreite fortschrittliche Biokraftstoffe (maßgeblich biogenen Wasserstoff), vor. [...]*

18 Referentenentwurf, https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/21_LP/bimschg_red_iii_thg_br/Entwurf/bimschg_red_iii_thg_entwurf_bf.pdf und Gesetzentwurf, BR-Drs. 778/25 vom 19. Dezember 2025, <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2025/0701-0800/778-25.pdf?blob=publicationFile&v=1>.

19 <https://www.bundesumweltministerium.de/faqs/referentenentwurf-fuer-ein-2-gesetz-zur-weiterentwicklung-der-thg-quote>.

20 Gemeint ist die RL 2018/2001 in ihrer durch die RED III-Richtlinie aktualisierten Fassung, s. o., Fn. 1.

Im FAQ des Referentenentwurfes wird eine Einschränkung nur auf den Straßenverkehr begründet mit der Gefährdung des Hochlaufes der Elektrolyseindustrie. Dies widerspricht einerseits dem Prinzip der **freien Marktwirtschaft** und **begünstigt eine Technologie** auf Kosten einer Komplementärtechnologie, andererseits gefährdet es vielmehr den **Wasserstoffhochlauf** im Ganzen, der bekanntlich stockt und auf die Erschließung jeder wirtschaftlichen Quelle und Senke angewiesen ist. Wir möchten zudem darauf hinweisen, dass biogener Wasserstoff aufgrund der Biomasse-Einzugsgebiete in der Regel in **kleineren, regionalen Erzeugungsanlagen** hergestellt werden würde. Er steht keineswegs einer großskaligen Elektrolyseindustrie im Wege, sondern hilft vielmehr durch dezentrale Projekte einem Hochlauf der breiten Anwendung von Wasserstoff im Allgemeinen. Hervorzuheben ist weiter, dass bei der Produktion von biogenem Wasserstoff als Nebenprodukt biogenes CO₂ produziert wird, das in weiteren Produktionsverfahren für die **Herstellung von Derivaten** wie SAF und Methanol zur Defossilisierung des Flug- und Seefahrtsektors dringend benötigt wird.

Wir bitten weiter, die Einschränkung auf den Straßenverkehr aufzuheben und biogenen Wasserstoff gleichermaßen wie RFNBOs in Schiff-, Bahn und Flugverkehr zuzulassen.²¹

Der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) kritisiert den ausdrücklichen Ausschluss der Anrechenbarkeit bei der Mitverarbeitung in Raffinerien (laut genanntem Gesetzentwurf²²):

„Der Ausschluss der Mitverarbeitung biogener Einsatzstoffe – wie biogener Öle oder biogenen Wasserstoffs – in Raffinerien gemeinsam mit fossilen Komponenten (§ 37b Abs. 8 Nr. 6 BImSchG) steht im Widerspruch zum **technologieoffenen Ansatz der Erneuerbare-Energien-Richtlinie RED III**²³. Entsprechend deren Vorgaben sollte die Mitverarbeitung biogener Einsatzstoffe nicht auf bestimmte Rohstoffe oder hydrierte Produkte beschränkt werden. Das **Co-Processing-Verfahren** ist technisch ausgereift, messbar wirksam und trägt nachweislich zur Minderung von Treibhausgasemissionen bei. Die derzeitige Ungleichbehandlung gegenüber RFNBOs, deren Anrechnung im Co-Processing zulässig ist, entbehrt einer sachlichen Grundlage und behindert dringend notwendige Investitionen in bestehende Raffineriestandorte.“²⁴

Der Fachverband Biogas fordert biogenen Wasserstoff wie strombasierten Wasserstoff uneingeschränkt auf die THG-Quote anrechnen zu können, auch als Zwischenprodukt in Raffinerien.²⁵ Hierzu wird folgende Regelung vorgeschlagen:

21 <https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/e8/99/638825/Stellungnahme-Gutachten-SG2511050010.pdf>, S. 2 f., Hervorhebung durch Verf.

22 Gesetzentwurf, BR-Drs. 778/25 vom 19. Dezember 2025, S. 4, <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2025/0701-0800/778-25.pdf?blob=publicationFile&v=1>.

23 Gemeint ist die RL 2018/2001 in ihrer durch die RED III-Richtlinie aktualisierten Fassung, s. o., Fn. 1.

24 <https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/25/98/622816/Stellungnahme-Gutachten-SG2509300060.pdf>, S. 4, Hervorhebung durch Verf.

25 Fachverband Biogas, [Stellungnahme](#) zum Entwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Treibhausgasemissionsminderungsquote, 12. Januar 2026, Abschnitt 3.1.

„In die Liste der Erfüllungsoptionen in § 37a Abs. 5 Satz 1 BImSchG (neu) wird eine weitere Nummer für biogenen Wasserstoff in Raffinerien eingefügt:

„flüssige oder gasförmige erneuerbare Kraftstoffe biogenen Ursprungs, wenn sie als Zwischenprodukt zur Produktion konventioneller Kraftstoffe oder Biokraftstoffe verwendet werden, soweit eine Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 37d Absatz 2 Satz 1 Nummer 13 dies zulässt“.²⁶

Auftragsgemäß wird nachfolgend geprüft, ob eine solche Erweiterung der bisher nur für nicht biogenen Wasserstoff vorgesehenen Erfüllungsoption (**Zwischenprodukt zur Herstellung anderer Kraftstoffe**) auf **biogenen Wasserstoff** unionsrechtlich geboten bzw. zulässig wäre.²⁷

Weitere Stellungnahmen zur Angleichung von RFNBO und biogenem Wasserstoff bei der Anrechnung auf die THG-Quote sind im Lobbyregister des Deutschen Bundestages zu finden.²⁸

3. Unionsrechtliche Vorgaben (EU 6)

Im Hinblick auf den Auftragsgegenstand ist zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten auf Grundlage der RL 2018/2001 berechtigt oder verpflichtet sein könnten, biogenen Wasserstoff, der in Raffinerien als Zwischenprodukt zur Herstellung fossiler Kraftstoffe oder Biokraftstoffe verwendet wird, als Erfüllungsoption hinsichtlich der THG-Quote im Verkehrssektor vorzusehen. Dies wäre der Fall, wenn sich insofern aus der RL 2018/2001 eine Möglichkeit bzw. Pflicht zur Gleichbehandlung mit nicht biogenem Wasserstoff ergäbe.

Insofern wird nachfolgend zunächst auf die maßgeblichen Vorschriften der RL 2018/2001 und jeweils auf den Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten eingegangen (dazu Ziff. 3.1.). Anschließend werden die daraus und aus Zielrichtung sowie Systematik der RL 2018/2001 folgenden mitgliedstaatlichen Umsetzungsoptionen im Hinblick auf den Auftragsgegenstand beleuchtet (Ziff. 3.2.).

Grundsätzlich gilt, dass die hier in Rede stehende Richtlinienumsetzung von Art. 288 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geprägt ist, der die Mitgliedstaaten zwar hinsichtlich des zu erreichenden Ziels bindet, ihnen aber ausdrücklich „die Wahl der Form und der Mittel“ überlässt. In der Sache bedeutet diese Umsetzungspflicht, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Rechtsordnungen alle erforderlichen Maßnahmen zu

26 Fachverband Biogas, [Stellungnahme](#) zum Entwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote, 12. Januar 2026, Abschnitt 3.1.

27 Darüber hinausgehende Forderungen nach einer Gleichstellung von biogenem und nicht biogenem Wasserstoff zählen nicht zum Auftragsgegenstand.

28 Vgl. z. B. <https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/aa/5e/618936/Stellungnahme-Gutachten-SG2509250019.pdf> und <https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/72/34/643900/Stellungnahme-Gutachten-SG2511180012.pdf>; siehe auch https://www.biogas.org/fileadmin/redaktion/dokumente/fachthemen/positionspapiere-stellungnahmen/biomethan-kraftstoff/2026/FvB_Stn_KaBE_THG-Quote_12.1.2026.pdf.

ergreifen haben, um die vollständige Wirksamkeit einer Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten.²⁹ Insofern ist auch zu berücksichtigen, dass Richtlinien oftmals über eine erhebliche normative Dichte verfügen können, so dass der umsetzende Mitgliedstaat im Einzelfall über keinen nennenswerten Umsetzungsspielraum verfügen kann.³⁰

3.1. Zentrale Vorschriften im Auftragskontext: Art. 25 ff. RL 2018/2001

Die zentralen unionalen Vorschriften im Zusammenhang mit der auf nationaler Ebene implementierten THG-Quote sind Art. 25 ff. RL 2018/2001. Diese verpflichten die Mitgliedstaaten im Ausgangspunkt zur Ergreifung von Maßnahmen zur Erhöhung der erneuerbaren Energie und Verringerung der Treibhausgasintensität im Verkehr.

3.1.1. Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Dekarbonisierung des Verkehrs gemäß Art. 25 Abs. 1 RL 2018/2001

Art. 25 Abs. 1 RL 2018/2001 sieht diesbezüglich vor:

„a) Jeder Mitgliedstaat verpflichtet Kraftstoffanbieter, dafür zu sorgen, dass die Menge der Kraftstoffe und der Elektrizität aus erneuerbaren Quellen, die dem Verkehr bereitgestellt werden,

*i) bis 2030 zu einem **Mindestanteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Endenergieverbrauch im Verkehr** von 29 % führt, oder*

*ii) bis 2030 im Einklang mit einem von dem Mitgliedstaat festgelegten ungefähren Zielpfad zu einer Verringerung der Treibhausgasintensität um **mindestens 14,5 %** gegenüber dem in Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe b genannten Ausgangswert führt.*

*b) der kombinierte Anteil von fortschrittlichen Biokraftstoffen und **Biogas**, die aus den in **Anhang IX Teil A genannten Rohstoffen** und **aus erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs hergestellt** wurden, an der Energieversorgung des Verkehrs 2025 mindestens 1 % und 2030 mindestens 5,5 % beträgt, wovon der Anteil erneuerbarer Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs 2030 mindestens einem Prozentpunkt entspricht.“*

Energie aus erneuerbaren Quellen bezeichnet Energie aus erneuerbaren, nichtfossilen Energiequellen, das heißt Wind, Sonne (Solarthermie und Fotovoltaik) und geothermische Energie, Salzgradient-Energie, Umgebungsenergie, Gezeiten-, Wellen- und sonstige Meeresenergie, Wasserkraft, Energie aus Biomasse, Deponiegas, Klärgas und Biogas, vgl. Art. 2 Abs. 2 Nr. 1

29 Vgl. von Danwitz, in: Ludwigs, EU-WirtschaftsR-HdB/, 64. EL August 2025, § 7 Rn. 42 f. m. w. N.; Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 53.

30 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 26.

RL 2018/2001. Bei dem auftragsgegenständlichen **biogenen Wasserstoff** handelt es sich um **Biogas i. S. v. Art. 2 Nr. 27 RL 2018/2001**, welches der Regelung in Art. 25 Abs. 1 RL 2018/2001 unterfällt.³¹

Art. 25 Abs. 1 Buchst. a RL 2018/2001 verpflichtet die Mitgliedstaaten, Kraftstoffanbietern die Gewährleistung eines *Mindestanteils* von Energie aus erneuerbaren Quellen am Endenergieverbrauch im Verkehr bzw. eine *Mindestverringerung* der Treibhausgasintensität vorzuschreiben. Innerhalb dessen sind weitere Mindestanteile für bestimmte Kraftstoffe vorgesehen, u. a. für fortschrittliche Biokraftstoffe und Biogas, die aus bestimmten³² Rohstoffen hergestellt werden, und für erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs, um die Entwicklung dieser Kraftstoffarten zu fördern und deren Entwicklung auszuweiten. Biogener Wasserstoff könnte als Biogas potenziell unter diese Vorschrift fallen, sofern er aus den Anhang IX Teil A aufgeführten Rohstoffen hergestellt wird.

Dass Art. 25 Abs. 1 RL 2018/2001 lediglich zu Mindestanteilen bzw. -reduzierungen verpflichtet, bedeutet ausweislich der ErwG zur ursprünglichen RL 2018/2001, dass die Richtlinie der Festlegung eines Mindestziels dient,³³ wobei es den Mitgliedstaaten überlassen sein soll, ehrgeizigere Ziele vorzugeben³⁴ und bezüglich der Zielerreichung ihre jeweiligen spezifischen Gegebenheiten, ihren Energiemix und ihre Kapazitäten zur Produktion von erneuerbarer Energie zu berücksichtigen.³⁵ Der Verzicht auf verbindliche nationale Gesamtziele innerhalb der RL 2018/2001 zugunsten einer Beschränkung auf die Festlegung eines verbindlichen europäischen Gesamtziels wird als Auswirkung der Kompetenzschranke aus Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV verstanden.³⁶ Die RL 2018/2001 wurde auf die energiepolitische Kompetenz der EU aus Art. 194 Abs. 2 AEUV gestützt.³⁷ Die unionale Energiekompetenz ist in Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV mit einer Einschränkung zugunsten verbleibender mitgliedstaatlicher Handlungsmöglichkeiten versehen.³⁸

31 Vgl. auch [Kurzgutachten](#) zur Anrechnung von biogenem Wasserstoff beim Einsatz in Raffinerien im Rahmen der RED III-Umsetzung im Auftrag von Fachverband Biogas e.V. (FvB) und Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie e.V. (VDB) v. 15. Dezember 2025 (nachfolgend: Kurzgutachten FvB und VDB), S. 4.

32 Die betreffenden Rohstoffe sind in Anhang IX Teil A der RL 2018/2001 aufgeführt.

33 Siehe nur ErwG 5, 8 und 10 RL 2018/2001 a. F.

34 ErwG 5 RL 2018/2001 a. F.

35 ErwG 9 RL 2018/2001 a. F.

36 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 194 AEUV, Rn. 29.

37 Vgl. die [ursprüngliche Fassung](#) der RL 2018/2001.

38 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 194 AEUV, Rn. 29; *Kotzur/Niehaus*, in: *Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair*, EUV/AEUV, 7. Auflage 2023, Art. 194, Rn. 6.

Wenngleich diese Einschränkung in ihrer Reichweite unbestimmt sein mag,³⁹ wird sie als Ausdruck mitgliedstaatlicher Souveränitätsvorbehalte auf dem Energiesektor verstanden.⁴⁰

Eine weitere Flexibilität wird den Mitgliedstaaten dadurch eingeräumt, dass sie bei der Gestaltung der Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Verkehrs gemäß Art. 25 Abs. 1 Buchst. a RL 2018/2001 wählen können, ob sie Kraftstoffanbieter verpflichten, den Anteil der erneuerbaren Energie im Verkehr zu erhöhen oder die Treibhausgasintensität im Verkehr zu verringern, vgl. ErwG 72 RL 2023/2413.

3.1.2. Berechnung des Anteils erneuerbarer Kraftstoffe gemäß Art. 25 Abs. 2, Art. 26 f. RL 2018/2001

Die RL 2018/2001 trifft **Berechnungsregeln** für die Zielvorgaben aus Art. 25 Abs. 1 RL 2018/2001.

Art. 25 Abs. 2 RL 2018/2001 sieht vor:

„Für die Berechnung der Zielvorgaben gemäß Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a und der in Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe b genannten Anteile

*a) **müssen** die Mitgliedstaaten **erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs** auch berücksichtigen, wenn sie als **Zwischenprodukte** für die Herstellung von Folgendem genutzt werden:*

*i) **konventionellen Kraftstoffen** für den Verkehr oder*

*ii) **Biokraftstoffen**, vorausgesetzt, dass die durch die Nutzung erneuerbarer Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs erzielte Verringerung der Treibhausgasemissionen nicht bei der Berechnung der Treibhausgasemissionseinsparungen der Biokraftstoffe berücksichtigt wird;*

*b) **können** die Mitgliedstaaten **Biogas** berücksichtigen, das in die **nationale Gasfernleitungs- und Gasverteilungsinfrastruktur** eingespeist wird.“⁴¹*

Art. 25 Abs. 3 UAbs. 1 RL 2018/2001 bestimmt außerdem, dass die Mitgliedstaaten bei der Berechnung der Zielvorgaben wiederverwertete kohlenstoffhaltige Kraftstoffe berücksichtigen können. Nach **Art. 26** RL 2018/2001 **können** die Mitgliedstaaten **entscheiden**, ob sie **aus Nahrung- und Futtermittelpflanzen gewonnene** Biokraftstoffe und **Biogase** hinsichtlich der Zielvorgabe für den Verkehr **anrechnen**. **Art. 27** RL 2018/2001 legt **Berechnungsregeln** für die Zielvorgaben fest.

Für den Auftragsgegenstand dürfte insbesondere **Art. 25 Abs. 2** RL 2018/2001 relevant sein. Die Bestimmung normiert anrechnungspflichtige bzw. anrechnungsfähige Verwendungen, die über

39 *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 86. EL September 2025, Art. 194 AEUV, Rn. 31.

40 *Kotzur/Niehaus*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Auflage 2023, Art. 194 AEUV, Rn. 6.

41 Herv. d. Verf.

einen Verbrauch unmittelbar zum **Antrieb eines Verkehrsträgers hinausgehen**. Art. 25 Abs. 2 RL 2018/2001 **verpflichtet** die Mitgliedstaaten, **RFNBO** auch als Zwischenprodukt konventioneller Kraftstoffe oder Biokraftstoffe als Erfüllungsoption zu berücksichtigen. In der Begründung zum Gesetzentwurf für die Änderung des § 37 Abs. 5 Nr. 8 BImSchG wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass § 37 Abs. 5 Nr. 8 BImSchG-E der Umsetzung von Art. 25 Abs. 2 Buchst. a RL 2018/2001 diene (s. Ziff. 2.4.1.).⁴²

Biogener Wasserstoff wird in Art. 25 Abs. 2 Buchst. a RL 2001/2018 jedoch nicht genannt. Im Hinblick auf **Biogas**, wozu auch **biogener Wasserstoff** gehört, wird eine Berücksichtigung in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt, sofern eine Einspeisung in die nationale **Gasfernleitungs- und Gasverteilungsinfrastruktur** erfolgt.

3.1.3. Ausgestaltung der Pflichten für Kraftstoffanbieter nach Art. 25 Abs. 3 RL 2018/2001

Art. 25 Abs. 3 UAbs. 2 RL 2018/2001 trifft Vorgaben hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Ausgestaltung der Verpflichtungen der Kraftstoffanbieter gem. Art. 25 Abs. 1 RL 2018/2001. Er räumt den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume bei der Ausgestaltung der Verpflichtungen für Kraftstoffanbieter ein:

„a) Kraftstoffanbieter, die Elektrizität oder erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs bereitstellen, von der Verpflichtung ausnehmen, bei diesen Kraftstoffen den Mindestanteil an fortschrittlichen Biokraftstoffen und Biogas, die aus den in Anhang IX Teil A aufgeführten Rohstoffen hergestellt wurden, zu erreichen;

b) die Verpflichtung durch Maßnahmen festlegen, die auf Volumen, Energiegehalt oder Treibhausgasemissionen abzielen;

c) zwischen verschiedenen Energieträgern unterscheiden;

d) zwischen dem Seeverkehr und anderen Wirtschaftszweigen unterscheiden.“

3.2. Zur Anrechenbarkeit von in Raffinerien als Zwischenprodukt verwendetem biogenen Wasserstoff zur Herstellung konventioneller oder Biokraftstoffe

Auf der Grundlage der vorstehend dargestellten Regelungen ist zu analysieren, ob eine Anrechnung von in Raffinerien als Zwischenprodukt verwendetem biogenen Wasserstoff zur Herstellung konventioneller oder Biokraftstoffe als Erfüllungsoption für die THG-Quote auf Grundlage der RL 2018/2001 möglich bzw. geboten wäre.

Da Art. 25 Abs. 2 Buchst. a RL 2018/2001 die Berücksichtigung von Wasserstoff zur Produktion anderer Kraftstoffe nur für nicht biogenen Wasserstoff vorsieht, dürfte es hierfür insbesondere darauf ankommen, ob die RL 2018/2001 darüber hinaus **generell** von der **Anrechenbarkeit** von Brennstoffen aus erneuerbaren Quellen als Erfüllungsoption für die **THG-Quote im Verkehrsbe-**

⁴² Gesetzentwurf, BR-Drs. 778/25 vom 19. Dezember 2025, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2025/0701-0800/778-25.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 74.

reich ausgeht, wenn diese nicht zum Betrieb von Fahrzeugen, sondern auf einer **Vorstufe verbraucht** werden und ferner, ob Art. 25 Abs. 2 Buchst. a RL 2018/2001 eine „Sperrwirkung“ entfaltet, also einer Erweiterung der Regelung auf biogenen Wasserstoff entgegensteht.

Soweit ersichtlich hat sich der EuGH mit dieser Fragestellung bislang nicht auseinandergesetzt. Eine Stimme in der rechtswissenschaftlichen Diskussion geht – ebenso wie einige Interessenverbände – davon aus, dass aus der RL 2018/2001 eine Pflicht zur Gleichbehandlung von in Raffinerien verwendetem biogenem Wasserstoff mit nicht biogenem Wasserstoff folge, sodass die betreffende (Neu-)Regelung des BImSchG gegen die RL 2018/2001 verstoße und daher unionsrechtlich angreifbar sei.⁴³ Das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) ist laut einer Stellungnahme vom 28. Januar 2026 hingegen der Auffassung, dass biogener Wasserstoff nach den Vorgaben der RL 2018/2001 nur soweit auf die Verkehrsziele anrechenbar sei, wie er als **Kraftstoff im Verkehr** verbraucht werde. Da die Verwendung von erneuerbaren Kraftstoffen im Raffinerieprozess indes keinen Verbrauch im Verkehrsbereich darstelle, komme eine entsprechende Anrechnung auf die THG-Quote nicht in Betracht. Das ersichtliche Meinungsspektrum erstreckt sich demnach vom Bestehen einer Anrechnungspflicht einerseits bis zur Unionsrechtswidrigkeit einer Anrechnung andererseits.

In Ermangelung unionsgerichtlicher Entscheidungen zu dieser Fragestellung werden nachfolgend exemplarisch und nicht abschließend Argumente aufgezeigt, welche im Rahmen der Auftragsfrage in den Blick genommen werden könnten. In Anbetracht der insofern vertretenen Auffassungen werden dazu Argumente, die gegen eine Anrechnungspflicht bzw. -möglichkeit im Hinblick auf in Raffinerien verwendeten biogenen Wasserstoff bezüglich der THG-Quote streiten könnten, solchen Erwägungen gegenübergestellt, die für eine entsprechende Anrechnungsverpflichtung bzw. -möglichkeit sprechen könnten. Die Darstellung ist nicht als abschließende Prüfung der Vereinbarkeit der betreffenden Vorgaben der §§ 37a, 37b BImSchG-E mit dem Unionsrecht zu verstehen. Diese könnte allein der EuGH vornehmen.

3.2.1. Argumente gegen eine Anrechnungspflicht bzw. -möglichkeit

Gegen eine Gleichstellungspflicht bzw. -möglichkeit von nicht biogenem und biogenem Wasserstoff könnten der **Wortlaut und die Systematik** wesentlicher Vorschriften der RL 2018/2001 sprechen.

Art. 25 Abs. 1 RL 2018/2001 rekuriert insofern auf die Menge der Kraftstoffe und der Elektrizität aus erneuerbaren Quellen, die **dem Verkehr bereitgestellt** werden. **Art. 27 RL 2018/2001**, der die Berechnungsregeln für den Verkehr festlegt, ordnet in Art. 27 Abs. 2 UAbs. 1 Buchst. b RL 2018/2001 an, dass bei der Berechnung des Zählers, d. h. der Menge der im Verkehr verbrauchten Energie aus erneuerbaren Quellen für die Zwecke des Art. 25 Abs. 1 UAbs. 1, der Energiegehalt **aller für alle Verkehrsträger bereitgestellten Energiearten** aus erneuerbaren Quellen, auf dem Gebiet jedes Mitgliedstaats berücksichtigt wird. Dies ist ebenso in Art. 27 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i RL 2018/2021 hinsichtlich der Treibhausgasemissionseinsparungen i. S. v. Art. 25 Abs. 1

43 Kurzgutachten FvB und VDB, S. 2; siehe auch die Empfehlung der Bundsratsausschüsse für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, für Agrarpolitik und Verbraucherschutz, für Verkehr sowie für Wirtschaft zum in Rede stehenden Gesetzentwurf, 19. Januar 2026, Bundsrats-Drs. 778/1/25, S. 6, wonach der im nationalen Recht vorgesehene Anrechnungsausschluss sich nicht aus den Bestimmungen der RL 2019/2001 ergebe.

Buchst. a Ziff. ii RL 2018/2001 vorgesehen (Liefermenge an Biogas an alle Verkehrsträger). Nach Art. 7 Abs. 4 Buchst. a RL 2018/2001, welcher Berechnungsregeln hinsichtlich des Bruttoenergieverbrauchs im Verkehrssektor aufstellt, wird der Endverbrauch von Energie aus erneuerbaren Quellen im Verkehr als Summe aller Biokraftstoffe, Biogase und erneuerbarer Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs, die **im Verkehr verbraucht** werden, berechnet.

Die RL 2018/2001 definiert nicht, was unter den Begriffen „dem Verkehr bereitgestellt“, „für alle Verkehrsträger bereitgestellt“ oder im „Verkehr verbraucht“ genau zu verstehen ist. Geht man vom natürlichen Sprachgebrauch aus, könnte naheliegen, dass der Bereitstellung bzw. dem Verbrauch durch einen Verkehrsträger vorgelagerte Nutzungen (bspw. in Raffinerien zur Herstellung des Kraftstoffs) nicht erfasst wären. Der in Raffinerien verwendete Kraftstoff wird – sofern er zur Herstellung von Verkehrskraftstoffen verwendet wird – einer dem Verkehr vorgelagerten Nutzung zugeführt und somit zumindest nicht unmittelbar an einen Verkehrsträger geliefert bzw. im Verkehr verbraucht. Diese Auffassung wird in der Stellungnahme des BMUKN vom 28. Januar 2026 zum Ausdruck gebracht, wonach **Raffinerien zum industriellen Sektor**, nicht aber zum Verkehrssektor gehörten. In diese Richtung könnte auch die Vorschrift des Art. 22a RL 2018/2001 deuten, die Regelungen zur Berücksichtigung erneuerbarer Energien in der Industrie regelt. Art. 22a Abs. 1 UAbs. 4 Buchst. b RL 2018/2001 nimmt erneuerbare Brennstoffe nicht biogenen Ursprungs nur insoweit von der Berücksichtigung im Bereich Industrie aus, wie sie als Zwischenprodukte für die Herstellung konventioneller Verkehrs- und Biokraftstoffe genutzt werden. Diese Vorschrift dient der Vermeidung von Doppelberücksichtigungen im Zusammenhang mit der Anrechnungsmöglichkeit aus Art. 25 Abs. 2 Buchst. a RL 2018/2001.⁴⁴

In **systematischer Hinsicht** könnte die unter Ziff. 3.1.2. dargestellte Regelung aus Art. 25 Abs. 2 RL 2018/2001 gegen eine Anrechnungspflicht und -möglichkeit sprechen. Art. 25 Abs. 2 RL 2018/2001 normiert Verwendungsszenarien, bei denen erneuerbare Kraftstoffe nicht unmittelbar zum Antrieb von Verkehrsträgern eingesetzt werden, aber gleichwohl auf die THG-Quote im Verkehrssektor angerechnet werden müssen bzw. können. Art. 25 Abs. 2 Buchst. a RL 2018/2001 sieht die Möglichkeit der Berücksichtigung von **RFNBO** ausdrücklich für den Fall vor, dass sie in Raffinerien als Zwischenprodukte für die Herstellung von konventionellen Kraftstoffen für den Verkehr oder Biokraftstoffen genutzt werden. Eine entsprechende Norm für erneuerbare Kraftstoffe biogenen Ursprungs (bspw. **biogenen Wasserstoff**) ist in der RL 2018/2001 hingegen **nicht vorgesehen**. Für **Biogas** ist vielmehr nur die auf die Einspeisung in Gasnetze normierte Anrechnungsmöglichkeit normiert. Die differenzierten Regelungen (Mitgliedstaaten „müssen“ oder „können“) könnten dafür sprechen, dass der (Umsetzungs-)Spielraum der Mitgliedstaaten insoweit definiert bzw. begrenzt wird. Die Folge wäre, dass eine der unmittelbaren Nutzung im Verkehr vorgelagerte Verwendung biogenen Wasserstoffs nur anrechnungsfähig wäre, sofern dies durch den Richtliniengeber ausdrücklich angeordnet würde. Das BMUKN folgert in seiner Stellungnahme vom 28. Januar 2026, dass den Mitgliedstaaten auf Grundlage der RL 2018/2001 daher die Möglichkeit einer Anrechnung biogenen Wasserstoffs i. S. v. Art. 25 Abs. 2 Buchst. a RL 2018/2001 versperrt sei.

Der Richtliniengeber sieht in erneuerbaren Brennstoffen nicht biogenen Ursprungs ein besonderes Potenzial, fossile Brennstoffe als Einsatzstoffe zu ersetzen und die Treibhausgasemissionen in

Industrieprozessen, die schwer zu elektrifizieren sind, zu senken.⁴⁵ Dies solle bei der Zielvorgabe für die Nutzung erneuerbarer Brennstoffe nicht biogenen Ursprungs berücksichtigt werden.⁴⁶ Zu einem entsprechenden Potenzial biogenen Wasserstoffs verhalten sich die Erwägungsgründe der RL 2023/2431 nicht. In seiner Stellungnahme zur Möglichkeit der Anrechnung von biogenem Wasserstoff auf die THG-Quote vom 28. Januar 2026 führt das BMUKN in diesem Zusammenhang drei Gründe auf, aus denen eine Anrechnung von biogenem Wasserstoff im Raffinerieprozess in der RL 2018/2001 nicht vorgesehen sei und nicht ihrer Zielsetzung entspreche. Einerseits werde biogener Wasserstoff in Raffinerien durch Dampfreformierung von (bilanziell) aus dem Gasnetz entnommenen Biomethan erzeugt. Die Dampfreformierung sei aber seit den 1930er Jahren industriell etabliert und bedürfe daher keiner Förderung. Weiterhin werde der Einsatz von Biomethan als Biogas oder Biokraftstoff im Verkehr bereits seit vielen Jahren angerechnet bzw. gefördert. Hier bestehe ein Absatzmarkt, der durch neue Quoten für insbesondere den Seeverkehr (in Form von bio-LNG) sogar wachse. Die Förderung von biogenem Wasserstoff würde lediglich einer Förderung der Umwandlung von Biomethan zu Wasserstoff gleichkommen, die prozessbedingt mit Energieverlusten von 30-40 % verbunden sei. Die Anrechnung habe somit keinen Mehrwert und führe nicht zu einer zusätzlichen Erzeugung erneuerbarer Energien. Überdies schmälere die Anrechnung von biogenem Wasserstoff in Raffinerien signifikant den Anreiz, Elektrolysekapazitäten auszubauen, was die klima- und industriepolitischen Zielen der Wasserstoffstrategie untergrabe.

3.2.2. Argumente für eine Anrechnungspflicht bzw. -möglichkeit

Mit Blick auf den **Wortlaut** der unter Ziff. 3.2.1. genannten Vorschriften sowie Art. 25 Abs. 3 UAbs. 2 RL 2018/2001 ließe sich für eine Anrechnungspflicht bzw. -möglichkeit anführen, dass die RL 2018/2001 **nicht ausdrücklich** bestimmt, dass grundsätzlich nur erneuerbare Kraftstoffe anrechenbar sind, die **unmittelbar zum Antrieb von Fahrzeugen** verwendet werden. Dafür, dass nach der Konzeption der RL 2018/2001 Energie aus erneuerbaren Quellen auch dann im Verkehrssektor zu berücksichtigen ist, wenn sie nicht unmittelbar zum Antrieb von Verkehrsträgern eingesetzt wird, könnten wiederum **systematische Gründe** sprechen. So sieht etwa Art. 7 Abs. 1 RL 2018/2001, der die Berechnung des Gesamtbruttoendenergieverbrauchs aus erneuerbaren Quellen regelt, vor, dass für die Zwecke der Berechnung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch in den Bereichen „Elektrizität aus erneuerbaren Quellen“, „Wärme- und Kältesektor“ und „Verkehrssektor“ Gas und Elektrizität aus erneuerbaren Quellen nur einmal berücksichtigt wird. Sofern daher sichergestellt wäre, dass Gas aus erneuerbaren Quellen in keinem anderen Sektor berücksichtigt ist, käme eine Anrechenbarkeit im Verkehrssektor nach dieser Lesart auch dann in Betracht, wenn es zur Herstellung anderer Kraftstoffe für den Verkehr verwendet würde. Spezielle Regelungen zum Umgang mit Elektrizität, die zur Produktion erneuerbarer Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs eingesetzt werden, finden sich in ErwG 12 Satz 2, Art. 27 Abs. 6 RL 2018/2001.⁴⁷

45 ErwG 61 RL 2023/2431.

46 ErwG 61 RL 2023/2431.

47 Auch hier geht es offenbar um die Sicherung der Verfügbarkeit von erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs, vgl. Art. 27 Abs. 6 UAbs. 6 RL 2018/2001.

Ausgehend von der Annahme, dass nach der RL 2018/2001 sämtliche im Kontext des Verkehrssektors verbrauchte erneuerbare Kraftstoffe anrechnungsfähig sind, werden in einem Rechtsgutachten Einwände gegen das unter Ziff. 3.2.1. aufgeführte Argument erhoben, wonach Art. 25 Abs. 2 RL 2018/2001 eine Sperrwirkung entfalte, in dem die Bestimmung eine Einbeziehung von in Raffinerien verwendeten RFNBO ausdrücklich regelt, eine entsprechende Regelung in Bezug auf erneuerbare Kraftstoffe biogenen Ursprungs hingegen fehle. Der in dem Rechtsgutachten vertretenen Auffassung zufolge gäben weder der Wortlaut noch die Systematik des Absatzes Anlass zur Annahme, die Mitgliedstaaten seien ermächtigt (oder verpflichtet), andere erneuerbare Kraftstoffe – insbesondere Biogas wie biogenen Wasserstoff – von der Anrechenbarkeit auszuschließen.⁴⁸ Wäre der EU-Gesetzgeber der Auffassung gewesen, nur RFNBO dürften in Raffinerien verkehrsrelevant angerechnet werden, hätte er dies ausdrücklich bestimmen müssen.⁴⁹ Die ausdrückliche Regelung in Bezug auf RFNBO sei hingegen im Kontext einer grundlegenden konzeptionellen Neuausrichtung der verkehrsbezogenen Verpflichtungen in Art. 25 RL 2018/2001 n. F. (RED III) im Vergleich zu Art. 25 2018/2001 a. F. zu lesen. Die frühere Logik energetischer Mindestanteile werde durch ein THG-basiertes Steuerungsinstrument ersetzt, das sämtliche erneuerbare Energieträger einbeziehe, die eine belegbare THG-Minderung bewirkten. Die in der RL 2018/2001 a. F. enthaltene Pflicht, RFNBO als Zwischenprodukt zwingend zu berücksichtigen, werde in RL 2018/2001 n. F. (RED III) als Berechnungsvorgabe fortgeführt, ohne jedoch den Anwendungsbereich zulässiger Kraftstoffe zu begrenzen. Die ausdrückliche Erwähnung von RFNBO in Art. 25 Abs. 2 RL 2018/2001 n. F. sei daher nicht Ausdruck einer Exklusivstellung, sondern ein fortgeführter Sicherungsmechanismus, der sicherstelle, dass RFNBO-Einsätze nicht rechnerisch untergingen.⁵⁰ Dies gehe letztlich auch aus ErwG 61 zur RL 2023/2431 hervor, der daher gerade nicht als Argument für die Möglichkeit einer Differenzierung nach Einsatzpfad in Bezug auf biogenen Wasserstoff herangezogen werden könne.⁵¹

3.2.3. Schlussfolgerungen

Im Hinblick auf den Auftragsgegenstand lässt sich festhalten, dass die Anrechnungs- und Berechnungsregelungen aus Art. 25 ff. RL 2018/2001 im Hinblick auf biogenen Wasserstoff nicht ausdrücklich nach dem Einsatzort differenzieren (als Antriebsmittel im Fahrzeug oder als Zwischenprodukt bei der Kraftstoffproduktion).

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion besteht kein Konsens, ob die Regelung aus Art. 25 Abs. 2 Buchst. a RL 2018/2001 auf biogenen Wasserstoff erweitert werden könnte oder müsste. Es wird zum einen vertreten, dass grundsätzlich nur Kraftstoffe anrechenbar seien, die unmittelbar zum Antrieb von Verkehrsträgern eingesetzt würden. Art. 25 Abs. 2 Buchst. a RL 2018/2001 enthalte lediglich eine punktuelle Erweiterung des Einsatzgebiets (s. Ziff. 3.2.1.). Dagegen wird eingewendet, dass die RL 2018/2001 nicht an den Ort der Verwendung bzw. des Verbrauchs anknüpfe. Art. 25 Abs. 2 Buchst. a RL 2018/2001 enthalte eine Spezialregelung für erneuerbare

48 Kurzgutachten FvB und VDB, S. 6

49 Kurzgutachten FvB und VDB, S. 6

50 S. zum Ganzen Kurzgutachten FvB und VDB, S. 6

51 Kurzgutachten FvB und VDB, S. 9 f.

Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs, entfalte aber keine Sperrwirkung (Ziff. 3.2.2.). Abschließend könnte über diese Frage allein der EuGH entscheiden.

Fachbereich Europa