

Position

des Bundesverbandes Bioenergie e.V. (BBE) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Ausschussdrucksache

19(16)560-H

öAnh. am 21.04.21

20.04.2021

Kontakt: Bundesverband Bioenergie (BBE)

Tel.: 0228-81002-59

Email: geisen@bioenergie.de

Der Bundesverband Bioenergie e.V. (BBE) ist der Dachverband des bundesdeutschen Bioenergiemarktes. Im BBE sind die Marktakteure entlang der gesamten Wertschöpfungskette des biogenen Strom-, Wärme- und Kraftstoffmarktes organisiert: vom Biomasseanbau und ihrer Bereitstellung über den Maschinen- und Anlagenbau, bis hin zu der Planung und dem Betrieb von Bioenergieanlagen in den unterschiedlichen Sektoren.

Die vorliegende Position wurde in Zusammenarbeit mit folgenden Mitgliedsverbänden des BBE erstellt:



Bundesverband der deutschen Bioethanolwirtschaft e.V. (BDBe)



Bundesverband Dezentraler Ölmühlen und Pflanzenöltechnik e.V. (BDOel)



Deutscher Bauernverband e.V. (DBV)



Fachverband Biogas e.V. (FvB)



Fachverband Holzenergie (FVH)



Mittelstandsverband abfallbasierter Kraftstoffe e.V. (MVaK)



Union zur Förderung von Oel- und Proteinpflanzen e.V. (UFOP)



Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie e.V. (VDB)



Verband der ölsaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland e.V. (OVID)

Position zum Regierungsentwurf (RegE) für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgas-Minderungs-Quote (THG-Quote), Bundesrat-Drucksache 152/21

Die im Bundesverband Bioenergie (BBE) organisierten Verbände der Biokraftstoffwirtschaft begrüßen das Vorhaben der Bundesregierung, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die im Koalitionsvertrag vorgesehene Weiterentwicklung der THG-Quote den Anteil erneuerbarer Energien im Verkehrssektor signifikant zu erhöhen. Die konkrete Ausgestaltung dieses Ziels sollte technologieoffen erfolgen und dabei das Klimaschutzpotenzial aller nachhaltiger Erfüllungsoptionen vollständig ausschöpfen. Hierzu sind folgende Änderungen an den Plänen der Bundesregierung notwendig:

1. **Zügiger und gleichmäßiger Hochlauf der THG-Quote** (§ 37a Abs. 4 Satz 2 BImSchG-E): Nach dem Regierungsentwurf ist eine THG-Quote in Höhe von 22 Prozent für das Jahr 2030 vorgesehen. Das ambitionierte Zielniveau ist zu begrüßen. Für wirksame Klimaschutzbemühungen ist allerdings eine Verstetigung des Anhebungspfades erforderlich, die die als physischen Beitrag etablierte Emissionsminderungsleistung der bestehenden Erfüllungsoptionen absichert und dadurch Investitionen in erneuerbare Kraftstoffe bewirkt. Dafür wird folgender gleichmäßiger Aufwuchspfad vorgeschlagen:

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
RegE	6,0%	6,5%	7,0%	8,0%	8,0%	10%	10%	14,5%	14,5%	22%
Vorschlag	6,5%	8,0%	9,0%	10%	12%	14%	16%	18%	20%	22%

Zur Erreichung der verbindlichen und sanktionsbewehrten Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) sowie den europäischen Klimaschutzzvorgaben sind im Verkehrssektor grundsätzlich deutlich höhere Anteile an erneuerbaren Energien erforderlich¹.

2. **Verzicht auf Mehrfachanrechnungen** alternativ zu dem beschriebenen ambitionierten Hochlauf der THG-Quote, beispielsweise für Ladestrom, der Übererfüllung der Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe und von grünem Wasserstoff (§ 37a Abs. 5 BImSchG-E in Verbindung mit der 38. BImSchV): Mehrfachanrechnungen bedeuten eine grundsätzliche Abkehr von der bisherigen bilanziellen Ermittlung der Netto-Treibhausgaseinsparungen und überzeichnen den tatsächlichen Klimaschutzbeitrag einzelner Erfüllungsoptionen. Der Bürokratieaufwand für die Quotenverpflichteten und die Quotenstelle wird unverhältnismäßig erhöht. Die Regelung weicht zudem von den europäischen Vorgaben

¹ vgl. etwa DBFZ, abrufbar unter

https://www.dbfz.de/fileadmin/user_upload/Referenzen/Statements/Hintergrundpapier_Weiterentwicklung_THG-Quote.pdf).

gemäß Art. 7a der Kraftstoffqualitätsrichtlinie (FQD) ab, die es den Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich gestatten, erneuerbaren Strom zur Anrechnung zuzulassen, aber **keine** Mehrfachanrechnung vorsehen. Mehrfachanrechnungen widersprechen außerdem der EU-Klimaschutzverordnung (ESR) und dem KSG. Es bedarf zudem einer gesetzlichen Festlegung etwaiger Mehrfachanrechnungen (vgl. auch Punkt 10).

3. **Anhebung der Obergrenzen für nachhaltige Biokraftstoffe** aus Anbaubiomasse (§ 37d Abs. 2 Nr.7 BImSchG-E in Verbindung mit § 13 der 38. BImSchV) von geplanten 4,4 Prozent (energetisch) auf die gemäß Art. 26 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2018/2001 (RED II) zulässige Höchstgrenze (energetischer Anteil konventioneller Biokraftstoffe an Gesamtenergie im Verkehr des Jahres 2020 zzgl. einem Prozentpunkt): Die im Regierungsentwurf vorgesehene Obergrenze von 4,4 Prozent steht im Widerspruch zu dem im von der Bundesregierung im Juni 2020 beschlossenen Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP) angestrebten maximalen Anteil von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse von 5,3 Prozent. An dieser der EU-Kommission im Juni 2020 mitgeteilten Obergrenze ist festzuhalten. Aus diesem Grund und zur Ausschöpfung des nachhaltigen Klimaschutzpotenziales von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse sollte die Obergrenze für die Anrechnung nachhaltiger Biokraftstoffe mindestens 5,3 Prozent (energetisch) betragen. Diese energetische Obergrenze ist keine Quotenverpflichtung.

Zudem wird angeregt, die Obergrenze für die Anrechenbarkeit abfallbasierter Biokraftstoffe aus Rohstoffen nach Annex IX B der RED II moderat anzuheben (§ 37d Abs. 2 Nr. 7 BImSchG-E in Verbindung mit § 13a der 38. BImSchV). Projekte, die zum Ziel haben, zusätzliche heimische Abfallströme nutzbar zu machen, wie die Sammlung gebrauchter Speiseöle aus deutschen Haushalten, erhielten somit eine verlässliche Absatzperspektive.

Bei der Festlegung der Obergrenzen ist zu berücksichtigen, dass die prozentualen Obergrenzen für die Anrechenbarkeit von anbaubiomasse- oder abfallbasierten Biokraftstoffen zu einem schrittweisen Rückgang der absoluten Verbrauchsmengen führen, sobald der Energieverbrauch im Verkehr abnimmt. Es ist deshalb klimapolitisch ratsam, die Obergrenzen regelmäßig durch sukzessive Anhebung dem sinkenden Energieverbrauch im Verkehrssektor umgekehrt-proportional anzupassen. So wird sichergestellt, dass in den kommenden Jahren der Klimaschutzbeitrag des Fahrzeugbestandes nicht sinkt. Aufgrund der Lenkungswirkung müssen die Obergrenzen im BImSchG selbst geregelt und dürfen nicht untergesetzlich auf dem Ordnungswege der Verwaltung überlassen werden (vgl. auch Punkt 10).

4. **Wirkungsvolle automatische Erhöhung der THG-Quote** im Falle des Überschreitens festgelegter Ladestrommengen (§ 37h BImSchG): Die Einführung eines Mechanismus zur Anpassung der THG-Quote zum Schutz anderer Erfüllungsoptionen vor einer Verdrängung durch die Anrechnung der E-Mobilität ist grundsätzlich begrüßenswert. Der in § 37h BImSchG vorgeschlagene Mechanismus stellt allerdings keine ausreichend geeignete Lösung dar, um die Verdrängung bestehender Erfüllungsoptionen (Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse sowie aus Abfällen/Reststoffen gemäß Anhang IX Teil B, e-Fuels etc.) kompensieren zu können. Der im Entwurf vorgeschlagene Mechanismus trägt dem möglichen exponentiellen Wachstum der Elektromobilität unzureichend Rechnung, weil

eine erforderliche Erhöhung der THG-Quote frühestens im zweiten Jahr nach Feststellung des Anpassungsbedarfs möglich sein und sich zudem an der Summe der absoluten, zwei Jahre alten Menge Ladestrom orientieren soll. Überdies sind die vorgesehenen Schwellenwerte, deren Überschreitung eine automatische Erhöhung der THG-Quote zur Folge haben soll, deutlich zu hoch angesetzt, insbesondere ab dem Jahr 2025.

Für eine kurzfristig wirksame, automatische Anpassung der THG-Quote werden zwei alternative Mechanismen vorgeschlagen:

- Dazu könnte die Zahl der E-Fahrzeuge vor Ende des laufenden Quotenjahres auf Basis der Zulassungen der ersten drei Quartale hochgerechnet und die dabei zu erwartende Ladestrommenge durch Multiplikation mit dem Standardverbrauch eines E-Fahrzeuges ermittelt werden. Dies erlaubt es, sehr kurzfristig zu reagieren, um damit den Klimaschutzbeitrag anderer Erfüllungsoptionen zu sichern und die jährlichen Klimaschutzziele tatsächlich zu erfüllen.
- Alternativ könnte die Erhöhung um die festgestellte prozentuale Übererfüllung auf Grundlage des Wertes des jeweils laufenden Jahres erfolgen. Durch die Streichung des Wortes „frühestens“ in § 37h Abs. 2 Satz 3 BImSchG-E ist dafür zu sorgen, dass die Anpassung immer spätestens für das übernächste Quotenjahr erfolgt.

Bei beiden Verfahren sollte zur Berechnung der automatischen Anhebung der THG-Quote die angesetzte Ladestrommenge des folgenden (Variante a) oder übernächsten Quotenjahres (Variante b) um die festgestellte prozentuale Übererfüllung erhöht werden. Bisher ist vorgesehen, dass die Erhöhung der halben bis eineinhalbfachen Treibhausgasminderung entspricht, die durch die Menge an elektrischem Strom erzielt wird.

5. **Gleichmäßige Erhöhung der Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe** gemäß Anhang IX Teil A (§§37b Abs. 5 Nr. 9, 37d Abs. 2 BImSchG-E in Verbindung mit der 38. BImSchV): Die Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe auf Grundlage von Abfall- und Reststoffen sollte aufgrund der schon heute gegebenen Mengenverfügbarkeit bereits im Jahr 2022 von 0,1 auf 0,7 Prozent, 2,2 Prozent ab dem Jahr 2025, 2,7 Prozent ab dem Jahr 2027 und 3,5 Prozent ab dem Jahr 2030 (ohne Doppelanrechnung) angehoben werden. Gleichzeitig sollte die Pönale für das Verfehlen der Unterquote auf mindestens 50 Euro/GJ steigen, um ausreichende Anreize für Investitionen als Voraussetzung für den Markthochlauf fortschrittlicher Biokraftstoffe zu setzen. Der Mindestanteil muss im BImSchG selbst geregelt und darf nicht untergesetzlich auf dem Ordnungswege der Verwaltung überlassen werden (vgl. auch Punkt 10).
6. **Keine Anrechnungen vergällten Ethanol auf die THG-Quote** durch Verzicht auf die Streichung von § 37b Abs. 3 Satz 1 BImSchG-E: Die vorgesehene Regelung erhöht den ohnehin zunehmenden Importdruck für vergälltes Ethanol aus den USA und Brasilien, weil die Anrechnung von vergälltem Bioethanol auf die THG-Quote ab 2022 ermöglicht werden soll. Bisher kann nur unvergälltes Produkt angerechnet werden. Diese Änderung würde die europäische Bioethanolwirtschaft absehbar schwächen. Der Grund hierfür liegt in unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen beim Anbau der zur Ethanolherstellung etwa

in Brasilien oder den USA verwendeten Agrarrohstoffe (Mais, Zuckerrohr etc.). In diesen Ländern werden nicht nur unfaire staatliche Agrarsubventionen und Investitionsbeihilfen gewährt, sondern auch gentechnisch veränderte Sorten genutzt. Außerdem werden beispielsweise in Brasilien beim Zuckerrohranbau dutzende verschiedene Pflanzenschutzmittel verwendet, die in der EU verboten sind.

- 7. Ausschluss von POME (Palm Oil Mill Effluent) von der geplanten Doppelanrechnung** im Falle der Übererfüllung der Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe gemäß Anhang IX Teil A, um den angestrebten Ausschluss der Quoten-Anrechnung von Palmöl als Rohstoff nicht zu konterkarieren: Es läuft den Klimaschutzziele entgegen, wenn durch die Unterquote die Verwendung von nicht nachhaltig zertifizierten Rohstoffen gefördert wird. Ob die Menge des eigentlich als Abfall entstehenden POME künstlich erhöht wird, ist schwer zu überprüfen. Damit würde zudem die im Rahmen der RED intendierte Verschärfung bei der Nachhaltigkeitszertifizierung von Anbaubiomasse (Ausschluss von high iLUC-Rohstoffen) konterkariert. Deutschland liefe infolge der für Marktteilnehmer attraktiven Doppelanrechnung von POME (Übererfüllung der Unterquote) Gefahr, zu einem wachsenden Absatzmarkt dieses Rohstoffs zu werden. Dieser drohenden Entwicklung sollte begegnet werden, indem POME von der Doppelanrechnung ausgenommen wird.
- 8. Zulassung von Biomasse für die Herstellung von grünem Wasserstoff** in § 37b Abs. 8 BImSchG: Die selektive regulatorische Förderung einzelner Erneuerbarer-Energien-Technologien ist nicht sachgerecht, verzerrt den Wettbewerb und schadet dem Klimaschutz. Grundsätzlich sollte die Förderung alle denkbaren Technologien umfassen, insbesondere sollte daher nachhaltige Biomasse als Rohstoff zur grünen Wasserstoffproduktion rechtliche Anerkennung finden. Dafür sollte sich die Bundesregierung auch im Rahmen der laufenden Revision der RED II auf EU-Ebene einsetzen.
- 9. Zulassung von biogenem CO₂ bei der Herstellung strombasierter Energieträger** (§ 37a Abs. 5 BImSchG-E): Im Regierungsentwurf sind strombasierte Energieträger als Erfüllungsoption zugelassen, jedoch nur, wenn sie „nicht-biogenen Ursprungs“ sind (§ 37a Abs. 5 Satz 1 Nr. 6-8 BImSchG-E). Damit besteht die Gefahr, dass ohne sachlichen Grund die Nutzung von biogenem CO₂, das z.B. als Nebenprodukt bei der Biogasaufbereitung oder der Herstellung von Bioethanol anfällt, ausgeschlossen wird. Dieser Ausschluss von Biomasse als CO₂-Quelle verzerrt den Wettbewerb zwischen einzelnen Technologien zur CO₂-Gewinnung und hemmt Innovationen im Bereich neuer Kraftstofftechnologien. Hier bedarf es einer gesetzlichen Klarstellung.
- 10. Gesetzliche Regelung wesentlicher Elemente der THG-Quote:** Die Obergrenze für nachhaltige Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse, die Anrechnung von Biokraftstoffen aus Rohstoffen mit einem hohen Risiko indirekter Landnutzungsänderungen und die vorgesehenen Mehrfachanrechnungen für bestimmte Erfüllungsoptionen, insbesondere für Ladestrom, müssen im BImSchG selbst und nicht in den entsprechenden Verordnungen (§ 37a Abs. 5 Satz 2 BImSchG-E) geregelt werden. Diese Regelungen sind wesentliche Elemente der THG-Quote, die nicht allein der Bundesregierung überlassen werden dürfen. Sie sollten zumindest einem Parlamentsvorbehalt unterliegen. Dem entsprechend sind die

umfangreichen Verordnungsermächtigungen zu ändern bzw. zu begrenzen. Insbesondere ist kein sachlicher Grund ersichtlich, einerseits die Doppelanrechnung der Erfüllungsoptionen nach § 37a Abs. 5 Nummer 6 bis 8 BImSchG-E, z. B. für PtL/PtX-Kraftstoffe gesetzlich zu regeln, andererseits die Festlegung der Mehrfachanrechnung von Ladestrom nach § 37a Abs. 5 in Verbindung mit § 37d Abs. 2 Nr. 11 BImSchG-E allein der Verwaltung zu überlassen.

- 11. Co-Processing biogener Öle nicht weiter zulassen** (§ 37b Abs. 5 und Abs. 8 BImSchG in Verbindung mit § 10 37. BImSchV): Die weitere Zulassung einer Anrechnung von biogenen Ölen, die in einem raffinerietechnischen Verfahren gemeinsam mit mineralölstämmigen Ölen hydriert wurden, auf die Treibhausgasminderungs-Quote (Co-Processing) gefährdet unnötig mittelständische Investitionen in die Produktion von Biodiesel und damit regionale Arbeitsplätze und Wertschöpfung. Sie wird als zusätzliche Erfüllungsoption nicht benötigt, da alle innerhalb der Obergrenzen anrechenbaren biogenen Öle, ob anbaubiomasse- oder abfallbasiert, problemlos in bestehenden Biodiesel-Anlagen verarbeitet werden können. Zudem bringt Co-Processing keinerlei zusätzlichen Klimanutzen und verhindert die Produktion von Glycerin als Koppelprodukt der Biodieselproduktion, welches zum Beispiel für die Herstellung von Handdesinfektionsmitteln benötigt wird.
- 12. Ausschluss der Anrechenbarkeit so genannter Upstream-Emission-Reduction-Maßnahmen (UER)** auf die THG-Quote (§37a Abs. 5 Nr. 5 BImSchG-E in Verbindung mit der UER-Verordnung): Derartige Maßnahmen zur THG-Reduktion sind nicht auf die CO₂-Minderungsziele des nationalen Verkehrssektors anrechenbar. Aktuell kann die THG-Quote mit bis zu 1,2 Prozentpunkten durch Upstream-Emissionsminderungen erfüllt werden. Diese Erfüllungsoption muss entfallen, da sie die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien im Verkehrssektor konterkariert und keinen Beitrag zur Erfüllung der Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung (ESR) und des Bundes-Klimaschutzgesetzes leistet.
- 13. Anpassung 10. BImSchV / Streichung der Schutzsorte / Erhöhung der Beimischungsanteile in Benzin und Diesel**: Grundsätzlich ist die Bundesregierung gefordert, die Kraftstoffstrategie weiterzuentwickeln, um der Notwendigkeit eines stärkeren Klimaschutzbeitrages der Kraftstoffe gerecht zu werden. Die heute verfügbaren Biokraftstoffe, die voll versteuert in Verkehr gebracht werden, müssen einen wachsenden Beitrag zur THG-Minderung im Kraftstoffmix leisten können. Hierzu müssen die möglichen Beimischungsanteile zu Benzin und Diesel erhöht werden. Grundlage muss eine zwischen den zuständigen Bundesministerien und Wirtschaftsverbänden abgestimmte „Roadmap Alternative Kraftstoffe“ sein, analog zur „Roadmap Biokraftstoffe“ im Jahr 2007, als die energetische Quotenverpflichtung eingeführt wurde. Durch die wachsende Zahl von E-Fahrzeugen wird der Kraftstoffverbrauch abnehmen; um den Klimaschutzbeitrag der markteingeführten Erfüllungsoptionen zu sichern, müssen diese Biokraftstoffmengen in höheren Beimischungsanteilen eingesetzt werden. So muss die Verpflichtung der Mineralölwirtschaft, an allen Tankstellen Super (E5) anbieten zu müssen, entfallen, so dass die Mineralölwirtschaft die Wahlfreiheit erhält, den erneuerbaren Anteil im Benzin innerhalb der gültigen bzw. angepassten Kraftstoffnorm für Ottokraftstoffe zu erhöhen. Im Falle von

Biodiesel ermächtigt die Kraftstoffqualitätsrichtlinie (FQD, Artikel 4 Absatz 1) die Mitgliedsstaaten bzw. die Wirtschaftsbeteiligten, höhere Beimischungen im Dieselmotorkraftstoff anzubieten; Voraussetzung ist eine entsprechende Verbraucherinformation. Die Umsetzung der RED II in Form der Weiterentwicklung der Treibhausgasquote erfordert diese ergänzende Maßnahme als wirksamen Beitrag zur Erfüllung des KSG und flankiert die Umsetzung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG). Zu erwarten ist ebenfalls eine Signalwirkung in der Europäischen Union. Die Mitgliedsstaaten stehen grundsätzlich vor derselben Herausforderung, weil das EU-Klimaschutzziel auf mindestens 55 % erhöht werden wird.

Berlin, 24. Februar 2021