

## Stellungnahme

Zum Gesetzesentwurf zur  
Änderung des BImSchG  
und nachgelagerten  
Verordnungen zur  
Umsetzung der RED II im  
Verkehrssektor vom  
24.09.2020

---

15.10.20

Das Hauptstadtbüro Bioenergie bündelt die politische Arbeit der Branche und wird getragen von:  
Bundesverband Bioenergie e. V. (BBE), Deutscher Bauernverband e. V. (DBV), Fachverband Biogas e. V. (FvB)  
und Fachverband Holzenergie (FVH)

## Inhalt

Das Wichtigste in Kürze .....	3
1. Einleitung und Generelles.....	4
2. Teil I: Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung des BImSchG.....	5
2.1. Zur Höhe der THG-Quote (§ 37a Absatz 4 Satz 2 BImSchG) .....	5
3. Teil II: Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung der 38. BImSchV.....	7
3.1 Zu den Doppel- bzw. Mehrfachanrechnungen (§ 5 38. BImSchV) .....	7
3.2 Zur Rolle von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen (§ 37 BImSchG in Verbindung mit § 5 38. BImSchV) .....	8
3.3 Zum Mindestanteil fortschrittlicher Biokraftstoffe (§ 14 38. BImSchV) .....	8

## Das Wichtigste in Kürze

Aus Sicht der Bioenergieverbände sind die vorliegenden Gesetzesentwürfe in keinster Weise geeignet, um die im Klimaschutzgesetz der Bundesregierung formulierten Ziele für 2030 zu erreichen. Statt einer eigentlich bereits im Namen des Gesetzes angekündigten „Weiterentwicklung“ des Instruments der Treibhausgasminderungsquote im Verkehr (THG-Quote) und nachgelagerter Bestimmungen ist der Entwurf des Bundesumweltministeriums (BMU) vielmehr ein Ausdruck absoluter Stagnation, bzw. sogar ein Rückschritt, da kurz- bis mittelfristig sogar mehr THG-Emissionen anfallen werden als heute.

Kurzum: Mit dem vorliegenden Entwurf sind die in der Gesetzgebung angepeilten Ziele nicht zu erreichen.

Vielmehr ist absehbar:

- dass die jahresscharfen Sektorziele gemäß Klimaschutzgesetz für den Verkehr bereits ab 2021 kontinuierlich verfehlt werden.
- dass der Anteil erneuerbarer Energien am Kraftstoffmix de facto bis 2026 kaum ansteigt.
- dass keine ausreichende Anreizwirkung für Investitionen in neue Technologien und Erfüllungsoptionen entsteht.

Die Referentenentwürfe bedürfen folglich unbedingt der Nachbesserung. Aus Sicht der Bioenergieverbände besteht der dringendste Änderungsbedarf insbesondere an den folgenden Stellschrauben:

**Erstens: Sukzessive Anhebung der THG-Quote** auf 16 % bis 2030, also auf ein Maß, das kontinuierlich und ambitioniert zur Erreichung der Ziele der Bundesregierung aus Klimaschutzgesetz beiträgt und ab 2021 einen Aufwuchspfad aufzeigt, der auch der Branche Planungssicherheit bringt.

**Zweitens: Mehrfachanrechnungen** sind im System der THG-Quote grundsätzlich **nicht sinnvoll** bzw. notwendig. Sofern an der Systematik festgehalten wird, muss die Prämisse gelten, dass alle Erfüllungsoptionen prinzipiell gleiche Wettbewerbsbedingungen haben und die THG-Quote entsprechend der Multiplikatoren ausgestaltet wird.

**Drittens: Stabilisierung des Anteils konventioneller Biokraftstoffe auf mindestens heutigem Niveau**, um deren unverzichtbaren Beitrag zur Zielerreichung zumindest mit der Perspektive bis 2030 sicherzustellen.

**Viertens: Ambitionierten Aufwuchspfad für fortschrittliche Biokraftstoffe** auf 3,5 Prozent bis 2030 vorsehen, um die nachhaltig verfügbaren Potenziale in einem angemessenen Rahmen abzubilden und die Vorgaben der RED II umzusetzen.

## 1. Einleitung und Generelles

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat am 24. September 2020 den Referentenentwürfe für das „Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote und sowie für die Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote“ vorgelegt. Diese stellen einen elementaren Teil der Umsetzung der EU-Vorgaben und Erreichung der EU-Ziele von Artikel 25 bis 28 der Richtlinie (EU) 2018/2001 (Erneuerbare-Energien-Richtlinie, „RED II“) im Verkehrssektor dar.

Die Bioenergieverbände bedanken sich für die Möglichkeit, zum Gesetzesentwurf Stellung zu beziehen, der allerdings zum wiederholten Male noch nicht zwischen den Ressorts abgestimmt ist. Diese Vorgehensweise ist bedauerlich, da hiermit zu einem unausgereiften Entwurf Stellung genommen werden muss, der sich voraussichtlich deutlich vom tatsächlichen Kabinettsentwurf unterscheiden wird.

Die Stellungnahme konzentriert sich im Folgenden auf die Bioenergie betreffende Aspekte der Gesetzesentwürfe. Für weitere übergeordnete Aspekte wird auf die Stellungnahme des Bundesverbands Erneuerbare Energie e.V. (BEE) verwiesen, die von den Bioenergieverbänden unterstützt wird. Für technologiespezifische Ausführungen wird zudem auf die Stellungnahmen der Biokraftstoffverbände verwiesen.

Die gesamte Wertschöpfungskette der Bioenergie ist von diesem Novellierungsvorhaben unmittelbar betroffen. Insgesamt betrug der Anteil erneuerbarer Energien am Verkehrssektor 2019 rund 5,6 Prozent. Nach wie vor stellen vor allem flüssige, aber auch zunehmend gasförmige Biokraftstoffe mit insgesamt 86 Prozent den absolut überragenden Anteil daran. Der Frage nach der Weiterentwicklung der THG-Quote in Deutschland kommt somit gerade für die Bioenergie eine besondere Bedeutung zu.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass weitere wichtige Bausteine der Umsetzung der RED II leider noch ihrer Umsetzung in nationales Recht harren, die ebenfalls von zentraler Bedeutung für die gesamte Bioenergiebranche sind. Allen voran zu nennen ist die Anpassung der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung, mit der weitreichende Neuerungen der Anforderungen an die Nachhaltigkeit im Verkehrssektor, aber auch darüber hinaus, umgesetzt werden sollen. Die Ausgestaltung dieser Änderungen wird perspektivisch als Vergütungsvoraussetzung für den Einsatz der Bioenergie etwa auch im Strombereich existenziell wichtig sein und muss bis zum 30.06.2021 implementiert sein. Leider gibt es jedoch bis dato keinerlei konkrete Hinweise zur Ausgestaltung durch das federführende BMU. Wir appellieren an dieser Stelle an das BMU, aber auch an den Gesetzgeber, dafür Sorge zu tragen, dass die Branche sich mit ausreichendem Vorlauf auf die teils tiefgreifenden Veränderungen einstellen kann, und drängen daher auf ein zeitnahes Verfahren.

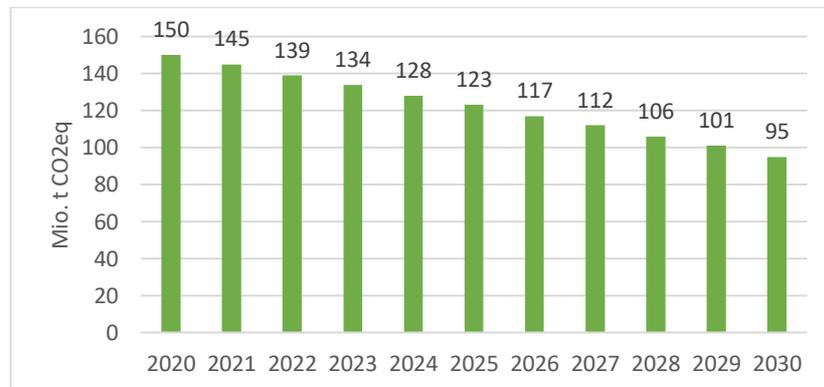
## 2. Teil I: Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung des BImSchG

### 2.1. Zur Höhe der THG-Quote (§ 37a Absatz 4 Satz 2 BImSchG)

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag dazu bekannt, die deutschen Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) bis zum Jahr 2030 um 705 bis 724 Millionen Tonnen (Mio. t.) CO<sub>2</sub>-Äquivalenten gegenüber 1990 zu senken. Gerade der Verkehr ist im Hinblick auf die Erreichung nationaler (wie auch europäischer) Klimaziele, ein entscheidender Sektor. Umso problematischer ist die Tatsache, dass der Verkehrssektor in Deutschland bisher keinen Beitrag zum Klimaschutz geleistet hat. Effizienzgewinne in der Motorenentwicklung gingen zu Lasten eines höheren Leistungsgewichtes und größerer Fahrleistungen im Pkw-Verkehr. Ebenso zugenommen hat der straßengebundene Güterverkehr. Anstrengungen im Bereich der Elektromobilität, dem Umstieg auf Öffentlichen Personen-Nahverkehr oder auch kurzfristige Verschiebungen in der Mobilität bedingt durch die Corona-Krise dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Verkehr nach wie vor jegliche Klimaschutzziele katastrophal verfehlt.

Mit dem deutschen Klimaschutzgesetz und dem Klimaschutzprogramm der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 hat sich die Bundesregierung daher folgerichtig einen verbindlichen Rahmen gesetzt, um auch im Verkehr Klimaschutz walten zu lassen. Hier eine Übersicht der verbindlich zu tätigen Einsparungen bis 2030:

**Verbindlicher THG-Einsparungspfad gemäß Klimaschutzgesetz**

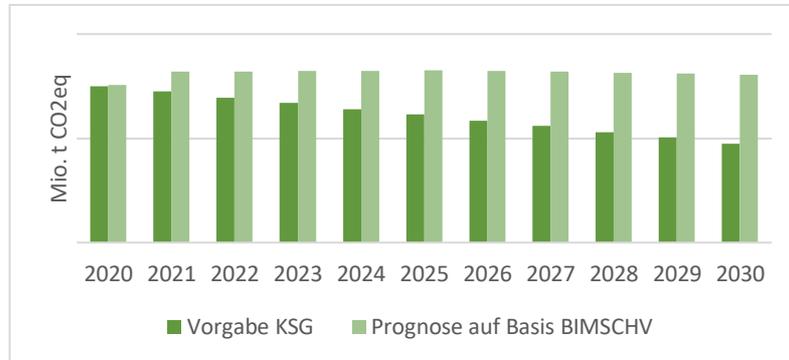


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis KSG 2019, Anlage 2 (zu § 4)

Mit der Treibhausgasemissionsminderungsquote (THG-Quote) hat Deutschland gemäß Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) ein höchst effizientes Instrument geschaffen, um wirksam und transparent THG-Einsparungen zu erwirken. Der Mechanismus wurde 2015 eingeführt und löste die zuvor energetische Beimischquote ab. Das System hat sich bewährt und führt bekanntlich zu stetig steigenden THG-Einsparungen, die nach wie vor fast ausschließlich auf das Konto der Biokraftstoffe gehen.

Dem BMU steht mit der THG-Quote folglich eigentlich ein scharfes Schwert zur Verfügung. Leider lässt der vorliegende Gesetzesentwurf jedoch die notwendige Ambition vollends vermissen. Zwar sind die Annahmen und das Zahlengerüst des BMU leider nicht transparent, allerdings lässt sich mit der nachfolgenden Simulation eindrücklich zeigen: Die jahresscharfen Zielvorgaben werden mit dem Referentenentwurf deutlich verfehlt, statt Einsparungen gibt es zunächst sogar Steigerungen der Emissionen um bis zu knapp 4 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>eq, und im Jahr der großen Zielmarke 2030 dann gerade mal eine Stagnation auf mehr oder weniger heutigem Niveau:

**Verbindlicher THG-Einsparungspfad gemäß Klimaschutzgesetz und Prognose Entwicklung der Emissionsmengen gemäß BMU-Referentenentwurf**

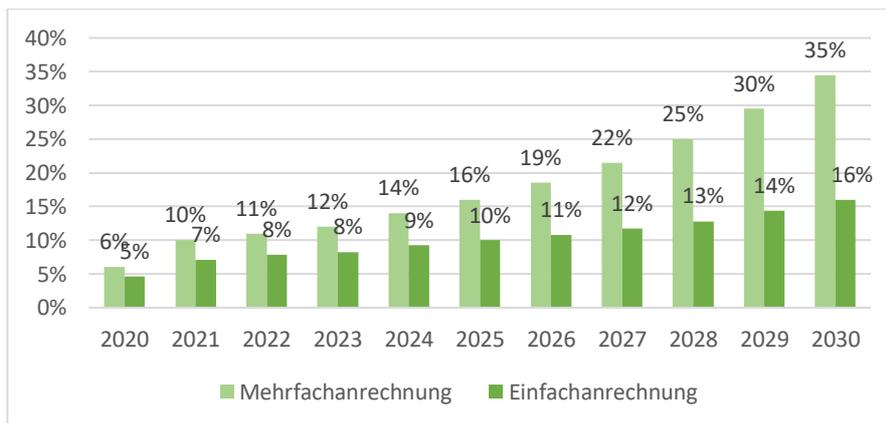


Quelle: Eigene Berechnungen / Eigene Darstellung auf Basis KSG 2019, Anlage 2 (zu § 4)

Der Referentenentwurf zum BImSchG verschenkt demzufolge nicht nur fünf wertvolle Jahre zu Lasten des Klimaschutzes, sondern auch zu Lasten des Bundeshaushaltes, da bei Nichterfüllung der Jahresziele Emissionsrechte bei anderen Mitgliedsstaaten eingekauft werden müssen.

Dies ist umso unverständlicher, als sich allein mit dem vorhandenen Strauß an bereits heute verfügbaren Erfüllungsoptionen ein deutlich höheres Ambitionsniveau erreichen ließe. Die Bioenergieverbände wie auch Verbände aus dem Bereich der Automobilwirtschaft sowie der Energiewirtschaft fordern daher unisono eine höhere THG-Quote und folgen damit nur Bekenntnissen der Bundesregierung etwa im Koalitionsvertrag, dem Klimaschutzprogramm 2030 oder auch der Wasserstoffstrategie der Bundesregierung. Die Bioenergieverbände halten einen Aufwuchspfad für angemessen, der das Ambitionsniveau kontinuierlich und gleichmäßig auf 16 % THG-Quote im Jahr 2030 steigert:

**Vorschlag für eine sinnvolle Weiterentwicklung der THG-Quote**



Quelle: Eigene Darstellung

Sofern Mehrfachanrechnungen beibehalten werden, wäre die Quote noch entsprechend weiter zu erhöhen, um real die erforderlichen THG-Einsparungen sowie den resultierenden Anteil erneuerbarer Energien zu erhalten.

THG-Einsparungen aus Emissionsminderungen in Produktionsprozessen, die nicht unmittelbar mit dem Verkehr zusammenhängen (z.B. „Upstream Emission Reductions“ oder die Produktion von grünem Wasserstoff in Industrieprozessen) müssen zuzüglich in der Quote abgebildet werden. Ebenso gilt dies für weitere künftig womöglich an Bedeutung gewinnende Erfüllungsoptionen wie beispielsweise biogene Flugkraftstoffe.

## Vorschlag

Die gesetzliche Regelung für Inverkehrbringer von Kraftstoffen zur Treibhausgasminde- rung – die THG-Minderungsquote (§ 37a Absatz 4 Satz 2 BImSchG) – muss, beginnend ab 2021, verlässlich und schrittweise auf mindestens 16 % (Einfachrechnung) bis zum Jahr 2030 erhöht werden.

## 3. Teil II: Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung der 38. BImSchV

### *3.1 Zu den Doppel- bzw. Mehrfachrechnungen (§ 5 38. BImSchV)*

In den Augen des BMU besonders förderungswürdige Erfüllungsoptionen wie beispielsweise die Elektromobilität sollen gemäß Referentenentwurf dadurch zusätzliche Förderung erfahren, dass sie vierfach auf die THG-Quote angerechnet werden können. Andere Erfüllungsoptionen wie beispielsweise fortschrittliche Biokraftstoffe, sollen teilweise doppelt gezählt werden.

Die Bioenergiverbände plädieren für eine differenziertere Handhabung der Mehrfachanwendung. In ihrer pauschalen Anwendung im Referentenentwurf sind sie nicht sinnvoll und auch nicht notwendig, da Biokraftstoffe mit besonders niedrigen Emissionswerten (z.B. aus Abfall- und Reststoffen) hierüber bereits einen angemessenen Wettbewerbsvorteil haben. Sinnvoll sind allein technische Faktoren, um z.B. den höheren Wirkungsgrad von Elektromobilität im Vergleich zu Verbrennungsmotoren adäquat wiederzugeben. Die RED II sieht daher auch ausschließlich die Mehrfachrechnung auf das energetische Ziel von mindesten 14% vor.

Durch die aktuell geplante, nicht nachvollziehbare Wahl unterschiedlicher Multiplikatoren sind hingegen Missbrauch und Marktverzerrung vorprogrammiert. Zudem ist es sachlich absolut nicht nachvollziehbar, warum etwa durch die Erfüllungsoption Elektromobilität doppelt soviel THG-Einsparungen verbucht werden können sollten als etwa durch fortschrittliche Biokraftstoffe oder andere Erfüllungsoptionen. Es ist nicht vermittelbar, warum eine Tonne CO<sub>2</sub>, die durch die Elektromobilität reduziert wird, wie 4 Tonnen CO<sub>2</sub>-Einsparung zählen soll. Die höhere Effizienz der Elektromobilität ist durch den Effizienzfaktor von 0,4 in der aktuellen BImSchV abgebildet. Der Mechanismus führt so zu einer Intransparenz und nicht vertretbaren Mitnahmeeffekten, die der Akzeptanz des Fördersystems insgesamt nur abträglich sein können und der THG-Quotenregelung die im Referentenentwurf intendierte Dynamik im Wettbewerb nehmen. Dieser Eindruck verstärkt sich vor dem Hintergrund der fehlenden Datengrundlagen seitens des BMU. Sofern es als sinnvoll angesehen wird, den Markthochlauf einzelner Erfüllungsoptionen verstärkend zu begleiten, empfehlen sich direkte Anreizsetzungen, die jedoch nicht zu Lasten anderer Erfüllungsoptionen gehen sollten, die ebenfalls zur Zielerreichung unabdingbar sind. Wenn daher an den aktuell geplanten Multiplikatoren etwa für die Elektromobilität festgehalten werden soll, so müssen zwingend auch die weiteren Erfüllungsoptionen mit adäquaten Faktoren belegt werden, um ein „Level-Playing-Field“ zu gewährleisten. Dies betrifft im Übrigen ebenfalls die Dokumentation der entsprechenden Nachweise. Auch hier bedarf es stringenter Regelungen für alle Erfüllungsoptionen analog zu den bereits implementierten Nachhaltigkeitsanforderungen an die Biokraftstoffe.

## Vorschlag

Die Systematik der Mehrfachrechnungen ist überarbeiten, so dass einzelnen Erfüllungsoptionen keine Wettbewerbsnachteile entstehen. Zudem muss gewährleistet sein, dass im Ausgleich Ausbaupfade für den Anteil Erneuerbarer Energien sowie die THG-Einsparungen vorgesehen werden, die die Realität widerspiegeln. Bei Beibehaltung der Faktorisierung müssten folglich die Quoten nochmals zusätzlich angehoben werden.

### *3.2 Zur Rolle von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen (§ 37 BImSchG in Verbindung mit § 5 38. BImSchV)*

Die Verwendung von regenerativen Energiequellen im Verkehrssektor zählt zu den wirksamsten Mitteln, um neben der Einparung von THG-Emissionen auch die Abhängigkeit von Erdöleinfuhren für den Verkehrssektor zu verringern sowie die künftige Entwicklung des Kraftstoffmarkts zu beeinflussen. Die Biokraftstoffe nehmen in diesem Kontext die mit weitem Abstand wichtigste Rolle ein: Sie stellen 86 Prozent des erneuerbaren Anteils am Verkehr. Die Gesamteinsparung der Treibhausgasemissionen aller Biokraftstoffe betrug zudem 2019 83,8 % gegenüber fossilen Kraftstoffen. Das bedeutet, dass durch den Einsatz von Biokraftstoffen anstelle von fossilen Kraftstoffen rund 9,5 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent vermieden wurden.

Dieser unverzichtbare Beitrag ist durch die seitens des BMU geplante niedrige Quotenhöhe in Verbindung mit den marktverzerrenden Mechanismen der Mehrfachanrechnung akut gefährdet. Bis 2025 würden Biokraftstoffe aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen sowie Biokraftstoffe aus Altspeiseölen aus sachlich nicht nachvollziehbaren Gründen nahezu vollständig aus dem Markt gedrängt – mit entsprechenden dramatischen Folgen für die Zielerreichung der Bundesregierung in den Bereichen Klimaschutz und Erneuerbare Energien. Wenn der Leistungsträger unter den Erfüllungsoptionen wegbräche, müsste dieser enorme Beitrag noch zusätzlich kompensiert werden; somit würden die ohnehin schwierig zu erreichenden Ziele vollends in unerreichbare Nähe rücken.

Dabei weisen nachhaltige Biokraftstoffe erhebliche Vorzüge auf. Nur Biokraftstoffe unterliegen gesetzlich vorgegebenen strengen und verbindlichen Nachhaltigkeitszertifizierungen. Bedingt durch ihre sofortige Verfügbarkeit kann mit biogenen Kraftstoffen deren erhebliches Treibhausgasminderungspotenzial sofort gehoben werden. Biokraftstoffe müssen zudem an ihren bioökonomischen und zusätzlichen ökologischen Effekten gemessen bewertet werden. So fallen bei ihrer Produktion als Koppel- und Nebenprodukte protein- und energiereiche Futtermittel, die Importe ersetzen an sowie organische Düngemittel, Biogas sowie Fuselöle, Glycerin u.a. für chemische oder medizinische Anwendungen an. Es gibt praktische keine Abfälle, der Stoff- und damit Kohlenstoffkreislauf ist über verschiedene Wertschöpfungsketten geschlossen.

Im Koalitionsvertrag, aber auch im Eckpunktepapier zum Klimaschutzpaket 2030 hatte man sich folgerichtig darauf verständigt, den absolut unabdingbaren Beitrag der Biokraftstoffe vollumfänglich erhalten zu wollen, da diese mit der Perspektive 2030 nach wie vor einen unverzichtbaren Beitrag im Energiemix sowie zur THG-Einsparung leisten müssen.

### **Vorschlag**

Der Beitrag von Biokraftstoffen auf Basis von Nahrungs- und Futtermittelpflanzen ist bis 2030 auf mindestens dem heutigen Niveau zu stabilisieren. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, wäre die Einführung einer Unterquote eigens für Biokraftstoffe aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen.

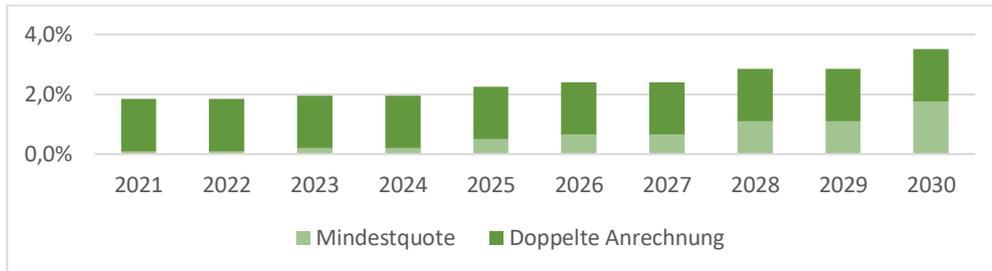
### *3.3 Zum Mindestanteil fortschrittlicher Biokraftstoffe (§ 14 38. BImSchV)*

Der Mindestanteil fortschrittlicher Biokraftstoffe aus Rohstoffen des Anhangs IX A der Richtlinie (EU) 2018/2001 soll sukzessive bis zum Jahr 2030 angehoben werden. Allerdings wird der Mindestanteil für fortschrittliche Biokraftstoffe im BMU-Referentenentwurf mit 0,65% ab 2026, 1,1% ab 2028 und 1,75% ab 2030 auf sehr niedrigem Niveau festgelegt. Die RED-II-Vorgaben für den Mindestanteil an fortschrittlichen Biokraftstoffen werden somit unterschritten.

Dies wird weder dem aktuellen Marktgeschehen noch den verfügbaren Potenzialen gerecht und setzt keinerlei Anreiz zur Investition in neue Technologien, obgleich dies gemäß Begründung eines der expliziten Ziele des Referentenentwurfs sein soll.

Ein vernünftiger Aufwuchspfad, der die neu im Referentenentwurf geschaffene Möglichkeit der Übererfüllung aufgreift und gleichzeitig neue Impulse zur Potenzialerschließung setzt, könnte beispielsweise so aussehen:

#### Vorschlag Weiterentwicklung Mindestanteil für fortschrittliche Biokraftstoffe



Quelle: Eigene Darstellung

#### Vorschlag

Der Beitrag von fortschrittlichen Biokraftstoffen sollte ambitioniert ausgebaut werden. Eine 1:1 Umsetzung der Vorgaben der RED II in Höhe von 3,5 % bis 2030 ist anzustreben.

#### Kontakt:

Hauptstadtbüro Bioenergie

Sandra Rostek

Leiterin

rostek@bioenergie.de

Invalidenstraße 91 | 10115 Berlin

T +49 (0) 30 | 27 58 179 11

www.hauptstadtbuero-bioenergie.de