

Positionspapier

Dringendster Änderungsbedarf am Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung der Treibhausgas- minderungsquote (§§ 37a-37g BImSchG)

Von

Fachverband Biogas e.V. (FvB)

Deutscher Bauernverband e.V. (DBV)

Fachverband Holzenergie (FVH)

Inhalt

Vorbemerkungen zum Gesetzesentwurf vom 03.02.2021	3
1. Klimaschutzziele erreichen: Anhebung des Zielwerts in 2030 oder Abschaffung der Mehrfachanrechnung (Änderung von § 37a Abs. 4 KabE bzw. Änderung von § 37a Abs. 5 KabE ohne Änderung der BImSchV)	3
2. Innovation fördern: Mindestanteil für fortschrittliche Biokraftstoffe anheben (Änderung von § 14 38. BImSchV oder Ergänzung von § 37d KabE)	4
3. Kurzfristig verfügbare Potenziale erschließen: Anstieg der THG-Quote vorziehen und verstetigen (Änderung von § 37a Abs. 4 KabE)	5
4. Technologieneutralität aufrechterhalten: Biogenen Wasserstoff als Erfüllungsoption zulassen (Ergänzung von §37a Abs. 5, Streichung von §37b Abs. 8 Nr. 4)	6
5. Obergrenze für Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse anheben (Änderung von § 13 38. BImSchV bzw. Ergänzung von § 37d KabE).	6
6. Konsequenz aus Palmöl-Kraftstoffen aussteigen: Einsatz von Abwässern aus Palmölmühlen begrenzen	7

Vorbemerkungen zum Gesetzesentwurf vom 03.02.2021

Der vorliegende Kabinettsentwurf (KabE) zur Änderung der Treibhausgasminderungsquote im Verkehr (sog. „THG-Quote“) in §§ 37a bis 37g des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) weist einige Verbesserungen gegenüber den vorangegangenen Referentenentwürfen auf. Dies betrifft insbesondere die Anhebung der THG-Quote insgesamt, des energetischen Mindestanteils (sog. „Unterquote“) für fortschrittliche Biokraftstoffe sowie die Absenkung der Mehrfachanrechnung von Strom aus Elektromobilität.

Allerdings ist aus Sicht des Fachverband Biogas e.V. (FvB), des Deutschen Bauernverbands e.V. (DBV) sowie des Fachverband Holzenergie (FVH) auch der KabE weder geeignet, die vorliegenden Potenziale der verschiedenen Erfüllungsoptionen zu heben, noch, die im Klimaschutzgesetz der Bundesregierung formulierten Ziele für 2030 zu erreichen. Statt einer eigentlich bereits im Namen des Gesetzes angekündigten „Weiterentwicklung“ der THG-Quote und nachgelagerter Bestimmungen ist der KabE ein Ausdruck der 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, und
- dass keine ausreichende Anreizwirkung für Investitionen in neue Technologien und Erfüllungsoptionen entsteht.

Der KabE bedarf folglich unbedingt der Nachbesserung. Die im Bundesverband Bioenergie e.V. (BBE) organisierten Biokraftstoffverbände haben in einem gemeinsamen Positionspapier entsprechende Vorschläge unterbreitet.¹ FvB, DBV und FVH unterstützen die dort gemachten Vorschläge. Das vorliegende Positionspapier ergänzt und vertieft ausgewählte BBE-Vorschläge.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass viele für die THG-Quote relevante Aspekte nicht im BImSchG selbst, sondern in nachgelagerten Verordnungen geregelt werden. Dies gilt insbesondere für die Anrechnungsfaktoren (festgelegt wird nur, dass strombasierte Energieträger mindestens doppelt anrechenbar sein sollen [§ 37a Abs. 5 Satz 2]), die Obergrenzen für konventionelle Biokraftstoffe sowie den Mindestanteil fortschrittlicher Biokraftstoffe. Da es sich bei der Festlegung der Anrechnungsfaktoren und der Höhe der Obergrenzen sowie des Mindestanteils für fortschrittliche Biokraftstoffe um hochpolitische Fragen handelt, sollten die Höhe der Werte jedoch nicht in einer nachgelagerten Verordnung, sondern im Gesetzestext selbst geregelt werden, so dass der Gesetzgeber an ihrer Festsetzung beteiligt wird. Da für die Evaluierung der Neuregelungen im BImSchG die Neuregelung der Bestimmungen in der Biokraftstoffnachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV) von besonderer Relevanz sind, sollte die Ressortabstimmung der Biokraft-NachV-Novelle noch vor der BImSchG-Novelle abgeschlossen sein.

1. Klimaschutzziele erreichen: Anhebung des Zielwerts in 2030 oder Abschaffung der Mehrfachanrechnung (Änderung von § 37a Abs. 4 KabE bzw. Änderung von § 37a Abs. 5 KabE ohne Änderung der BImSchV)

Die allermeisten Szenarien über die Entwicklung des Energieverbrauchs im Verkehrssektor kommen zu dem Schluss, dass bei der im KabE angekündigten Mehrfachanrechnung bestimmter Erfüllungsoptionen eine THG-Quote von deutlich über 22% in 2030 notwendig wäre, um die Klimaschutzziele der Bundesregierung im

¹ Abrufbar unter www.bioenergie.de

Verkehrssektor zu erreichen.² Die im KabE festgelegten Werte für die THG-Quote – beginnend mit 6,5% in 2022 mit Anstieg auf 22% in 2030 – sind bei der vorliegenden Mehrfachanrechnung deutlich zu niedrig angesetzt, um die Potenziale der verschiedenen Erfüllungsoptionen zu heben bzw. die Klimaschutzziele der Bundesregierung zu erreichen. Der Einsatz konventioneller Biokraftstoffe würde gegenüber dem heutigen Niveau deutlich sinken, ein großer Teil des Potenzials fortschrittlicher Biokraftstoffe bliebe ungenutzt und es entstünden kaum Anreize zum Einsatz strombasierter Kraftstoffe. Der mögliche Beitrag der THG-Minderungsquote zur Erreichung der Klimaschutzziele für den Verkehrssektor bleibt damit bei 22% in 2030 unter seinen Möglichkeiten. Angesichts der immensen Herausforderungen beim Klimaschutz im Verkehrssektor ist das klimapolitisch nicht zu vertreten, zumal die benötigten Erfüllungsoptionen zur Verfügung stehen.

Dies illustriert im Übrigen die Nachteile einer Mehrfachanrechnung bestimmter Erfüllungsoptionen im Allgemeinen. Sie entkoppelt die THG-Quote ihres eigentlichen Ziels – der Reduktion von Treibhausgasen – und ermöglicht so einen klimapolitischen Etikettenschwindel.

Vorschläge

Das Ambitionsniveau ist so auszugestalten, dass alle Klimaschutztechnologien ihren maximalen Beitrag zur Erreichung des Klimaschutzziels in 2030 leisten können. Wenn die im KabE vorgesehene Mehrfachanrechnung von Elektromobilität (3-fach), fortschrittlichen Biokraftstoffen (2-fach bei Übererfüllung des Mindestanteils) und strombasierten Kraftstoffen, einschließlich Wasserstoff, der in Raffinerien eingesetzt wird (2-fach) eingesetzt wird, muss der THG-Quotenwert deutlich angehoben werden. Alternativ kann auch die Mehrfachanrechnung einzelner Erfüllungsoptionen gestrichen werden.

Eine Anhebung der THG-Quote erfordert eine Änderung von § 37a Abs. 4 KabE. Vorgaben für die Anrechnung einzelner Erfüllungsoptionen sind nicht im KabE enthalten und müssen deshalb in nachgelagerten Bundesimmissionsschutzverordnungen (BImSchV) geregelt werden. Lediglich die zweifache Anrechnung strombasierter Kraftstoffe wird direkt im Gesetz in § 37a Abs. 5 Satz 2 KabE vorgegeben.

Da die Mehrfachanrechnung den marktlichen Wettbewerb zwischen den einzelnen Erfüllungsoptionen verzerrt und bestimmte Technologien gezielt bevorzugt, ist die Festlegung der Anrechnungsfaktoren eine hochpolitische Frage. Wenn an dem System der Mehrfachanrechnung festgehalten wird, sollten die Anrechnungsfaktoren aller Erfüllungsoptionen nicht in nachgelagerten Verordnungen, sondern im Gesetzestext selbst geregelt werden, so dass der Bundestag an ihrer Festsetzung beteiligt wird, z. B. im Anschluss an die bereits enthaltene Vorgabe für strombasierte Kraftstoffe in (Ergänzung von § 37a Abs. 5 KabE).

2. Innovation fördern: Mindestanteil für fortschrittliche Biokraftstoffe anheben (Änderung von § 14 38. BImSchV oder Ergänzung von § 37d KabE)

Wie bereits im KabE angekündigt beabsichtigt die Bundesregierung, den in der 38. BImSchV geregelten Mindestanteil fortschrittlicher Biokraftstoffe bis 2030 auf 2,6% zu erhöhen. Der Mindestanteil fortschrittlicher Biokraftstoffe ist grundsätzlich zu begrüßen, liegt jedoch deutlich unter dem verfügbaren Mengenpotenzial. Aus Klimaschutzgründen ist nicht vertretbar, dieses Potenzial nicht zu heben.

² Quelle: Deutsches Biomasseforschungszentrum (2021), Hintergrundpapier zur Weiterentwicklung der Treibhausgasreduzierungs-Quote; abrufbar unter: [Hintergrundpapier Weiterentwicklung THG-Quote.pdf \(dbfz.de\)](#)

Vorschlag

Der Mindestanteil für fortschrittliche Biokraftstoffe sollte auf 3,5% in 2030 angehoben werden. Der Anstieg sollte dabei in Jahresschritten erfolgen, damit sich der tatsächliche Markthochlauf in der Gesetzgebung widerspiegelt. (Änderung von § 14 38. BImSchV).

Da es sich bei der Höhe des Mindestanteils um eine hochpolitische Frage handelt, sollte der Bundestag an der Festsetzung des Mindestanteils beteiligt und der Wert im Gesetz selbst geregelt werden (z.B. als neuer Absatz 4b in § 37d KabE).

3. Kurzfristig verfügbare Potenziale erschließen: Anstieg der THG-Quote vorziehen und verstetigen (Änderung von § 37a Abs. 4 KabE)

Die Bundesregierung sieht in ihrem Entwurf eine sehr späte Anhebung der THG-Quote im Zeitverlauf vor. So soll selbst im Jahr 2027 die THG-Quote nur 10% betragen – erst danach beginnt ein stärkerer Anstieg. Unabhängig von der Quotenhöhe verschenkt ein solch langsamer Anstieg große Klimaschutzpotenziale sowie Chancen auf die Markteinführung neuer Klimaschutztechnologien, da schon jetzt genug Erfüllungsoptionen kurzfristig erschlossen werden können, um – unter Beibehaltung der geplanten Mehrfachanrechnung - eine THG-Quote von 7,5% bereits in 2022 erfüllen zu können. Neben den Optionen, die für die Erfüllung der Quote von 6% Prozent in 2020 genutzt wurden (ca. 5,7% Biokraftstoffe, 0,3% Upstream-Emissions-Reduktion [UER]), ist zumindest von folgenden zusätzlichen Optionen auszugehen:

- Die Realisierung weiterer UER-Projekte, die aktuell bei der Deutschen Emissionshandelsstelle veröffentlicht wurden.
- Der Import kurzfristig verfügbarer fortschrittlicher Biokraftstoffe aus dem europäischen Ausland.
- Die Zulassung von Elektrofahrzeugen.

In den Folgejahren drängen neben dem stetigen Ausbau der Elektromobilität kontinuierlich weitere Erfüllungsoptionen in den Markt wie Bio-CNG und Bio-LNG zum Einsatz zur klimaneutralen Betankung der ansteigenden Nutzung von Gas als Kraftstoff, insbesondere im Schwerlast- und Fernverkehr, die Errichtung von Elektrolyseuren in Raffinerien sowie die nationale Erzeugung und Import strombasierter Kraftstoffe.

Neben der Höhe der THG-Quote ist zu kritisieren, dass in einzelnen Kalenderjahren die THG-Quote stagniert (2025, 2027, 2029). Es ist davon auszugehen, dass auch in diesen Jahren der Ausbau der E-Mobilität weiterläuft, was dazu führt, dass in diesen Jahren bereits erschlossene Erfüllungsoptionen aus dem Markt gedrängt werden (insb. konventionelle Biokraftstoffe), nur um in den Folgejahren wieder nachgefragt zu werden. Damit besteht die Gefahr großer Marktverwerfungen.

Vorschlag

Der Anstieg der THG-Minderungsquote wird deutlich vorgezogen und der Anstieg in Jahresschritten aufgeteilt, so dass es zu keiner Stagnation der THG-Quote kommt. Ein jährlicher Anstieg schafft Planungssicherheit für alle Akteure und vermeidet unnötige Brüche in der Nachfrage nach einzelnen Erfüllungsoptionen.

Die genauen Prozentschritte hängen von der Ausgestaltung der THG-Quote insgesamt ab, insbesondere der Anrechnungsfaktoren und des THG-Quotenwerts in 2030. Illustrativ wird hier folgender Anstiegspfad vorgeschlagen, falls die im KabE vorgesehene Mehrfachanrechnung sowie ein THG-Quoten-Zielwert von 22% beibehalten wird:

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

4. Technologieneutralität aufrechterhalten: Biogenen Wasserstoff als Erfüllungsoption zulassen (Ergänzung von §37a Abs. 5, Streichung von §37b Abs. 8 Nr. 4)

Erneuerbarer Wasserstoff ist eine Schlüsseltechnologie, sowohl für die Energiewende als auch für den zukünftigen Wirtschaftsstandort Deutschland. Im Verkehrssektor kann er dazu beitragen, die Reduktion von Treibhausgasen mit den Bedürfnissen einer mobilen Gesellschaft und der Notwendigkeit international eingebundener Wirtschaftskreisläufe zügig und kostengünstig in Einklang zu bringen. Angesichts der immensen Herausforderungen im Verkehrssektor ist es aus klima- sowie wirtschaftspolitischen Gründen nicht zu rechtfertigen, bestimmte Technologiepfade auszuschließen. Nichtsdestotrotz wird im KabE Wasserstoff nur dann als Erfüllungsoption zugelassen, wenn er aus *Elektrolyse* gewonnen wird, nicht aber, wenn er aus *Biomasse* gewonnen wird (z.B. durch Biomasse-Pyrolyse oder Biogas-Dampfreformierung). Mit dem Ausschluss dieser Technologien würde der Aufbau einer erneuerbaren Wasserstoffwirtschaft technologisch unnötig eingeschränkt und die Entwicklung und Markteinführung dieser innovativen Verfahren verhindert.

Vorschlag

Wasserstoff aus Biomasse sollte als Erfüllungsoptionen zugelassen werden, sowohl beim Einsatz in Raffinerien als auch als reiner oder beigemischter Kraftstoff.

Zu diesem Zweck müsste § 37b Abs. 8 Nr. 4 KabE gestrichen werden, in dem Wasserstoff aus Biomasse explizit von einer Anrechnung ausgeschlossen wird. Zudem sollte die Positivliste für Erfüllungsoptionen in § 37a Abs. 5 um drei weitere Nummern für biogenen Wasserstoff als Kraftstoff (analog zu strombasierten Energieträgern in Nr. 6) sowie biogenen Wasserstoff als Grundstoff in Raffinerien (analog zu strombasierten Energieträgern in Nr. 7 & 8) ergänzt werden. Insofern am System der Mehrfachanrechnung festgehalten wird, sollte auch die darauffolgende Vorgabe der Doppelanrechnung von strombasiertem Wasserstoff und seinen Folgeprodukten entsprechend ergänzt werden.

5. Obergrenze für Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse anheben (Änderung von § 13 38. BImSchV bzw. Ergänzung von § 37d KabE).

Im Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsfractionen darauf verständigt, den absolut unabdingbaren Beitrag der Biokraftstoffe zur Einsparung von THG-Emissionen vollumfänglich erhalten zu wollen. Dies deckt sich auch mit den Vorgaben in der europäischen Erneuerbare-Energien-Richtlinie (Art. 26 Abs. 1 RED 2) und den Beschlüssen des Klimaschutzprogramms 2030. Die von der Bundesregierung beschlossene und im KabE angekündigte Obergrenze von 4,4% für Biokraftstoff aus Anbaubiomasse liegt jedoch unter der laut RED 2 zulässigen Obergrenze, was aus klima- sowie wirtschaftspolitischer Sicht nicht vertretbar ist.

Vorschlag

Die Obergrenze für Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse wird auf den gemäß RED 2 zulässigen Wert von 5,3% angehoben (entspricht dem Anteil dieser Kraftstoffe am Endenergieverbrauch des Verkehrssektors in 2020 zzgl. 1 Prozentpunkt) (Änderung von § 13 38. BImSchV).

Da es sich bei der Höhe der Obergrenze um eine hochpolitische Frage handelt, sollte der Bundestag an der Festsetzung der Obergrenze beteiligt und der Wert im Gesetz selbst geregelt werden, nicht wie bisher in einer nachgelagerten Verordnung (z.B. als neuer Absatz 6 in § 37d KabE).

6. Konsequenz aus Palmöl-Kraftstoffen aussteigen: Einsatz von Abwässern aus Palmölmühen begrenzen

Der Ausstieg aus der Förderung von Biokraftstoffen aus Palmöl ist aus Gründen der Nachhaltigkeit zu begrüßen. Es ist bedauerlich, dass Kraftstoffe, die aus den Abwässern von Palmölmühen gewonnen werden (sog. Palm Oil Mill Effluents, „POME“), in der RED 2 als „fortschrittlicher Biokraftstoff“ eingestuft werden und mit dieser Begründung auf den Mindestanteil fortschrittliche Biokraftstoffe besonders angereizt werden (siehe Anlage 1 Nr. 7 38. BImSchV). Dabei ist es rechtlich umstritten, ob Deutschland EU-rechtlich verpflichtet ist, POME uneingeschränkt als fortschrittlichen Biokraftstoff anzureizen oder z.B. durch eine Höchstquote den Einsatz von POME zu begrenzen.³ Unnötig und nicht nachvollziehbar ist jedoch in jedem Fall, warum die Bundesregierung POME über das vermeintlich EU-rechtlich notwendige Maß hinaus anreizen möchte, indem die über den Mindestanteil hinausgehende Mengen an POME-Kraftstoff doppelt auf die Erfüllung der THG-Quote angerechnet werden können.

Vorschlag

Die mit dem BImSchG gesetzten Anreize zum Einsatz von POME sollten begrenzt bleiben. Wenn am System der Mehrfachanrechnung festgehalten wird, könnte z.B. in den ersten Jahren der über den Mindestanteil hinausgehende Einsatz von POME nicht mehrfach auf die THG-Quote anrechenbar sein. Nach Evaluierung dieser Maßnahme könnten in den Folgejahren ggf. schärfere Maßnahmen ergriffen werden.

³ Siehe z.B. Altröck, Martin / Kliem, Christine (2020), Gutachten zur Umsetzung des Einsatzes von Abwasser aus Palmölmühen (POME) und leeren Palmfruchtbündeln als zulässigen Rohstoff für die Produktion fortschrittlicher Biokraftstoffe gemäß Anhang IX Teil A Lit. G Richtlinie (EU) 2018/2001.

Kontakt

Hauptstadtbüro Bioenergie

Sandra Rostek

Leiterin

Email: sandra.rostek@biogas.org

Tel.: 030 / 27 58 179 11