

Stellungnahme von Bundesverband Bioenergie e.V. (BBE) und Hauptstadtbüro Bioenergie (HBB)

Zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der 38. Bundesimmissions- schutzverordnung vom 18.09.2024

Die Stellungnahme wird unterstützt von:

Bundesverband der Deutschen Bioethanolwirtschaft e.V.



Deutscher Bauernverband e.V.



Deutscher Raiffeisenverband e.V.



Fachverband Biogas e.V.

OVID Verband der ölsaatenverarbeitenden Industrie in
Deutschland e.V.

Union zur Förderung von Oel- und Proteinpflanzen e.V.



Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie e.V.



11.10.2024

Inhalt

1. Bewertung des Verordnungsentwurfs.....	3
1.1. Der VoE schafft Liquiditätsprobleme bei KMU & privilegiert „große“ Akteure sowie die Quotenverpflichteten.....	3
1.2. Laut VoE können fortschrittliche Biokraftstoffe, die nicht in 2024 angerechnet wurden, weiterhin auf 2025 übertragen werden.	4
1.3. Der VoE adressiert nur die Symptome, nicht die Ursachen, und schafft keine Investitionssicherheit.....	4
1.4. Fazit.....	5
2. Forderungen.....	6
2.1. Kurzfristige Änderungen des VoE bzw. der 38. BImSchV	6
2.2. Darüber hinaus gehender Handlungsbedarf	6
Kontakt.....	7

1. Bewertung des Verordnungsentwurfs

Der Einsatz von Biodiesel, Bioethanol, Biomethan und anderen Biokraftstoffen spart in Deutschland 10,5 Mio Tonnen CO_{2äq.} pro Jahr ein. Sie stellen mit 82 Prozent den mit Absatnd größten Anteil der Erneuerbaren Energien im Verkehrssektor. Die Erzeugung von Biokraftstoffen in Deutschland setzt jährlich wirtschaftliche Impulse von mehr als 5 Mrd. Euro (Stand 2023).¹ Die im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und verschiedenen untergesetzlichen Regelungen verankerte Treibhausgasminderungsquote (THG-Quote) ist das zentrale Steuerungsinstrument für den Hochlauf erneuerbarer Energien im Verkehrsbereich sowie für Investitionen für Kraftstoffproduktionsanlagen in Deutschland.

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass das Bundesumweltministerium (BMUV) das Problem der Übererfüllung der THG-Quote mit dem entsprechenden Preisverfall erkannt hat und kurzfristig regulatorisch adressieren möchte. Ebenso ist der Ansatz im Verordnungsentwurf (VoE) zu begrüßen, dass die „Übermengen“ der THG-Quotenerfüllung des Jahres 2024 erst frühestens im Jahr 2027 angerechnet werden können und in 2025 und 2026 nur Mengen aus Erfüllungsoptionen angerechnet werden, die im jeweiligen Jahr tatsächlich physisch eingesetzt wurden. So könnte sich potenziell der Quotenmarkt für 2025 und 2026 stabilisieren. Nach der Veröffentlichung des VoE konnte festgestellt werden, dass der Preis für THG-Minderungsmengen für das Quotenjahr 2025 wieder leicht angestiegen ist.

Trotz des grundsätzlich positiven Ansatzes des BMUV ist sicherzustellen, dass die Verordnung tatsächlich die gewünschte Wirkung erzielt. Die noch bestehenden Probleme des VoE werden in diesem und die Lösungsvorschläge der Bioenergieverbände zur Anpassung des VoE im nächsten Abschnitt erläutert.

Zudem ist die Voraussetzung für eine langfristige Wirksamkeit der THG-Quote, dass die Anrechnung zweifelhafter Biokraftstoffimporte und nichtexistierender UER-Projekte zeitnah beendet wird und Maßnahmen ergriffen werden, welche die Betrugsvorbeugung und Kontrollmöglichkeiten mit Inkrafttreten zum 01.01.25 deutlich verbessern.

1.1. Der VoE schafft Liquiditätsprobleme bei KMU & privilegiert „große“ Akteure sowie die Quotenverpflichteten.

Gemäß dem vorliegenden Entwurf wird die Möglichkeit, die Übererfüllung der in § 37a Abs. 4 BImSchG festgelegten THG-Quote nach § 37 Abs. 6 S. 5 und Abs. 8 auf das Folgejahr zu übertragen, für die Quotenjahre 2025 und 2026 (Zieljahre für die Übertragung) ausgesetzt. Ziel ist laut Begründung des BMUV, dass die THG-Quote in den Jahren 2025 und 2026 nur mit im jeweiligen Jahr physisch eingesetzten Optionen zu erfüllen ist. Damit soll neben einer Marktstabilisierung auch sichergestellt werden, dass Deutschland die Ziele der revidierten Erneuerbare Energien-Richtlinie (RED II) zum Mindesteinsatz fortschrittlicher Biokraftstoffe im Jahr 2025 erfüllt.

Leider führt die Regelung dazu, dass insbesondere kleine und mittelgroße Biokraftstoffproduzenten – wie sie im Biodiesel- und Biomethan-Bereich üblich sind – kurzfristig noch mehr unter Druck geraten und Kraftstoffmengen geradezu entwertet werden.

¹ Siehe: AGEE Stat / Umweltbundesamt (2024), [Zeitreihen zur Entwicklung Erneuerbarer Energien in Deutschland](#).

Für Biodiesel sinkt die Nachfrage am Spot-Markt im letzten Quartal 2024 absehbar auf ein Minimum. Anstatt Biodiesel beizumischen, nutzen Quotenverpflichtete lieber ihre angehäuften Quotenübererfüllung, die sie andernfalls erst 2027 wieder zur Quotenerfüllung einsetzen dürften. Eine Erholung der Nachfrage ist folglich erst 2025 zu erwarten. Biodieselproduzenten sind jedoch in der Regel auf kontinuierliche Verkäufe und Einnahmen angewiesen, damit Kosten, die 2024 anfallen (Rohstoffe, Kapitaldienste etc.), auch kurzfristig gedeckt werden. Eine Verschiebung der für Ende 2024 kalkulierten Einnahmen ist oft aus Liquiditätsgründen kaum möglich.

Dasselbe gilt für Inverkehrbringer von Biomethan. Sie sind im Sinne des § 37a Abs. 6 BImSchG Dritte ohne eigene Quotenverpflichtung und können üblicherweise die durch die Biomethan-Vermarktung generierte THG-Minderung im laufenden oder folgenden Jahr an Quotenverpflichtete verkaufen. Der VoE verwehrt nach unserem Verständnis jedoch Dritten die Möglichkeit, 2024 generierte THG-Minderung im Jahr 2025 zu verkaufen, stattdessen wäre eine Vermarktung erst 2027 wieder möglich.² Für Biomethanproduzenten und -händler ist dieser Aufschub wichtiger Einnahmen aus Liquiditätsgründen jedoch häufig nicht tragbar. Viele von ihnen versuchen daher derzeit, 2024 generierte THG-Minderungsmengen noch im laufenden Jahr zu vermarkten. Das Ergebnis ist ein weiteres Überangebot an Quotenerfüllungsoptionen und neuer Druck auf den Quotenpreis.

Bereits nach Veröffentlichung des VoE konnte beobachtet werden, dass der Preis für THG-Minderungsmengen, die 2024 generiert wurden, nochmals gesunken ist. Dies ist höchst wahrscheinlich auf die abfallende Nachfrage nach Biodiesel am Spot-Markt und die beschriebenen Reaktionen durch Biomethan-Inverkehrbringer zurückzuführen. Profiteure sind Quotenverpflichtete, die sich sehr günstig mit Quotenerfüllung für das Jahr 2027 eindecken können.

1.2. Laut VoE können fortschrittliche Biokraftstoffe, die nicht in 2024 angerechnet wurden, weiterhin auf 2025 übertragen werden.

Der VoE lässt weiterhin zu, dass fortschrittliche Biokraftstoffe nach § 14 Abs. 4 Nr. 2 der 38. BImSchV, die in 2024 in Verkehr gebracht wurden, nicht auf die Quote der Verpflichteten angerechnet, sondern, nach Wahl der Verpflichteten, zwar in 2024 angezeigt, aber im erst im Folgejahr auf die Unterquote sowie die Gesamtquote angemeldet werden. Dies gilt es vor allem deshalb zu verhindern, da die großen Mengen an Inverkehrbringung von vermeintlich fortschrittlichem/double counting Biokraftstoff in 2023 und 2024 eines der Kernprobleme ist, die der VoE zu adressieren versucht.

1.3. Der VoE adressiert nur die Symptome, nicht die Ursachen, und schafft keine Investitionssicherheit.

Wie oben beschrieben konnte festgestellt werden, dass der Preis für THG-Minderungsmengen für das Jahr 2025 wieder etwas angestiegen ist. Dies ist zwar ein positives Signal, das Vorkrisenniveau ist dennoch bei weitem noch nicht erreicht, sodass sich der THG-Quotenpreis immer noch auf einem sehr niedrigen Preisniveau bewegt.

Zudem wird das Problem der niedrigen Quotenpreise nur kurzfristig für die Jahre 2025 und 2026 adressiert. Um Investitionssicherheit zu schaffen, müssen sich Projektierer darauf verlassen können, dass auch ab 2027 ausreichende Quotenpreise vorhanden sein werden. Nach aktuellem Stand ist für das Jahr 2027 ein erneuter Preisverfall zu erwarten, wenn die Erfüllungsoptionen aus dem Jahr 2024

2

angerechnet werden dürfen. Nötig ist daher unbedingt eine deutliche Erhöhung von THG-Quote und Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe spätestens ab dem Verpflichtungsjahr 2027, um die bis Ende 2024 angehäuften Übererfüllungen aufzufangen.

Auch ist der VoE keine hinreichende Antwort auf die mutmaßlichen Betrugsfälle bei der Zertifizierung fortschrittlicher Biokraftstoffe. Die Aussetzung der THG-Quotenübertragung für die Jahre 2025 und 2026 schließt nicht aus, dass auch in den kommenden Jahren große Mengen fragwürdiger Importe auf den Markt gelangen und für die Erfüllung eines erheblichen Anteils der THG-Quote in beiden Jahren eingesetzt werden. Es ist daher unbedingt notwendig, dass die Bundesregierung über die vorliegende Anpassung der 38. BImSchV hinaus Maßnahmen zur Betrugsprävention ergreift, die schon zum 01.01.25 wirksam werden.

1.4. Fazit

Im Ergebnis wird der VoE dafür sorgen, dass

- der THG-Quotenpreis 2024 noch weiter einbricht (bereits direkt geschehen)
- sich finanzstarke Quotenverpflichtete noch günstiger als ohnehin schon mit THG-Minderungsmengen eindecken, die dann in 2027 (margenträchtig) in Verkehr gebracht werden (findet bereits statt)
- in den Jahren 2025 und 2026 der Quotenpreis zwar leicht steigt, aber ab 2027 wieder stark einbricht. Werden zweifelhafte Importe nicht ausgeschlossen, droht selbst dieser Effekt zu verpuffen.

Der VoE hat also für Ende 2024 das Gegenteil von dem bewirkt, was die eigentliche Absicht war, nämlich den THG-Quotenmarkt für Biokraftstoffproduzenten kurzfristig zu stabilisieren, und setzt weiterhin keine Anreize, ab 2027 nachhaltige Biokraftstoffe in Deutschland zu produzieren. Im Gegenteil wird bestehende Produktion aufgrund der absehbar niedrigen Preise abgebaut werden.

2. Forderungen

2.1. Kurzfristige Änderungen des VoE bzw. der 38. BImSchV

Auch die Übertragung von fortschrittlichen Biokraftstoffen aussetzen. Die Bioenergieverbände fordern eine Erweiterung der Aussetzung der Quotenübertragbarkeit auf die Übererfüllung der Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe und schlagen folgende Ergänzung in § 4a des VoE vor:

„(2) [neu] Abweichend von § 14 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 können Mengen an fortschrittlichen Biokraftstoffen, die den Mindestanteil nach § 14 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 im Verpflichtungsjahr 2024 und 2025 übersteigen, nicht auf den Mindestanteil der Verpflichtungsjahre 2025 und 2026 angerechnet werden.“

Keine Doppelanrechnung fortschrittlicher Biokraftstoffe ohne Vor-Ort-Kontrollen. Eine Doppelanrechnung bei Übererfüllung der Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe sollte untersagt werden, wenn das Herkunftsland des Kraftstoffes oder der Produzent selbst keine Witness Audits der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zulässt. So wird sichergestellt, dass nur vorschriftskonform geprüfte Biokraftstoffe aus redlicher Produktion eingesetzt werden. Diese Maßnahme sollte bereits für das Erfüllungsjahr 2024 gelten, muss aber zwingend für das Quotenjahr 2025 umgesetzt werden, da sonst die deutschen Märkte weiter mit Importen aus Asien überschwemmt werden, deren Herkunft zweifelhaft ist.

Dritte (insb. Inverkehrbringer von Biomethan) sollten die Möglichkeit erhalten, THG-Minderungsmenge aus einem Verpflichtungsjahr auch in die Folgejahre zu übertragen, zumindest von 2024 auf 2025. Zusätzlich sollten Dritte, zur Vermeidung einer Ungleichbehandlung gegenüber Quotenverpflichteten, im Jahr 2023 generierte THG-Minderungsmengen, auch noch im Verpflichtungsjahr an Quotenverpflichtete verkaufen können.

2.2. Darüber hinaus gehender Handlungsbedarf

Zügige ambitionierte Umsetzung der RED III: Die Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III) muss für den im Kraftstoffbereich so schnell wie möglich angegangen und eine dauerhafte Lösung gefunden werden, die sowohl die Ursachen des Preisverfalls adressiert als auch weitere Anreize zum Einsatz von nachhaltigen Biokraftstoffen einschließlich Investitionssicherheit für Neuinvestitionen in Deutschland setzt. Dazu gehört auch eine kurzfristige Anhebung der THG-Quote sowie der Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe.

Betrug ausschließen: Um die mutmaßlichen Ursachen für den Quotenpreisverfall auszuschließen und Vertrauen in das Instrument der Treibhausgasminderungsquote wiederherzustellen, müssen Betrugsfälle generell ausgeschlossen werden. Aktuell sind insbesondere die Importe potentiell fragwürdiger Biokraftstoffe zu adressieren.

Die BLE als zuständige Behörde muss jede notwendige Unterstützung der Bundesregierung erfahren, um die Verdachtsfälle gegen auf die THG-Quote und die Unterquote angerechneten Importmengen fortschrittlicher Biokraftstoffe zu prüfen und ihre Quotenanrechnung ggf. rückwirkend abzuerkennen. Die BLE hat hierzu grundsätzlich nach § 17 Abs. 2 Nr. 1 Biokraft-NachV die Möglichkeit, wenn dem jeweiligen Quotenverpflichteten im Rahmen üblicher Nachweispflichten die Betrugsindizien hätten bekannt sein müssen. Dies ist unserer Auffassung spätestens nach seit der einsetzenden

Berichterstattung im April 2023 der Fall. Ein kurzfristiger Importstopp potentiell falscher Biokraftstoffe kann erfolgen, indem die BLE die potentiell von Betrug betroffenen Biomassecodes sperrt, bis lückenlos sichergestellt ist, dass Betrug ausgeschlossen werden kann. Im aktuellen Verdachtsfall „China“ zählen dazu Fettabscheider-Inhalte gemäß BLE-Biomassecodes 3826-w020305-01 und 15162-w020305-01 sowie 3826-w020305-91 und 15162-w020305-91, außerdem Biomassecodes für soapstock- oder food waste sludge-basierte Biokraftstoffe, ggf. auch weitere.

Kontakt

Bundesverband Bioenergie e.V.
Gerolf Bücheler
Geschäftsführer
Tel.: 030 27 58 179-21
Email: buecheler@bioenergie.de

Hauptstadtbüro Bioenergie
Sandra Rostek
Leiterin
Tel.: 030-2758179-00
Email: rostek@bioenergie.de