

Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie e.V.
Verband der ölsaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland e.V.

Stellungnahme zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

I. THG-Quote an der Leistungsfähigkeit der Biokraftstoffbranche ausrichten und angemessene Kontrollmechanismen etablieren

Hintergrund:

Die Biokraftstoffförderung wird ab dem 01.01.2015 auf eine Treibhausgas (THG)-Minderungsquote umgestellt. Ziel ist eine Verringerung der THG-Emissionen im Verkehrssektor durch den Einsatz effizienter Biokraftstoffe. Damit wird sowohl ein Anreiz zur Dekarbonisierung der fossilen Kraftstoffe als auch zur Verbesserung der THG-Effizienz der Biokraftstoffproduktion gesetzt.

Die grundsätzliche Entscheidung für die Umstellung auf die THG-Quote wurde durch eine Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bereits 2009 beschlossen. Seitdem hat die Herstellungskette erhebliche Anstrengungen zur CO₂-Minderung unternommen. Dies beruht u.a. auf der Einführung der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung Anfang 2011, die bereits den Nachweis der THG-Minderung durch Biokraftstoffe verlangt. Mit der THG-Quote wird diese Anforderung nun auch als maßgebliches preisbestimmendes Element in den Kraftstoffmarkt eingeführt.

THG-Effizienz schon gesteigert:

Entgegen der Erwartung des Gesetzgebers hat sich die THG-Effizienz von Biokraftstoffen bereits in den vergangenen Jahren deutlich positiver entwickelt. Im Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Treibhausgasminderung von Biokraftstoffen (Drucksache 17/9621) wird diese Entwicklung bereits anerkannt: Die Bundesregierung stellt fest, dass der für das Jahr 2015 erwartete Durchschnittswert von 48% THG-Minderung im Vergleich zu fossilen Kraftstoffen für die in Deutschland verwendeten Biokraftstoffe bereits im Jahr 2011 erreicht wurde.

Mit der Einführung der THG-Quote und den damit einhergehenden Auswirkungen der jeweiligen THG-Bilanz auf den zu erzielenden Preis für Biokraftstoffe ist aufgrund des impliziten Preisanreizes kurzfristig eine weitere Verbesserung bei diesem Durchschnittswert zu erwarten. Bisherige Kalkulationen auf Basis eines optimierten Anlagenbetriebs erreichen z.B. für Biodiesel aus Raps eine durchschnittliche THG-Minderung von 50-60%. Dies zeigt, dass die bisherigen politischen Maßnahmen bereits zu erheblichen Anstrengungen innerhalb der Verarbeitungskette geführt haben, über eine effizientere Produktion die THG-Bilanz zu verbessern.

Kontrollvorgaben fehlen:

Im Hinblick auf die Einführung der THG-Quote fehlen grundsätzlich weiterhin wichtige Festlegungen zu deren Umsetzung. Neben den administrativen Vorgaben (z. B. Pönalezahlung bei Nichterfüllung der Quote, Übertragungsmöglichkeit zwischen Quotenjahren, fossiler Vergleichswert, etc.), die auf dem Wege dieser Gesetzesänderung geregelt werden sollen, betrifft dies insbesondere die Überprüfbarkeit der individuellen THG-Werte.

Da die THG-Bilanz ausschlaggebend für den zu erzielenden Preis des Biokraftstoffs sein wird, besteht systemimmanent ein großer Anreiz für die gesamte Lieferkette, diesen Wert zu maximieren. Die bestehenden Kontrollmechanismen der Nachhaltigkeitsverordnung bzw. der freiwilligen EU-Zertifizierungssysteme sind nicht ausreichend auf individuell berechnete THG-Bilanzen ausgerichtet. Durch die preisbildende Wirkung und die mengenbestimmende Konsequenz der Berechnungen wird die Relevanz der THG-Bilanz noch zusätzlich erhöht. Weder die Kontrollvorgaben der Systeme noch die fachliche Befähigung der Auditoren oder die Auditierungspraxis sind auf eine angemessene und zeitintensive Kontrolle der jeweiligen THG-Bilanz ausreichend eingerichtet.

Dadurch ergibt sich grundsätzlich ein erhebliches Betrugspotenzial, dies insbesondere für Biokraftstoffimporte aus Drittstaaten, bei denen z.B. die landwirtschaftlichen Verbesserungen kaum mehr überprüft werden können. Detaillierte Kontrollen aber müssen zur Sicherstellung der tatsächlichen Reduzierung von THG-Emissionen im Kraftstoffmarkt und zum Schutz der heimischen Verarbeitungskette zeitnah geregelt werden, um ein Inkrafttreten der THG-Quote zum 01.01.2015 überhaupt sinnvoll zu ermöglichen und um die THG-Quote nicht zu einer „Mogelpackung“ werden zu lassen.

Entsprechende Regelungen müssen sehr kurzfristig getroffen werden, um die notwendigen Anpassungen und deren Umsetzung in der Wertschöpfungskette noch zu gewährleisten. Denn Vertragsverhandlungen für Kraftstofflieferungen im ersten Quartal 2015 beginnen üblicherweise ab Juli 2014, die nachhaltigen Rohstoffeinkäufe hierfür werden bereits in diesen Wochen getätigt.

THG-Quote an Leistungsfähigkeit der Branche ausrichten:

Angesichts der erfolgreichen THG-Minderungsanstrengungen der Verarbeitungsindustrie ist die bisherige Regelung zur THG-Quote (noch) nicht an der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der Biokraftstoffbranche ausgerichtet. Problematisch ist nämlich, dass der Startwert der THG-Quote von 3% durch die optimierte THG-Effizienz der Biokraftstoffe zu einem deutlichen Absatzrückgang um bis zu 50% und damit zu einem geringeren Anteil erneuerbarer Energien im Verkehrssektor in den Jahren 2015 und 2016 führen wird. Dieser Absatzrückgang war vom Gesetzgeber, als das Gesetz 2009 verabschiedet wurde, sicher nicht intendiert.

Erst mit Erreichen der zweiten Stufe von 4,5% ab 2017 kann mit einem steigenden Anteil gerechnet werden. Dies ist aus wirtschaftlicher Sicht für die Biokraftstoffbranche eine problematische Entwicklung. Ebenso erscheint aus politischer Sicht ein Rückschritt bei der Erreichung des 2020-Ziels im Verkehrsbereich keine hinnehmbare Situation. Auch Richtlinie 2009/30/EG schreibt vor, „die Lebenszyklustreibhausgasemissionen[...] so stetig wie möglich [...] zu mindern“.

Forderungen:

- Anheben der THG-Quote für 2015/16:
Die THG-Quote muss an der aktuellen Leistungsfähigkeit der Biokraftstoffbranche ausgerichtet werden. Dazu muss ein harmonischer Zielerreichungspfad bis 2020 definiert werden. Insbesondere ist ein sachgerechter Startwert der THG-Quote ab 2015 notwendig, um einen Rückgang der Marktanteile alternativer Kraftstoffe zu verhindern und Anlagenbetreibern ausreichend Bestandsschutz zu gewähren.
- Striktere Kontrollregeln für THG-Bilanzierung:
Zur seriösen Umsetzung und für ein faires Marktumfeld für die heimischen Biokraftstoffproduzenten ist ein entsprechend stringentes Kontrollsystem für die THG-Bilanz von Biokraftstoffen unter der THG-Quote unumgänglich. Dies muss sowohl für die Bereitstellung von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse als auch für abfallbasierte Biokraftstoffe gleichermaßen gelten. Die Weiterführung der Kontrollvorgaben aus der 36. BImSchV ist auch unter der THG-Quote unabdingbar.

II. Anmerkungen zu einzelnen Regelungen im Gesetzesentwurf

zu E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die Umstellung auf die THG-Quote führt für die Wirtschaftsbeteiligten grundsätzlich zu höheren Kosten im Vergleich zur energetischen Quote. Dies betrifft insbesondere den zusätzlichen Aufwand für die zugrunde liegende Optimierung der Produktionsanlagen als auch für die THG-Kalkulation und Nachweisführung. Dies bedeutet gestiegenen Personalaufwand und auch IT-Kosten für die firmeninterne Umsetzung der Vorgaben und die komplexe Massenbilanzierung (z.B. gesonderte Bilanzen je NUTS 2-Wert) sowie höheren Auditierungs- und Kontrollaufwand.

zu F. Weitere Kosten

Satz 2 sollte gestrichen werden, da die zugrunde liegende einfache Proportionalität von Quote und Preis durch die Umstellung auf eine THG-Minderungsquote und den Anreiz zur Steigerung der THG-Effizienz so nicht gegeben ist.

zu 4. c) Änderung von §37 a Absatz 3a, Satz 2

Um einen Rückschritt bei dem bereits erreichten Anteil erneuerbarer Energien im Verkehrssektor sicher zu verhindern ist es notwendig, die Höhe des in Satz 2, 1. genannten Prozentsatzes für die THG-Quote ab 2015 an die tatsächlich erreichte THG-Minderung der Biokraftstoffe anzupassen. Ein sinkender Biokraftstoffanteil durch die zu geringe THG-Quote führt auch in der Prozesskette zu einem Wegfall der wertvollen Kuppelprodukte Rapsschrot (Futtermittel) und Glycerin, der nicht kompensiert wird.

Wir fordern deshalb einen deutlich höheren Startwert ab dem Jahr 2015. Um im weiteren Verlauf einen harmonischen und kontinuierlichen Zielerreichungspfad zum Wert von 7% THG-Quote in

2020 festzulegen, ist eine jährliche stufenweise Steigerung der THG-Quote erforderlich. Dies sichert die Zielerreichung ab und führt darüber hinaus zu mehr Planungssicherheit für alle Wirtschaftsbe- teiligten.

zu 4. c) Änderung von §37 a Absatz 3a, Satz 4

Der Basiswert für die fossile Referenz wird hier entsprechend der aktuell geltenden Rechtslage fest- geschrieben. Zwar wird im weiteren Text über eine Verordnungsermächtigung die Anpassung des Wertes ermöglicht, wenn dieser auf EU-Ebene verändert wird. Dies sollte jedoch bereits hier veran- kert werden.

Textvorschlag:

„Der Basiswert beträgt 83,8 Kilogramm Kohlenstoffdioxid-Äquivalent pro Gigajoule. *Eine Anpassung des Basiswertes erfolgt immer dann, wenn der entsprechende Wert in Richtlinie 2009/30/EC geän- dert wird.*“

Der europäische Gesetzgeber schreibt darüber hinaus in Richtlinie 2009/30/EG eine Berichtspflicht der Emissionen fossiler Kraftstoffe vor. Darauf basiert die vorgegebene Minderungsverpflichtung. Wie diese realen Emissionen der verwendeten fossilen Kraftstoffe ggf. in der deutschen THG-Quote zu berücksichtigen sind, müsste insbesondere bei der Anrechnung von weiteren Maßnahmen zur THG-Minderung in der Bereitstellung fossiler Kraftstoffe (Upstream-Emissionen Raffinerie) geklärt werden.

zu 5. Änderung von §37 b, Satz 10 f. / Neufassung von §37b

Das Anrechnungsverbot für bereits anderweitig, z.B. im Ausland, geförderte Biokraftstoffe wurde ersatzlos gestrichen. Dabei werden heimische Biodieselproduzenten der Gefahr ausgesetzt, gegen Biodieselimporte konkurrieren zu müssen, die im Ursprungsland aufgrund einer Förderung (z.B. B99) deutlich günstiger produziert werden können als in der EU. Die bestehende Regelung muss weiter- geführt und zukünftig so ausgestaltet werden, dass sie im Bedarfsfall ohne langwieriges Prüfverfah- ren Anwendung finden kann. Dies erscheint u. a. sinnvoll vor dem Hintergrund der nach heutigem Stand im Juli auslaufenden EU-Ausgleichszölle gegen B99 aus den USA.

zu 5. Änderung von §37 b, Satz 13 / Neufassung von §37b

Für steigende THG-Quoten sollte als zusätzliche Erfüllungsoption die Anrechnung von Biodiesel aus tierischen Fetten ermöglicht werden. Ihr Ausschluss ist nicht sachgerecht, denn alternative Verwen- dungspfade existieren in nennenswertem Umfang nur für Fette der Kategorie 3 (gem. VO (EU) Nr. 1069/2009). Da Fette der Kategorien 1 und 2 hingegen fast vollständig zur Biodieselherstellung zur Anrechnung in anderen Mitgliedstaaten verwendet werden sind Beeinträchtigungen anderer Ver- wertungswege nicht zu befürchten. Ein vollständiger Ausschluss sämtlicher Kategorien von Tierfett widerspricht dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

In der täglichen Praxis kommt es aufgrund des pauschal formulierten Ausschlusses tierischer Fette zu Problemen. Altspisefette werden häufig (auch bei rein pflanzlichen Fetten) in den Papieren auf Verlangen der Behörden als „Tierisches Nebenprodukt, Kategorie 3 gem. VO (EU) 1069/2009“ ge-

kennzeichnet. Der Gesetzeswortlaut ist im Sinne der Rechtssicherheit und Verhältnismäßigkeit anzupassen.

zu 6. b) cc) Änderung §37c, Satz 5

Die Festlegung der Pönale auf 0,47 €/kg CO₂eq erscheint sachgerecht und entspricht einer Weiterführung der bisherigen Pönaleregulung.

zu 7. b) dd) Änderung §37d

Es werden entgegen der Formulierung unter dd) die Nummern 6 bis 14 angefügt.

zu 7. b) dd) Änderung §37d / Neue Nummer 8.

Durch die Verordnungsermächtigung wird die Möglichkeit geschaffen, auf dem Verordnungsweg zusätzliche Kontrollvorgaben für die THG-Bilanz von Biokraftstoffen zu erlassen. Aus Sicht von VDB (und OVID) ist es unerlässlich, entsprechende Regelungen unbedingt vor Einführung der THG-Quote vorzuschreiben. Mit der THG-Quote wird die THG-Bilanz der einzelnen Biokraftstoffe das preisbestimmende Merkmal für den deutschen Markt. Die Mehrzahl der bisherigen Audits im Rahmen der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung ist nicht geeignet, eine umfassende Bewertung und Überprüfung der jeweiligen, auf individuellen Berechnungen basierenden THG-Bilanz vorzunehmen. Insbesondere bei der Verwendung von freiwilligen Systemen, die durch die EU-Kommission zugelassen sind, ist eine umfassende Kontrolle der THG-Bilanzen nicht in ausreichendem Maße vorgesehen. Darüber hinaus enthalten die Anforderungen für Auditoren in der Regel keine ergänzende Schulung für die Bewertung der THG-Bilanzierung, was schon allein z. B. wegen der Bewertung von Energiemanagementsystemen in den Verarbeitungsanlagen unabdingbar ist.

Es ist deshalb zwingend notwendig, innerhalb der EU-Zertifizierungssysteme für die Zulassung von Biokraftstoffen zur Anrechnung auf die deutsche THG-Quote entsprechend strenge und differenzierte Kontrollvorgaben zu erlassen. Dies betrifft neben optimierten Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse auch Biokraftstoffe aus Rest- und Abfallstoffen. Durch die Erfahrungen bei der Einführung der Doppelanrechnung hat sich gezeigt, dass umfassende Kontrollmechanismen sinnvoll sind, wenn über ein bestimmtes Produktmerkmal ein zusätzlicher Anreiz geschaffen wird. Dies gilt fortan bei der THG-Quote ebenso wie heute bei der Doppelanrechnung. Deshalb ist die Weiterführung der Kontrollvorgaben aus der 36. BImSchV auch unter der THG-Quote unabdingbar.

Den Mitgliedsstaaten wird durch die Richtlinie 2009/30/EG, Art. 7a, (i), Satz 4 explizit die Verantwortung zugewiesen, die Überprüfung der Angaben zur THG-Bilanz sicherzustellen. Dies bestätigt auch ein Rechtsgutachten der Kanzlei Freshfields, Bruckhaus, Deringer, das dieser Stellungnahme als Anlage beiliegt.

zu 7. b) dd) Änderung §37d / Neue Nummer 11. a)

Eine Öffnung der THG-Quote für weitere Kraftstoffe und Energieerzeugnisse ist mit Blick auf die Zielerreichung 2020 und die Umsetzung der Richtlinie 2009/30/EG nachvollziehbar. Eine Anrechnung ist nur sinnvoll für erneuerbare Kraftstoffe und Energieerzeugnisse. Ein Ersatz von Benzin und

Diesel durch andere fossile Kraftstoffarten mit nur geringfügig niedrigeren THG-Emissionen (CNG, LPG) entspricht nicht dem Leitbild einer nachhaltigen und zukunftsweisenden Politikgestaltung.

Fazit: Anpassung der THG-Quote zwingend erforderlich

Um eine Einführung der THG-Quote zum 01. Januar 2015 zielführend zu gewährleisten, sind aus Sicht der deutschen Biodiesel-Herstellungskette dringend Anpassungen notwendig:

- Dies betrifft einerseits den Startwert der THG-Quote. Dieser muss deutlich angehoben werden, um die bereits erfolgten Anstrengungen und Effizienzgewinne der Biokraftstoffproduktionskette angemessen zu berücksichtigen und den Anforderungen der Richtlinie 2009/30/EG, die eine stetige Zielerfüllung vorgibt, gerecht zu werden. Ein geringerer Wert führt zu einem deutlichen Rückgang des bereits erreichten Anteils erneuerbarer Energien im Verkehrssektor und gefährdet die Produktion nachhaltiger Biokraftstoffe in Deutschland.
- Darüber hinaus ist ein an die THG-Quote angepasstes Kontrollsystem mit eingehender Überprüfung der THG-Bilanz notwendig, um ihrer Bedeutung als preisbildendes Merkmal gerecht zu werden. Dies bezieht sich sowohl auf Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse als auch aus Abfällen/Reststoffen. Notwendig ist auch eine angemessene Qualifikation der Auditoren sowie deren Kontrolle (Watch-the-Watchman-Prinzip).

Berlin, 02.05.2014