

## **Stellungnahme**

Umsetzung der EU-Vorgaben und Erreichung der EU-Ziele von Artikel 25 bis 28 der Richtlinie (EU) 2018/2001 (Erneuerbare-Energien-Richtlinie, „RED II“)

# **Referentenentwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote sowie für eine Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote**

**Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.**

## Zusammenfassung

Um die nationalen Klimaschutzziele 2030 im Verkehrssektor zu erreichen, wären neben zehn Millionen Elektrofahrzeugen die heutigen Mengen an biogenen Kraftstoffen mindestens bis 2030 zu verdreifachen: Rund die Hälfte dieser zusätzlichen Mengen müsste durch biogene Kraftstoffe erfolgen, die andere Hälfte wäre durch E-Fuels zu erbringen. An diesem Anspruch müssen sich die vorgelegten Entwürfe zur Umsetzung der RED II messen lassen.

Die Rahmenbedingungen für einen raschen Markthochlauf von grünem Wasserstoff und CO<sub>2</sub>-armen sowie CO<sub>2</sub>-freien Kraftstoffen sind nicht nur für einen besseren Klimaschutz, sondern gerade für die deutsche Industrie von herausragender Bedeutung. Die jetzige politische Weichenstellung muss mindestens bis 2030 einen planbaren und verlässlichen Pfad für klimafreundliche Technologien vorgeben, der gleichermaßen für die Mineralölwirtschaft, die Chemische Industrie, den Maschinen- und Anlagenbau, für die Fahrzeugindustrie und die Luftverkehrswirtschaft begehbar ist und klimapolitische Ziele mit industriepolitischen und beschäftigungspolitischen Zielen vereint.

Grundsätzlich begrüßt der BDI, dass die Bundesregierung mit der Vorlage der Referentenentwürfe eine rasche Umsetzung der Europäischen Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (RED II) für den Verkehr in nationales Recht anstrebt. Zu begrüßen ist auch, dass das BMU bei der Umsetzung der RED II für den Verkehr an der THG-Minderungsquote festhält und diese weiterentwickelt. Ebenso unterstützt die deutsche Industrie die Strategie, den Einsatz von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermitteln (sog. Biokraftstoffe 1. Generation) auf den Status quo zu begrenzen und ein Phase-out von Palmöl bis 2026 vorzusehen.

Kritisch sieht der BDI die fehlenden Impulse für CO<sub>2</sub>-arme und CO<sub>2</sub>-neutrale (strombasierte) Kraftstoffe, den Verzicht auf verlässliche und planbare Rahmenbedingungen für Investitionen in den Wasserstoffmarkt durch die Festlegung der THG-Minderungsquote nur bis 2026 sowie die Einführung einer nationalen Beimischungsquote für den Luftverkehr. Das Zwischenziel lässt langfristige Planungssicherheit vermissen und die einseitige Fokussierung auf den Flugverkehr greift ausgerechnet in ein unter internationalem Wettbewerbsdruck stehenden Gefüge ein, um im nationalen Alleingang den kostenintensiven Hochlauf einer Zukunftstechnologie zu riskieren. In dieser Ausgestaltung kann die nationale Umsetzung der RED II für den Verkehr keinen signifikanten Beitrag für den Markthochlauf von grünem Wasserstoff und strombasierten Kraftstoffen leisten. Anreize zur Entwicklung von Märkten für grünen Wasserstoff im Verkehrssektor bleiben aus.

## Einleitung

Um die ehrgeizigen nationalen Klimaschutzziele im Verkehrssektor bis zum Jahr 2030 zu erreichen, bedarf es zusätzlich zur Elektromobilität enormer politischer und wirtschaftlicher Anstrengungen für den Hochlauf fortschrittlicher Biokraftstoffe sowie strombasierter Kraftstoffe. Bis 2030 wären die heutigen Mengen an beigemischten und bisher biogenen Kraftstoffen in Zukunft mindestens zu verdreifachen<sup>1</sup>: Rund die Hälfte dieser zusätzlichen Beimischungsmengen müsste durch biogene Kraftstoffe erfolgen, die andere Hälfte wäre in Form von E-Fuels beizumischen.

Dieser Hochlauf CO<sub>2</sub>-armer und CO<sub>2</sub>-neutraler Kraftstoffe muss ergänzend zu dem ebenso ambitionierten Ziel der Förderung von Elektromobilität sowie der weiteren Förderung des Verkehrsträgerwechsels zu Schiene, Bus und Binnenschiff sowie weiterer Effizienzsteigerungen und Nutzung der Digitalisierungspotenziale erfolgen.

Der Vorschlag des Bundesumweltministeriums zur Umsetzung der Europäischen Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (RED II) für den Verkehr in Form der Referentenentwürfe zum „Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote“ und zur „Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote“ dürfte hingegen zu keiner substantiellen Steigerung der erneuerbaren Kraftstoffmengen bis 2030 führen.

Trotz der gewaltigen Herausforderungen zur Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehr klammert der Vorschlag des BMU eine mögliche Mehrfachanrechnung strombasierter Kraftstoffe als Erfüllungsoption nahezu aus. Stattdessen soll bei Kerosin eine nationale Quote für strombasiertes Kerosin eingeführt werden. Hierdurch würden in erster Linie nationale Fluggesellschaften massiv im internationalen Wettbewerb benachteiligt. Zumindest ein gemeinsames Vorgehen auf europäischer Ebene wäre sinnvoll. Überdies dürfte dieses gesamtwirtschaftlich sehr teure Minderungsinstrument keinen nennenswerten Beitrag zur THG-Reduktion leisten. Die erwartbaren Wasserstoff- und E-Fuels-Mengen hinken hinter den Ankündigungen der nationalen Wasserstoffstrategie her.

Zudem braucht es eine ambitionierte THG-Minderungsquote bis zum Jahr 2030, um die erforderlichen Anreize für Investitionen in fortschrittliche und strombasierte Kraftstoffe zu setzen. Allein Planungs- und Genehmigungsverfahren moderner Raffinerieanlagen nehmen mehrere Jahre in Anspruch, so dass im Grunde heute schon die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die

---

<sup>1</sup> [BCG/Prognos, Klimapfade Verkehr 2030, 2019](#)

in zehn Jahren verfügbaren CO<sub>2</sub>-neutralen Kraftstoffmengen zu setzen sind. Unter den Rahmenbedingungen, wie sie die beiden Referentenentwürfe vorsehen, lässt sich keine starke deutsche Wasserstoffwirtschaft aufbauen.

Für einen wirkungsvollen Klimaschutz durch CO<sub>2</sub>-neutrale Kraftstoffe wäre stattdessen eine spezielle THG-Minderungsquote, ohne Berücksichtigung von Strom und besonderer Berücksichtigung strombasierter Kraftstoffe im Straßenverkehr, in einem klugen Politikmix denkbar: Zusätzlich zu einer Quote wären auch Anreize bei der Energiesteuer auf Kraftstoffe sowie bei dem ab 2021 geltenden Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) zu nutzen, um den Markthochlauf klimafreundlicher Technologien zu befeuern. Diese kämen langfristig auch dem Luftverkehr zugute.

Eine zielgerichtete und innovationsfördernde Umsetzung der RED II für den Verkehr muss die Erreichung der Klimaziele im Verkehrssektor durch die gezielte Förderung CO<sub>2</sub>-armer und CO<sub>2</sub>-neutraler Kraftstoffe unterstützen und zugleich den Markthochlauf von grünem Wasserstoff voranbringen. Einen Weg, wie die Politik diese beiden Ziele gleichzeitig erreichen kann, zeigt das BDI-Diskussionspapier „Nationale Umsetzung der Europäischen Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (RED II)“<sup>2</sup> auf.

---

<sup>2</sup> [BDI-Diskussionspapier „Nationale Umsetzung der Europäischen Erneuerbaren-Energien-Richtlinie \(RED II\)“](#)

## Im Einzelnen zu den beiden Referentenentwürfen

### 1. Referentenentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote“:

Zu Artikel 1, Nummer 3, Buchstabe f, Doppelbuchstabe bb:

Die deutsche Industrie und insbesondere die Inverkehrbringer von Kraftstoffen brauchen einen verlässlichen und planbaren zeitlichen Rahmen. Aus diesem Grunde erscheint es nicht nachvollziehbar, warum die Bundesregierung tonnenscharfe, jährliche Klimaschutzziele im Verkehrssektor vorgibt, gleichzeitig aber bei einem Instrumentarium wie der THG-Minderungsquote sich nicht in der Lage sieht, über das Jahr 2026 hinaus weitere Ambitionsniveaus vorzugeben.

Allein Planungs- und Genehmigungsverfahren moderner Raffinerieanlagen nehmen mehrere Jahre in Anspruch, so dass im Grunde heute schon die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die in zehn Jahren verfügbaren CO<sub>2</sub>-neutralen Kraftstoffmengen zu setzen sind. Nur eine ambitionierte THG-Minderungsquote bis zum Jahr 2030 kann heute die erforderlichen Anreize für Investitionen in fortschrittliche und strombasierte Kraftstoffe setzen.

Zu Artikel 1, Nummer 3, Buchstabe c und Buchstabe g:

Die Änderung regelt die Einführung einer verpflichtenden Mindestquote im Luftverkehr für strombasierte Kraftstoffe. Die alleinige Zweckbestimmung strombasierter Kraftstoffe bei in Deutschland getanktem Kerosin führt ausgerechnet in einem international sehr wettbewerbsintensiven Markt zu Nachteilen der von Deutschland aus operierenden Luftverkehrsunternehmen. Treibstoffkostensteigerungen um rund zehn Prozent reichen aus, um beispielsweise Luftverkehrsunternehmen mit Drehkreuzbetrieben in den europäischen Nachbarstaaten im internationalen Wettbewerb spürbar zu begünstigen.

Eine nationale Quote befördert das *Tankering* und verursacht auf diesem Wege zusätzliche Emissionen: Fluggesellschaften, die außerhalb des Geltungsbereichs der nationalen Beimischungsquote operieren, würden aufgrund höherer Kerosinpreise in Deutschland bereits beim Start im Ausland für Hin- und Rückflug tanken. Die Flugzeuge würden mit einem deutlich höheren Gewicht fliegen, dadurch mehr Kerosin verbrauchen und in der Folge mehr CO<sub>2</sub> ausstoßen.

Ein Vorstoß für den Hochlauf strombasierter Kraftstoffe im Luftverkehr kann und sollte deshalb mindestens auf europäischer Ebene – und dann unter Einbeziehung direkter Wettbewerbsflughäfen außerhalb der EU – erfolgen. In jedem Fall muss eine nationale oder europäische Lösung zwingend mit dem Ausgleich der Mehrkosten einhergehen. Treibstoffkosten machen rund

25 bis 30 Prozent der Betriebskosten einer Fluggesellschaft aus. Die im Verordnungsentwurf vorgeschlagenen Quoten würden aus heutiger Sicht diese Kosten um bis zu 18 Prozent erhöhen. Dies würde eine Wettbewerbsverzerrung zugunsten ausländischer Fluggesellschaften bedeuten, da solche ungleichen Kosten von den deutschen Fluggesellschaften nicht in Form höherer Preise an die Kunden weitergegeben werden könnten. Insbesondere auf internationalen Langstrecken stehen die Drehkreuze in Deutschland in direktem Wettbewerb zu ausländischen Fluggesellschaften, die über Paris, London, Amsterdam oder auch Istanbul und Dubai preiswerter anbieten.

Allein durch eine globale Lösung im Luftverkehr ließen sich Carbon Leakage und Wettbewerbsverzerrungen vermeiden, also auch ohne einen Ausgleich der Mehrkosten für strombasierte Kraftstoffe und fortschrittliche Biokraftstoffe (kurz: Sustainable Aviation Fuels, SAF), wenn es zur Ausgestaltung einer internationalen Beimischungsverpflichtung für Fluggesellschaften käme – z.B. über das bereits international vereinbarte globale CO<sub>2</sub>-Kompensationssystem CORSIA der UN-Luftfahrtorganisation ICAO.

Um im Falle einer nationalen oder europäischen Beimischungsverpflichtung Carbon Leakage sowie Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten deutscher/europäischer Fluggesellschaften und zu Lasten der Drehkreuze in Deutschland/ Europa zu vermeiden, darf die Regulierung keine Kraftstoffpreisunterschiede verursachen. Daher ist sicherzustellen, die Mehrkosten der Beimischungsverpflichtung zuverlässig und langfristig auszuschließen. Ein Ausgleich der Mehrkosten wäre grundsätzlich möglich durch (1) die Minimierung der Herstellungskosten und (2) dem Ausgleich der dann noch verbleibenden Mehrkosten:

1. Herstellungskosten minimieren:

- Die öffentliche Hand sollte unterschiedliche Herstellungsverfahren in einem Umfang fördern, der es erlaubt, SAF zu gleichen Preisen wie herkömmliches Kerosin in den Markt zu bringen. Anlagen im Ausland sind dabei ebenfalls zu berücksichtigen. Die Förderung ließe sich etwa aus Einnahmen des Bundes aus der Luftverkehrsteuer und des EU-ETS finanzieren.
- Darüber hinaus sind die Rahmenbedingungen für die SAF-Herstellung so auszugestalten, dass die Herstellungskosten deutlich minimiert werden (z. B. Befreiung von der EEG-Umlage beim Strombezug, Mehrfachanrechnung für grünen Wasserstoff bei der Kraftstoffherstellung zur Skalierung und Kostendegression der Elektrolyse).

2. Ausgleich der noch verbleibenden Mehrkosten:

- Der Emissionsfaktor im EU-ETS ist von derzeit 3,15 für Kerosin entsprechend der jährlichen Quote zu reduzieren.
- Nachhaltige Flugkraftstoffe sollten bei einem zusätzlichen freiwilligen Einsatz durch die Fluggesellschaften im Rahmen des EU-

ETS mehrfach anzurechnen sein. Dafür ist ein Book&Claim-Ansatz erforderlich.

- Die Fluggesellschaften sollen die Mehrkosten bei der Entrichtung der Luftverkehrsteuer gegenrechnen können.

Für einen erfolgreichen Hochlauf strombasierter Kraftstoffe als Erfüllungsoption sind auch die Potenziale des Straßenverkehrs von Beginn an zu nutzen. Denn in Kombination mit einer zusätzlichen Anrechenbarkeit von synthetischen Kraftstoffen auf die THG-Minderungsquote könnten nicht nur weitere Kapazitäten zur Erzeugung von Wasserstoff angereizt, sondern auch der Markthochlauf von synthetischen Kraftstoffen in anderen Verkehrsbereichen wie dem Luftverkehr unterstützt und mitfinanziert werden. Neben den zu erwartenden technologischen Lernkurven spielen die Abhängigkeiten in den Wertschöpfungsketten der Kraftstoffproduktion eine wichtige Rolle.

Eine ausschließliche PtL-Produktion für den Flugverkehr wäre nicht kosteneffizient, denn bei der Produktion von Kerosin fallen andere Produkte wie Diesel und Benzin an, die im Straßenverkehr eingesetzt werden könnten. Wenn kein Markt für synthetische Kraftstoffe im Straßenverkehr existiert, müssen die Kosten dieser Produkte ebenfalls von der Luftverkehrswirtschaft getragen werden. Dies erhöht die Zusatzkosten für den Luftverkehr und somit auch den staatlichen Förderbedarf. Denn bislang sind SAF, insbesondere strombasierte Flugkraftstoffe, nicht in ausreichender Menge verfügbar und noch zu teuer: Derzeit wäre der Preis für SAF rund 10-mal höher als für fossile Flugkraftstoffe, in Vor-Corona-Zeiten 4-5-mal höher.

Grundsätzlich muss daher gelten: Eine Beimischungsverpflichtung muss die reale SAF-Produktionskapazität widerspiegeln und technologieoffen ausgestaltet sein. Jede Quote sollte auf langfristig verlässlichen Nachhaltigkeitskriterien basieren und eine ausreichende Vorlaufzeit für den Aufbau der jeweiligen Produktionsanlagen vorsehen. Der Aufbau der Produktionskapazität wird dabei höchstwahrscheinlich nicht linear sein.

In jedem Fall empfiehlt sich für den internationalen Luftverkehr ein international koordinierter Fahrplan, um sicherzustellen, dass nicht nur in Deutschland Produktionsanlagen gebaut und Kraftstoffe zu marktfähigen Preisen in den Verkehr gebracht werden. Deutschland und die EU sollten die hierfür erforderliche Entscheidungsfindung auch auf globaler Ebene innerhalb der ICAO vorantreiben.

Der BDI empfiehlt mit Nachdruck eine enge Abstimmung mit der legislativen ReFuelEU Aviation Initiative der EU-Kommission, die ebenfalls auf einen Markthochlauf von SAF abzielt und deren Veröffentlichung noch in 2020 erwartet wird. Auch im Hinblick auf die parallelen Arbeiten innerhalb der EU-Kommission zur Energiesteuer-Richtlinie, zur ETS/CORSIA-Implementierung sowie zur Überarbeitung der RED II ist ein koordiniertes Vorgehen angeraten, um den SAF-Hochlauf zielführend voranzutreiben, ohne dabei dem deutschen Luftverkehrssektor durch parallele Maßnahmen dringend benötigte Investitionskraft durch Abgaben, Steuern oder Ähnliches zu entziehen.

Zu Artikel 1, Nummer 3, Buchstabe h:

Die Anpassung soll zur Förderung von strombasierten Kraftstoffen und zur Umsetzung der Vorgaben aus der RED II u. a. die Anrechnung von ausschließlich mit erneuerbaren Energien hergestellten flüssigen Kraftstoffen und Wasserstoff sowohl im Straßenverkehr als auch zur Produktion konventioneller Kraftstoffe ermöglichen.

Allerdings greifen die Regelungen zu kurz. Die alleinige Aufnahme als Erfüllungsoption ohne Mehrfachanrechnung liefert keinen echten Impuls für den Einsatz von strombasierten Kraftstoffen.

Auch die angekündigte Mehrfachanrechnung mit Faktor 2 im Raffineriebereich reicht nicht als Impuls aus: Die Mehrfachanrechnung von grünem Wasserstoff zur Herstellung konventioneller Kraftstoffe muss als Erfüllungsoption bereits jetzt fest verankert werden, um erforderliche Planungen und Investitionen auszulösen. Dabei ist sicherzustellen, dass eine ehrgeizige THG-Minderungsquote einen verlässlichen Technologiepfad bis mindestens 2030 absichert. Daher gilt es von Beginn an eine THG-Minderungsquote von mindestens 14 Prozent bis zum Jahr 2030 festzulegen, die bei verbindlicher Implementierung von Mechanismen der Mehrfachanrechnung noch deutlich höher ausfallen kann. Eine Unterquote für Wasserstoff und strombasierte Kraftstoffe über alle Verkehrsträger hinweg ist dabei zu prüfen.

Solange die Methodologie nach Art. 27 (3) RED II nicht vorliegt und Unsicherheit darüber besteht, wann Wasserstoff als „grün“ gilt gerade (wenn der Strom für die Elektrolyse aus dem Netz bezogen wird), können Investitionen an den bzw. zur Versorgung von Raffineriestandorten, die auf den Netzbezug angewiesen sind, nicht erfolgen. Laut RED II soll der entsprechende delegierte Rechtsakt spätestens bis Dezember 2021 vorgelegt werden. Dieser Zeitpunkt ist zu spät, um den Markthochlauf von „grünem“ Wasserstoff im Raffineriesektor bereits kurzfristig zu ermöglichen. Zudem stellt die avisierte Revision der RED II eine zusätzliche regulatorische Unsicherheit dar. Daher sollte Deutschland als eines der führenden Länder beim Thema Wasserstoff im Rahmen der laufenden EU-Ratspräsidentschaft einen pragmatischen Vorschlag für die Phase des Markthochlaufs vorlegen, die in der europäischen Wasserstoffstrategie bis 2024 definiert wird.



**2. Referentenentwurf der Bundesregierung „Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote“:**

Zu Artikel 1, Nummer 4, Buchstabe a:

Die vierfache Anrechenbarkeit des Energiegehalts des Fahrstroms kann in der Hochlaufphase der Elektromobilität ein probates Mittel sein. Bis zum Jahr 2030 sollte dieses Instrument v.a. aber den Mitgliedstaaten vorbehalten sein, um THG-Minderungsziele sicher zu erreichen.

Anstelle eines Quotenhandels sollen Inverkehrbringer von Kraftstoffen attraktive und zielgenaue Instrumente an die Hand bekommen, um die THG-Minderungsquote auch tatsächlich bis 2030 zu erreichen. Hierfür bedarf es in erster Linie einer Mehrfachanrechnung für grünen Wasserstoff sowie den strombasierten Kraftstoffen.

Zu Artikel 1, Nummer 13, Buchstabe b, Doppelbuchstabe bb und Buchstabe e:

Um die Klimaschutzziele im Verkehrssektor bis zum Jahr 2030 zu erreichen, müssten die heute eingesetzten CO<sub>2</sub>-neutralen und –armen Kraftstoffmengen mindestens verdreifacht bis vervierfacht werden. Dies gelingt nicht bei einer Deckelung der Anrechenbarkeit von fortschrittlichen Biokraftstoffen bei 1,75 Prozent im Jahr 2030. Es ist daher sicherzustellen, dass auch über einem Anteil von 1,75 Prozent hinaus eine doppelte Anrechenbarkeit von fortschrittlichen Biokraftstoffen gegeben ist, um auch deren Markthochlauf sicherzustellen.

## Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

## Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)  
Breite Straße 29, 10178 Berlin  
www.bdi.eu  
T: +49 30 2028-0

## Ansprechpartner

■■■■■■■■■■  
Abteilungsleiter  
T: ■■■■■■■■■■

■■■■■■■■■■

■■■■■■■■■■  
Stellvertretende Abteilungsleiterin  
T: ■■■■■■■■■■

■■■■■■■■■■

BDI Dokumentennummer: D 1253