

STELLUNGNAHME

vom 14. Oktober 2020 zu

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote und zum Entwurf für eine Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote

DVGW Deutscher Verein des
Gas- und Wasserfaches e.V.

Ansprechpartner

Robert-Koch-Platz 4

D- 10115 Berlin

Tel.:

M.:

E-Mail:

Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat am 24.09.2020 einen Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote und einen Entwurf für eine Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote vorgelegt. Der DVGW bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zu diesen Entwürfen.

Die vorgelegten Entwürfe des Bundesumweltministeriums zur Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) erlauben kein realistisches Szenario, in dem die bestehenden Klimaziele im Verkehrsbereich erreicht werden können. Nur über eine technologieoffene Umsetzung und ambitionierte Zielvorgaben wird dies möglich sein. Dies spiegeln die vorgelegten Referentenentwürfe aber nicht wider, die sich stark einseitig auf Elektromobilität fokussieren. Notwendig ist ein technologieoffener Ansatz, der alle Optionen, d.h. auch wasserstoffbasierte erneuerbare Kraftstoffe, gleichberechtigt zulässt. Ansonsten werden Chancen Treibhausgasemissionen zu mindern vertan. Der DVGW schlägt daher folgende Änderungen vor:

1) Anhebung des Anteils der erneuerbaren Energien im Verkehr bis 2030 auf 23 %

Der Vorschlag des Bundesumweltministeriums steht im Widerspruch zu dem in der Nationalen Wasserstoffstrategie genannten Ziel der Bundesregierung, die RED II ambitioniert umzusetzen und den Mindestanteil erneuerbarer Energie am Endenergieverbrauch des Verkehrssektors im Jahr 2030 signifikant über die EU-Vorgaben hinaus zu erhöhen. Der DVGW schlägt daher vor, den Anteil der erneuerbaren Energien im Verkehr bis 2030 auf 23 % anzuheben, auch um dadurch die benötigten Treibhausgasminderungen im Verkehrsbereich zu realisieren. Der Vorschlag in der RED II von 14 % sollte im Sinne des Klimaschutzes als Mindestanforderung verstanden werden.

2) Festlegung eines deutlich ambitionierteren 2030-Zielpfades der Treibhausgasminderungs-Quote

Es sollte bereits jetzt eine Treibhausgasminderungs-Quote für den Zeitraum nach 2026 festgelegt werden. Ein Zielpfad bis 2030 ist notwendig, um für Marktakteure ausreichend Planungssicherheit zu erreichen und den Markthochlauf von Wasserstoff und seinen Folgeprodukten zusätzlich zu unterstützen. Der Zielpfad sollte dabei vom Ambitionsniveau her über den Vorschlag des Bundesumweltministeriums deutlich hinausgehen, um die Anhebung des Anteils der erneuerbaren Energien im Verkehr ausreichend zu unterstützen. Die Möglichkeit, die Verpflichtung zur Minderung der Treibhausgasemissionen durch Inverkehrbringen von Kraftstoffen zu erfüllen, die in Anhang 2 der 38. BImSchV genannt werden, halten wir, anders als vom BMU vorgeschlagen, auch für den Zeitraum nach 2022 für sinnvoll.

3) Wasserstoff und seine Folgeprodukte bei Mehrfachanrechnungen berücksichtigen

Sollte eine vierfache Mehrfachanrechnung für die Nutzung von in der elektrischen Mobilität eingesetztem Strom umgesetzt werden, wie dies im Entwurf der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote vorgesehen ist, muss diese in gleicher nomineller Höhe auch für Wasserstoff und seine Folgeprodukte gelten, die im Straßenverkehr eingesetzt werden. Eine alleinige, vierfache Mehrfachanrechnung für die Nutzung von Strom lässt eine auf marktwirtschaftlichen Prinzipien basierende Technologieoffenheit nicht zu. Die vorgeschlagene Zweifach-Anrechnung des Einsatzes von Wasserstoff bei der konventionellen Kraftstoffproduktion auf die THG-Minderungsquote ist in diesem Zusammenhang zu begrüßen.

4) Technologieoffene Mindestquote für fortschrittliche gasförmige und flüssige Kraftstoffe

Die bestehende Vorgabe in § 14 der 38. BImSchV sollte nicht ausschließlich auf Biokraftstoffe beschränkt werden, wie dies im Referentenentwurf der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote vorgesehen ist. Notwendig ist ein System, das auch weiterhin für alle fortschrittlichen gasförmigen und flüssigen Kraftstoffe eine Mindestquote vorsieht und das die Mindestanforderungen aus der RED II übertrifft. Die Einhaltung der EU-Vorgabe gemäß Artikel 25 (1) RED II, dass der Beitrag von fortschrittlichen Biokraftstoffen und Biogas innerhalb des Mindestanteils erneuerbarer Energien am Anteil des Endenergieverbrauchs des Verkehrssektors im Jahr 2022 mindestens 0,2 %, im Jahr 2025 mindestens 1 % und bis 2030 mindestens 3,5 % beträgt, muss unbeschadet dessen sichergestellt werden.

Hintergrund

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat am 24.09.2020 einen Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote und einen Entwurf für eine Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote vorgelegt. Der Gesetzgebungsvorschlag dient dabei der nationalen Umsetzung von EU-Recht.

2018 wurde mit der Novellierung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU)2018/2001 („RED II“) auf EU-Ebene das verbindliche Ziel beschlossen, den Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch bis 2030 auf mindestens 32 % anzuheben. Dabei gibt die RED II spezifische Zielwerte für die Sektoren Strom, Wärme und Transport vor. Gemäß Artikel 25 der RED II, der sich auf den Transportsektor bezieht, sollen die EU-Mitgliedstaaten Kraftstoffinverkehrbringer verpflichten, den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch des Verkehrssektors bis 2030 auf mindestens 14 Prozent (einschließlich Mehrfachanrechnungen) zu erhöhen. Der Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch im Verkehr soll dabei einem festgelegten indikativen Zielpfad folgen, den die Mitgliedstaaten selbst festlegen können. Innerhalb des Mindestanteils von 14 Prozent müssen fortschrittliche Biokraftstoffe und Biogas in bestimmten Jahren Mindestwerte erreichen. So muss ihr Anteil 2022 mindestens 0,2 %, im Jahr 2025 mindestens 1 % und 2030 mindestens 3,5 % betragen. Um die verschiedenen Zielwerte für den Transportsektor zu erreichen, können die EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen einführen, die sich auf Mengen, Energiegehalt oder Treibhausgasemissionen beziehen. Die EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die RED II bis zum 30.06.2021 in nationales Recht zu überführen.

Die Bundesregierung erklärt im Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP), dass dieser Zielwert aus der RED II für den Verkehrssektor in Deutschland unter anderem durch die Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote realisiert werden soll. Die Treibhausgasminderungs-Quote wurde erstmals 2015 eingeführt und löste die verpflichtende Biokraftstoffquote ab, die 2007 in Kraft trat. Die Treibhausgasminderungs-Quote verpflichtet Unternehmen, die Kraftstoffe in Verkehr bringen, die Treibhausgasemissionen ihres gesamten in Verkehr gebrachten Kraftstoffes, um einen bestimmten Prozentsatz zu senken. Im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) wird der Prozentsatz in § 37a „Mindestanteil von Biokraftstoffen an der Gesamtmenge des in Verkehr gebrachten Kraftstoffs; Treibhausgasminderung“, Absatz 4 festgelegt (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Treibhausgasminderungs-Quote gemäß § 37a Bundesimmissionsschutzgesetz

	Referenzwert*	2015 ¹⁾	2017 ¹⁾	2020 ¹⁾	2026 ²⁾	2030 ²⁾
THG-Minderung gegenüber Referenzwert in Prozent	Multiplikation des Basiswertes (83,8 Kilogramm Kohlenstoffdioxid-Äquivalent pro Gigajoule) mit der vom Verpflichteten in Verkehr gebrachten energetischen Menge fossilen Otto- und fossilen Dieselmotorkraftstoffs zuzüglich der vom Verpflichteten in Verkehr gebrachten energetischen Menge Biokraftstoffs	3,5	4	6	7,25	-

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Bundesimmissionsschutzgesetz und BMU-Referentenentwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote; 1): Entwicklung der Quote gemäß BImSchG § 37a (4); 2): Indikativer Zielpfad gemäß BMU-Referentenentwurf vom 24.09.2020: „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote.“

Die in § 37a (4) BImSchG genannte Quote bezieht sich auf in Verkehr gebrachte fossile Otto- und fossile Dieselmotorkraftstoffe zuzüglich der Treibhausgasemissionen von in Verkehr gebrachten Biokraftstoffen. Das BMU argumentiert im Referentenentwurf, dass mit der Quote von 7,25 % die Zielvorgabe der RED II (14 % Anteil erneuerbarer Energien im Verkehr) eingehalten wird¹. Eine höhere Quote ist aus Sicht des BMU nicht sinnvoll, da

¹ Hierbei spielen auch andere Maßnahmen eine Rolle. Um den Anteil von 14 % erneuerbare Energien im Verkehrssektor zu erreichen soll laut dem Gesetzgebungsentwurf des BMU ab 2026 eine verpflichtende Quote für erneuerbarer strombasierter Flugturbinenkraftstoffe eingeführt werden (2026 soll der Anteil an den Flugkraftstoffen 0,5 % betragen und bis 2030 auf 2 % angehoben werden).

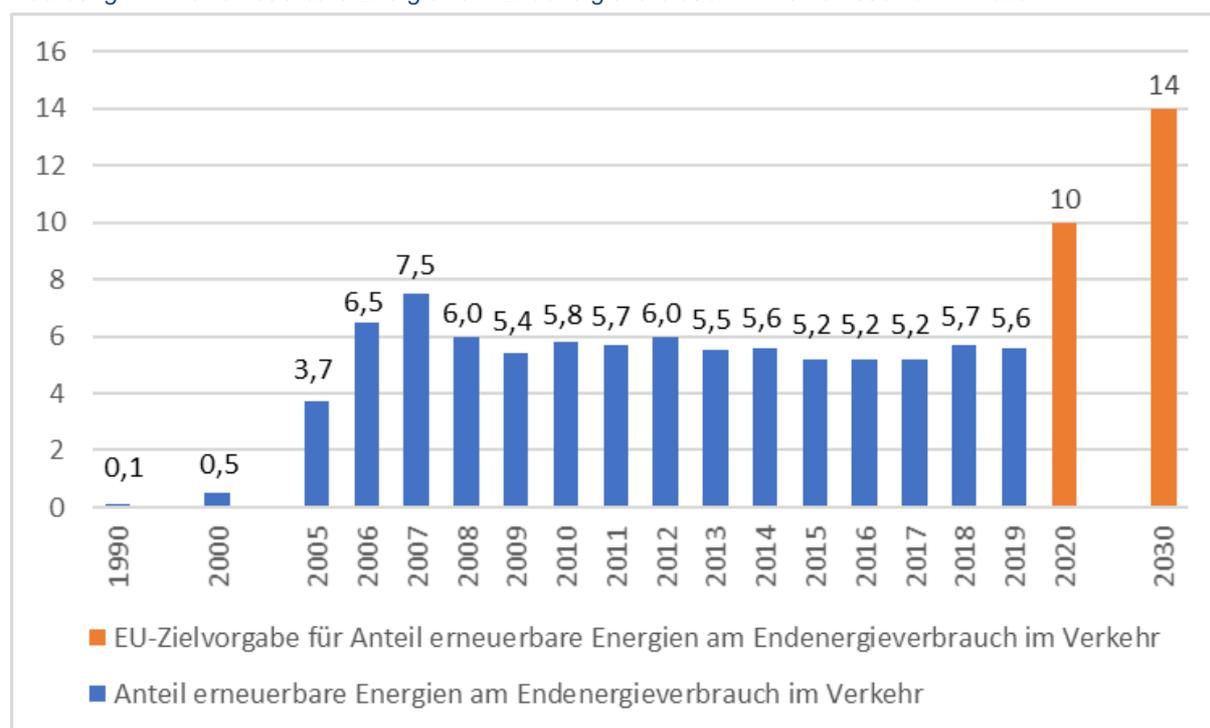
„insbesondere nachhaltige Biomasse begrenzt ist und der signifikante Hochlauf der Elektromobilität sowie der Aufbau von Produktionskapazitäten für Energieerzeugnisse wie grünen Wasserstoff und fortschrittliche Biokraftstoffe noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird“ (BMU-Referentenentwurf, S. 1).

Über eine weitere Anhebung der Quote nach 2026 soll zu bis zum Jahr 2026 entschieden werden, wenn – laut BMU – mehr Klarheit über die Verfügbarkeit bestimmter Optionen herrscht.

Bewertung des Referentenentwurfs:

Im Jahr 2018 lag der Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch im Verkehr – ohne Mehrfachanrechnungen – bei 5,7 % (siehe Abbildung 1). Selbst bei Anwendung von Mehrfachanrechnungen lag der Anteil erneuerbarer Energien im Verkehr im Jahr 2018 nur bei 7,92 %.² Bis 2030 muss der Anteil der erneuerbaren Energien daher noch erheblich gesteigert werden, um das Ziel von 14 % zu erreichen. Allerdings besteht auch kurzfristig Handlungsbedarf, da die EU-Mitgliedstaaten gemäß der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie 2009/28/EG (RED I) verpflichtet sind, den Anteil der erneuerbaren Energien im Verkehr bis 2020 auf 10 % anzuheben. Da der Anteil der erneuerbaren Energien im Verkehr in den vergangenen Jahren stagnierte³, sind weitere Maßnahmen bzw. eine ambitionierte Ausgestaltung bestehender Maßnahmen erforderlich, um die Ziele für 2020 und 2030 zu erreichen.

Abbildung 1: Anteil erneuerbare Energien am Endenergieverbrauch im Verkehrssektor in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf UBA (2020): Erneuerbare Energien in Zahlen, BMWi (2019): Erneuerbare Energien in Zahlen, Nationale und internationale Entwicklung im Jahr 2018, S. 23, RED I, RED II.

Der durch das BMU vorgeschlagene Entwicklungspfad der Quote ist nicht ambitioniert und widerspricht damit der Vorgabe der Nationalen Wasserstoffstrategie (Maßnahme 5):

„Eine zeitnahe und ambitionierte Umsetzung der EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) soll den Einsatz von grünem Wasserstoff bei der Kraftstoffherstellung und als Alternative zu konventionellen Kraftstoffen verankern [...] Eine ambitionierte THG-Quote steigert den Anteil für erneuerbare Energien im Verkehr und kann in Kombination mit spezifischen

² Vgl. Eurostat (2019): SHARES 2018 summary results.

³ Der zweite Fortschrittsbericht zur Energiewende „Energie der Zukunft“ aus dem Jahr 2019 konstatiert, dass diese Entwicklung auf den Anstieg der gesamten Endenergieverbrauchs bei gleichzeitigem leichtem absolutem Anstieg erneuerbarer Energieträger zurückzuführen ist.

Maßnahmen Anreize für Wasserstoff oder dessen Folgeprodukte als Kraftstoffalternativen im Verkehr schaffen. Die Bundesregierung setzt sich daher zum Ziel, den Mindestanteil erneuerbarer Energie am Endenergieverbrauch des Verkehrssektors im Jahr 2030 signifikant über die EU-Vorgaben hinaus zu erhöhen. Eine Festlegung erfolgt im Rahmen der im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Weiterentwicklung der THG-Quote des BImSchG.“

Des Weiteren werden in einem Verordnungsentwurf des BMU zu weiteren Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote, den das BMU zusammen mit dem o.g. Gesetzgebungsentwurf vorgelegt hat, vor allem bei batterieelektrischen Fahrzeugen Anreize gesetzt (Mehrfachanrechnung mit Faktor 4):

„Um den Aufbau der Ladeinfrastruktur für elektrisch betriebene Fahrzeuge zu unterstützen, wird die energetische Menge des Stroms, der in Elektrofahrzeugen genutzt wird, gemäß Richtlinie (EU) 2018/2001 mit dem vierfachen seines Energiegehaltes für die Erfüllung der Treibhausgasminderungs-Quote angerechnet.“

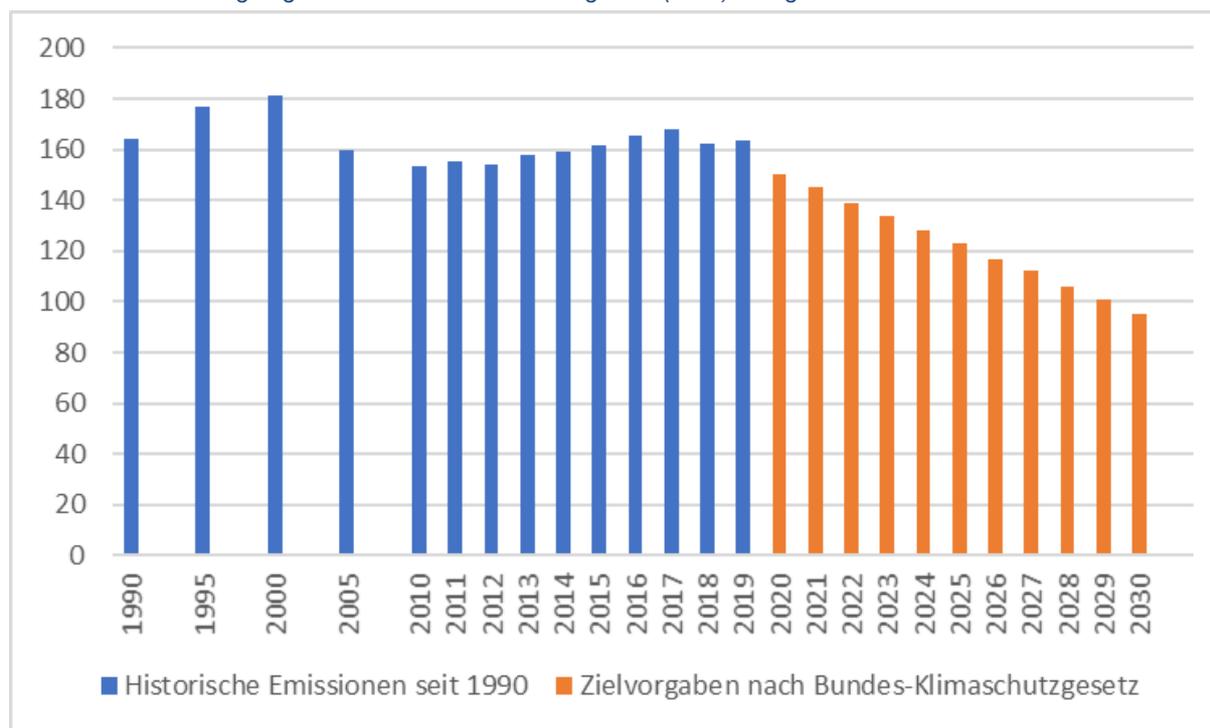
Bei fortschrittlichen Biokraftstoffen ist der Anrechnungsfaktor niedriger:

„Um das Inverkehrbringen zusätzlicher Mengen [fortschrittlicher Biokraftstoffe aus Rohstoffen] anzureizen, wird der Energiegehalt dieser Kraftstoffe, die über die Erfüllung des Mindestanteils hinausgehen, mit dem Doppelten ihres Energiegehaltes für die Erfüllung der Treibhausgasminderungs-Quote angerechnet.“

Durch die unterschiedlichen Anrechnungsfaktoren werden strombasierte Technologien gegenüber anderen Technologien bevorzugt und letztere marginalisiert. Eine auf marktwirtschaftlichen Prinzipien basierende Technologieoffenheit wird damit nicht zugelassen. In der Mobilität der Zukunft müssen jedoch alle Antriebsoptionen, die Treibhausgasemissionen senken, eine faire Chance erhalten. Nur so können sich bei den verschiedenen Antriebsoptionen Märkte entwickeln, die für Technologie- und Kraftstoffanbieter sowie für Konsumenten und Anwender gleichermaßen von Interesse sind. Fortschrittliche gasförmige und flüssige Kraftstoffe (e-fuels), die auf Basis von Wasserstoff-Technologien erzeugt werden, werden in den vorliegenden Entwürfen nicht angemessen berücksichtigt. Diese Kraftstoffe sind aber eine ganz wesentliche Option THG Minderungen im Verkehrsbereich zu erreichen sowie den Ausstoß von Feinstaub und Stickoxiden auf ein Minimum zu reduzieren. Notwendig ist ein System, dass für alle fortschrittlichen gasförmigen und flüssigen Kraftstoffe eine Mindestquote vorsieht, die die Anforderungen aus der RED II übererfüllt.

Durch eine Umsetzung der vorliegenden Entwürfe zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote und zur Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote entstehen erhebliche Risiken, dass bei deren Umsetzung Deutschland seine Treibhausgasminderungsziele im Verkehr nicht erreichen wird (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung der Treibhausgasemissionen im Verkehr 1990 bis 2019 und zulässige Jahresemissionsmengen gemäß Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) Anlage 2



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf UBA (2020): Treibhausgasemissionen in Deutschland.

Änderungsvorschläge

Die vorgelegten Entwürfe erlauben kein realistisches Szenario in dem die bestehenden Klimaziele im Verkehrsbereich erreicht werden können. Nur über eine technologieoffene Umsetzung und ambitionierte Zielvorgaben wird dies möglich. Dies spiegeln die vorgelegten Referentenentwürfe aber nicht wider. Mit der Fokussierung auf nur eine Technologie, nämlich e-Mobilität, können Klimaziele nicht erreicht werden. Notwendig ist ein technologieoffener Ansatz, der alle Optionen, also auch wasserstoffbasierte erneuerbare Kraftstoffe, gleichberechtigt zulässt. Andernfalls werden Chancen Treibhausgasemissionen zu mindern vertan. Der DVGW schlägt aus diesem Grund folgende Änderungen vor:

1) Anhebung des Anteils der erneuerbaren Energien im Verkehr bis 2030 auf 23 %

Gemäß dem vom BMU vorgelegten Entwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote, soll die Treibhausgasminderungs-Quote ab dem Jahr 2020 6 % und ab dem Jahr 2026 7,25 % betragen. Dieser Vorschlag erfüllt laut Aussage des BMU zwar die Mindest-Vorgabe der RED II von 14 %, steht aber im Widerspruch zur Zielsetzung der Bundesregierung und ist damit unzureichend und keinesfalls ambitioniert. Durch die fehlende Zielsetzung bis zum Jahr 2030 ist zudem keine Planungs- und Investitionssicherheit gegeben. Der DVGW schlägt folgende Änderung vor: Um die benötigten Treibhausgasminderungen im Verkehrsbereich zu realisieren, sollte der Anteil der erneuerbaren Energien im Verkehr bis 2030 auf 23 % angehoben werden.

2) Festlegung eines deutlich ambitionierteren 2030-Zielpfades der Treibhausgasminderungs-Quote

Auch sollte bereits jetzt eine Treibhausgasminderungs-Quote für den Zeitraum nach 2026 festgelegt werden. Ein Zielpfad bis 2030 ist notwendig, um für Marktakteure ausreichend Planungssicherheit zu erreichen und den Markthochlauf von Wasserstoff und seinen Folgeprodukten zusätzlich zu unterstützen. Die Möglichkeit, die Verpflichtung zur Minderung der Treibhausgasemissionen durch Inverkehrbringen von Kraftstoffen zu erfüllen, die in Anhang 2 der 38. BImSchV genannt werden, halten wir, anders als vom BMU vorgeschlagen, auch für den Zeitraum nach 2022 für sinnvoll.

3) Wasserstoff und seine Folgeprodukte bei Mehrfachanrechnungen berücksichtigen

Im Referentenentwurf der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote ist eine vierfache Mehrfachanrechnung für die Nutzung von Strom in der batterieelektrischen Mobilität vorgesehen, die eine auf marktwirtschaftlichen Prinzipien basierende Technologieoffenheit nicht zulässt. Fortschrittliche erneuerbare gasförmige und flüssige Kraftstoffe (e-fuels), die auf Basis von Wasserstoff Technologien erzeugt werden, werden dadurch nicht angemessen berücksichtigt. Sollte eine vierfache Mehrfachanrechnung für die Nutzung von Strom für batterieelektrische Mobilität umgesetzt werden, wie dies im Entwurf der Verordnung vorgesehen ist, muss diese in gleicher nomineller Höhe auch für Wasserstoff und seine Folgeprodukte gelten, die im Straßenverkehr eingesetzt werden. Die vorgeschlagene Zweifach-Anrechnung des Einsatzes von Wasserstoff bei der konventionellen Kraftstoffproduktion auf die THG-Minderungsquote ist in diesem Zusammenhang zu begrüßen.

4) Technologieoffene Mindestquote für fortschrittliche gasförmige und flüssige Kraftstoffe

Fortschrittliche Kraftstoffe gemäß § 2 (6) der Achtunddreißigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (38. BImSchV), wie Biogase und fortschrittliche gasförmige und flüssige Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs, sind eine ganz wesentliche Option Treibhausgasminderungen im Verkehrsbereich zu erreichen. Die Mehrzahl gängiger Studien zeigt eindeutig auf, dass in Teilbereichen der Mobilität, wie z.B. im Schwerlastverkehr, wo eine Elektrifizierung nicht umsetzbar ist, klimafreundliche Alternativen benötigt werden. Die bestehenden Klimaziele können im Verkehrsbereich nicht erreicht werden, wenn einseitig batterieelektrische Fahrzeuge gestützt werden. Die bestehende Vorgabe in § 14 der 38. BImSchV sollte daher nicht ausschließlich auf Biokraftstoffe beschränkt werden, wie dies im Referentenentwurf der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote vorgesehen ist. Notwendig ist ein System, das auch weiterhin für alle fortschrittlichen gasförmigen und flüssigen Kraftstoffe eine Mindestquote vorsieht und das die Mindestanforderungen aus der RED II übertrifft. Die Einhaltung der EU-Vorgabe, dass der Beitrag von fortschrittlichen Biokraftstoffen und Biogas gemäß Artikel 25 (1) RED II innerhalb des Mindestanteils am Anteil des Endenergieverbrauchs des Verkehrssektors, im Jahr 2022 mindestens 0,2 %, im Jahr 2025 mindestens 1 % und bis 2030 mindestens 3,5 % beträgt, muss unbeschadet dessen sichergestellt werden.