



NABU-Bundesgeschäftsstelle · Charitéstraße 3 · 10117 Berlin

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und  
nukleare Sicherheit

Postfach 120629  
53048 Bonn

## Bundesgeschäftsstelle

Leiter Verkehrspolitik

Tel.

Fax

## Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgas-minderungs-Quote und Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgas-minderungs-Quote

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Gelegenheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgas-minderungs-Quote und Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgas-minderungs-Quote Stellung beziehen zu dürfen.

Die Bewertung der vorliegenden Entwürfe und mithin der nationalen Umsetzung der Artikel 25 bis 28 der europäischen Erneuerbare-Energien-Richtlinie II (RED II) geschieht vor dem Hintergrund, den Verkehrssektor nachhaltig zu dekarbonisieren und die Weichen in Richtung klimafreundlicher Mobilität stellen zu müssen. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die verkehrsbezogenen Elemente der RED 2 einzig die Seite der Energiebereitstellung, nicht jedoch die Notwendigkeit zur Energieeinsparung im Verkehrssektor adressieren. Nichtsdestotrotz bleibt das Mandat des effizienten Energieeinsatzes neben naturschutzfachlichen Aspekten die wesentliche Richtschnur des NABU bei der Beurteilung der nationalen Umsetzung der RED II. Vorausgeschickt sei an dieser Stelle ebenfalls, dass wir mit dieser Stellungnahme einzig die nationale Umsetzung der europäischen Richtlinie bewerten, nicht jedoch die dort zum Teil getroffenen Entscheidungen. Letztere gilt es im Zuge der anstehenden Novellierung der RED II zu modifizieren.

### Treibhausgas-minderungs-Quote und Höhe der Strafzahlungen

Wir halten es für den richtigen Ansatz, am bewährten Ansatz einer Treibhausgas-minderungs-Quote festzuhalten, um die Dekarbonisierungsvorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie II im Verkehrsbereich umzusetzen. Die angestrebten zunächst 6%, ab 2026 dann 7,25% Minderung der CO<sub>2</sub>-Intensität von Kraftstoffen in Kombination mit einer Überprüfung dieser Zielvorgabe bietet die Möglichkeit, frühzeitig, nämlich deutlich vor dem eigentlich verbindlichen Zieljahr 2030, und auf Basis der bis dahin erfolgten Entwicklungen, gegebenenfalls nachsteuern zu können. Gerade in Anbetracht der derzeit hoch dynamischen Entwicklungen einer Vielzahl von Antriebstechnologien und Kraftstoffen ist dieser Mechanismus ausdrücklich zu begrüßen. Sofern sich die Zuwächse bei den Zulassungszahlen von Elektroautos weiterhin so entwickeln wie seit Beginn des

Berlin, 13. Oktober 2020

### NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.

Charitéstraße 3  
10117 Berlin  
Telefon +49 (0)30.28 49 84-0  
Fax +49 (0)30.28 49 84-20 00  
NABU@NABU.de  
www.NABU.de

### Geschäftskonto

Bank für Sozialwirtschaft  
IBAN DE06 3702 0500 0008 0518 00  
BIC BFSWDE33XXX  
USt-IdNr. DE 155765809

### Spendenkonto

Bank für Sozialwirtschaft  
IBAN DE65 3702 0500 0008 0518 05  
BIC BFSWDE33XXX

Der NABU ist ein staatlich anerkannter Naturschutzverband (nach § 63 BNatSchG) und Partner von Birdlife International. Spenden und Beiträge sind steuerlich absetzbar. Erbschaften und Vermächnisse an den NABU sind steuerbefreit.

Jahres und die sich der Pkw-Bestand wie von der Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität (NPM) im Bereich von 10,5 Millionen Fahrzeugen im Jahr 2030 bewegt<sup>1</sup>, sollte hier zu Mitte des Jahrzehnts eine entsprechende Verschärfung der Ziele über die Vorgaben der RED II hinaus vorgenommen werden.

Die vorgeschlagene Pönale in Höhe von 19 EUR pro Gigajoule erscheint insofern zielführend, als dass dadurch ein klarer Anreiz der Verpflichteten bestehen sollte, den Minderungsquoten nachzukommen.

#### Bewertung einzelner Energieträger und ihrer potenziellen Rolle im Verkehr

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie weist ihrem Charakter nach die gesamte Bandbreite an Kraftstoffarten auf, die gegenwärtig bereits am Markt befindlich sind oder technisch potenziell im Zeithorizont bis 2030 zur Verfügung stehen. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass gegenwärtig bei Weitem keine Parität der einzelnen Energieträger hinsichtlich der Verfügbarkeiten und Akzeptanz besteht und die ordnungsrechtlichen wie ökonomischen Rahmenbedingungen ebenfalls zu erhebliche Marktverzerrungen führen. Daher ist es essentiell, zunächst festzuhalten, dass aus Sicht des NABU die Elektrifizierung maßgebliche Richtschnur bei der Umstellung des Verkehrssektors auf erneuerbare Energien sein sollte. Dies sollte primär über die direkte Elektrifizierung (Oberleitung und batterieelektrische Antriebe) erfolgen und nur überall dort, wo dies nicht möglich erscheint, in Form von flüssigen und gasförmigen Kraftstoffen auf Basis von erneuerbarem Strom. Der Weg über biogene Ausgangsprodukte hingegen ist mit deutlich zu hohen Folgekosten auf Seiten der Ökosysteme und zunehmenden Nutzungskonkurrenzen behaftet, um für einen substanziellen Einsatz im Verkehr in Betracht zu kommen.

#### Konventionelle Biokraftstoffe

Grundsätzlich sieht der NABU die Verwendung von Biokraftstoffe auf Basis von Nahrungs- und Futtermitteln aufgrund der bekannten Implikationen für Anbauflächen und die damit einhergehenden negativen Effekte für Artenvielfalt und Ökosystemdienstleistungen sehr kritisch. Aber auch hinsichtlich der Klimabilanz muss von diesem Energieträger dringend Abstand genommen werden. So zeigt eine Analyse unseres Dachverband Transport & Environment, dass Biodiesel durchschnittlich um das 1,8-Fache höhere CO<sub>2</sub>-Emissionen verursacht als sein fossiles Äquivalent.<sup>2</sup> Gleichzeitig stellen diese Kraftstoffe im gegenwärtigen System eine besonders kostengünstige Variante, den Vorgaben zur Erhöhung des Erneuerbare-Energien-Anteils zu entsprechen. Würde man dieser Variante den Vorzug geben, würde dies den Verbrennungsmotor länger am Leben erhalten und die Umstellung auf den wesentlich effizienteren Elektromotor unnötig ausbremsen.

Entsprechend begrüßen wir, dass der Referentenentwurf zumindest eine Deckelung auf das heutige Niveau vornimmt, die zumindest deutlich macht, dass

---

<sup>1</sup> vgl. [https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2019/12/NPM\\_Fortschrittsbericht\\_2019.pdf](https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2019/12/NPM_Fortschrittsbericht_2019.pdf) S. 15

<sup>2</sup> vgl. <https://www.transportenvironment.org/press/biodiesel%E2%80%99s-impact-emissions-extra-12m-cars-our-roads-latest-figures-show>

dieser Pfad auch künftig nicht als relevante Säule eines Energie- und Antriebsartenmixes im Verkehrssektor in Betracht kommt. Künftig muss jedoch vollständig vom Einsatz von Anbaubiomasse für die energetische Verwertung abgesehen werden, um Fehlanreize wie in der Vergangenheit zu vermeiden. Hier bietet sich der vorgesehene Review im Jahr 2025 an, um die entsprechenden Mengenbegrenzungen weiter zu reduzieren.

Auch das Verbot von Palmöl zur Herstellung von Biodiesel bereits im Jahr 2026 und nicht erst 2030 ist in dieser Hinsicht eine richtige Konsequenz, wobei die Signalwirkung eines unmittelbaren Ausstiegsdatums eine wesentlich größere Signalwirkung hätte und Deutschland damit zu anderen europäischen Staaten aufschließen würde. Der NABU International ist in Indonesien tätig und daher Zeuge der Zerstörung von Regenwald in Folge einer dramatischen Ausweitung von Ölpalmpflanzungen.<sup>3</sup> Zweifelsohne hat die Nachfrage nach Palmöl unterschiedliche Ursachen, zumindest aber die energetische Verwendung in den Motoren von Dieselfahrzeugen kann und muss unmittelbar eingestellt werden. Nach wie vor gibt es Schlupflöcher für Palmöl, nicht als Energiepflanze mit einem hohen Risiko für indirekte Landnutzungsänderungen (sog. „high ILUC risk“) klassifiziert zu werden und bedauerlicherweise ist auch Soja nach wie vor nicht Teil der entsprechenden Liste der Europäischen Kommission, so dass eine weitere Verwendung prinzipiell möglich ist. Dies ist dringend anzupassen, wobei nationale Regelungen getroffen werden sollten, über die europäischen Vorgaben hinauszugehen.

#### Fortschrittliche Biokraftstoffe

Sogenannte „fortschrittliche Biokraftstoffe“ auf Grundlage von Abfall- und Reststoffen gelten zwar als deutlich naturverträglicher, doch auch ihr Potenzial ist erheblich begrenzt. Entsprechend darf die Umsetzung der RED II in keinem Fall dazu führen, dass hier Fehlanreize gesetzt werden, die eine Sogwirkung auf entsprechende Biomassepotenziale zugunsten des zahlungskräftigen Verkehrssektors entfalten, wodurch die Mengen biogener Abfall- und Reststoffe anderen Sektoren ohne die nötigen technischen und ökonomischen Alternativen entzogen werden. Es muss sichergestellt sein, dass die Prinzipien der Abfall-Hierarchie sowie der Kreislaufwirtschaft nicht durch den energetischen Biomasseeinsatz im Zuge der RED II-Umsetzung konterkariert werden. Genauso müssen strikte Vorgaben und eine umfassende Überwachung sicherstellen, dass es nicht zu einer missbräuchlichen Auslegung bzw. „Beimischung“ von Biomasse kommt, die nicht in die Kategorie der Abfall- und Reststoffe fällt. Darüber hinaus hat eine gewisse Menge vermeintlicher Reststoffe auf dem Feld beziehungsweise im Wald zu verbleiben, um zur Humusbildung beizutragen oder diversen Arten als Lebensraum zu dienen.

Die Limitierung entsprechender Kraftstoffe gemäß Annex IX Teil A auf maximal 1,75% sowie ihre doppelte Anrechnung auf das Erneuerbare-Energien-Ziel sehen wir insofern kritisch, als dass dies über die heute gültigen Mengen hinausgeht und einen Anreiz für die intensiviertere Nutzung von u.a. Waldrestholz setzt, der angesichts des ohnehin schon hohen Nutzungsdrucks auf den Wald unterbleiben sollte.

---

<sup>3</sup> vgl. <http://www.nabu.de/natur-und-landschaft/naturschutz/aktivitaeten/weltweit/indonesien.html>

Die Anrechnung von Altspeiseölen und tierischen Fetten (Annex IX Teil B) hat in der Vergangenheit zu Betrugsfällen geführt, bei denen frisches Palmöl absichtlich kontaminiert und dann als „gebraucht“ deklariert wurde, um es der Verwendung als Kraftstoffe zuzuführen.<sup>4</sup> Dadurch löst die grundsätzliche Verwendungsmöglichkeit von Altspeiseölen (UCO) in Kombination mit einer mangelhaften Zertifizierung und Nachverfolgbarkeit der Ausgangsstoffe offenkundig zumindest zu einem gewissen Grad eine höchst problematische Verwertungskette in Gang, die unbedingt unterbunden werden muss. So lange nicht sichergestellt werden kann, dass es zu solchen Betrugsfällen kommt, sollte der Einsatz entsprechender Ausgangsprodukte strengstens limitiert werden. Nach unserer Einschätzung sind die anrechenbaren Mengen daher maximal im Umfang der heute verfügbaren Mengen zu begrenzen. Die im Referentenentwurf angedachte Verwendung tierischer Fette kann ermöglicht werden, insofern sie ebenfalls stark begrenzt wird und zu keinen weiteren Fehlanreizen führt.

#### Strombasierte Kraftstoffe

Flüssige und gasförmige Energieträger auf Basis von erneuerbarem Strom (PtX) werden absehbar eine gewichtigere Rolle in vielen Sektoren spielen. Hieraus erwachsen selbstverständlich Nutzungskonkurrenzen, die eine effektive Steuerung und Allokation zwingend erforderlich machen. Dabei muss die nach wie vor stark begrenzte Verfügbarkeit von erneuerbarem Strom, seinen PtX-Folgeprodukten und der daraus resultierenden Notwendigkeit, den verfügbaren Strom möglichst effizient einzusetzen, ebenso in Rechnung gestellt werden wie Überlegungen, welche Energieträger und Anwendungsformen jeweils überhaupt technisch zur Verfügung stehen beziehungsweise sich zeitnah flächendeckend umsetzen lassen. Legt man diese Maßstäbe zugrunde, wird schnell deutlich, dass PtX zwar technisch und zu hohen Kosten für den Verkehrssektor verfügbar gemacht werden könnten, dass dies jedoch unvereinbar mit dem Ziel der maximalen Effizienz und gleichsamem Umstellung nahezu aller Bereiche auf erneuerbaren Strom als Ausgangsbasis ist. Der Gesamtwirkungsgrad von PtX in einem Pkw liegt dabei gerade einmal bei 26% (H<sub>2</sub>) beziehungsweise 13% (ICE).<sup>5</sup> Entsprechend würde sich der Gesamtbedarf an erneuerbarer Energie durch den signifikanten Einsatz von PtX nochmal deutlich erhöhen. Daher muss der Einsatz von PtX jenen Verkehrsträgern vorbehalten bleiben, denen absehbar keine Alternative zur Verfügung steht. Dies sind primär das Flugzeug sowie die Schifffahrt und gegebenenfalls der schwere Straßengüterverkehr auf der Langstrecke nach 2025 in Form von Wasserstoff, sofern bis dahin keine adäquaten Modelle auf Basis batterieelektrischer Antriebe oder Oberleitungs-Lkw zur Verfügung stehen. Der Pkw gehört nicht dazu. Hier würden PtX vor allem eine zügige Umstellung auf elektrische Antriebe behindern, die wesentlich energieeffizienter sind.

Die grundsätzliche Anrechenbarkeit von PtX im Verkehr ist unter Berücksichtigung der zuvor dargestellten Limitationen sinnvoll. Insbesondere die verpflichtende PtL-Beimischungsquote von 2% für den Flugverkehr setzt in dieser Hinsicht einen

---

<sup>4</sup> vgl. <https://www.euractiv.com/section/all/news/industry-source-one-third-of-used-cooking-oil-in-europe-is-fraudulent/1354089/>

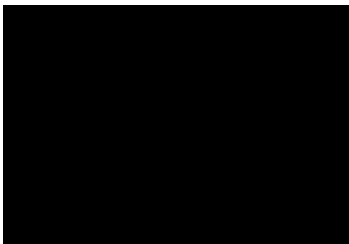
<sup>5</sup> vgl. [https://static.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Die\\_Kosten\\_synthetischer\\_Brenn-\\_und\\_Kraftstoffe\\_bis\\_2050/Agora\\_SynCost-Studie\\_WEB.pdf](https://static.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Die_Kosten_synthetischer_Brenn-_und_Kraftstoffe_bis_2050/Agora_SynCost-Studie_WEB.pdf) S. 12

begrüßenswerten Rahmen zur zielgerichteten Allokation der entsprechenden Kraftstoffmengen und scheint angesichts der benötigten, zusätzlichen Kapazitäten an erneuerbarer Energie eine adäquate Größenordnung. Das drohende Strafmaß von 70 EUR pro Gigajoule erscheint verhältnismäßig, gemessen an den zunächst sehr hohen Produktionskosten von synthetischem Kerosin. Ein vergleichbares, wenn auch deutlich geringeres Ziel (0,5%) wäre auch für die Schifffahrt (Binnen- wie Hochseeschifffahrt) wünschenswert, um hier ebenfalls den Einsatz erneuerbarer Kraftstoffe und die Entwicklungen entsprechender Technologien anzureizen. Eine von einigen Akteuren in diesem Zusammenhang vorgetragene Anrechnung auf die europäischen Flottengrenzwerte für Neuwagen ist hingegen als gänzlich kontraproduktiv abzulehnen.

#### Direkte Stromnutzung durch Elektrofahrzeuge

Die direkte Stromnutzung durch Elektrofahrzeuge stellt den optimalen Einsatz erneuerbarer Energien im Verkehrssektor dar und sollte deshalb verstärkt gefördert werden. Derzeitig erschweren die hohen Anschaffungskosten der Fahrzeuge sowie ein äußerst niedriges Niveau der Kosten fossiler Kraftstoffe den Markthochlauf von Elektrofahrzeugen. Auch der Aufbau von privater wie öffentlicher Ladeinfrastruktur erfordert noch massive Investitionen, deren Refinanzierung durch Planungssicherheit sowie die im Entwurf enthaltene Möglichkeit für Ladepunktbetreiber (CPOs), Unternehmen und Privatpersonen, entsprechende Zertifikate an die Mineralölkonzerne zu verkaufen, erleichtert wird. Dieses Element ist daher ausdrücklich zu begrüßen – auch wenn es keinen verbindlichen Charakter hat. Es ist davon auszugehen, dass hier Marktmechanismen regulierend wirken werden. Die vorgesehene 4-fach Anrechnung der energetischen Mengen kann hier ebenfalls unterstützend wirken, auch wenn sie den tatsächlichen Anteil erneuerbarer Energie im Verkehrssektor zunächst verfälscht. Sobald die Elektromobilität ihre Anlaufphase überwunden hat, ist deshalb sicherzustellen, dass diese Mehrfachanrechnung schrittweise zurückgefahren wird.

Mit freundlichen Grüßen



Leiter Verkehrspolitik