

Stellungnahme der Union zur Förderung von Oel- und Proteinpflanzen (UFOP)



zu den Entwürfen des Bundesumweltministeriums:

1. für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote
2. für eine Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote

Anlass für diese Gesetzesinitiative ist die Umsetzung der Neufassung der Erneuerbare Energien Richtlinie (2018/2001/EG) – RED II in nationales Recht. Die Richtlinie setzt hierzu den Mitgliedstaaten eine Frist bis zum 30. Juni 2021.

Vorbemerkung:

Im Umfeld dieser Umsetzung wird gleichzeitig die Erhöhung des EU-Klimaschutzziels bis 2030 von bisher 40 % auf 55 % (Vorschlag der EU-Kommission) bzw. 60 % (Beschluss des Europäischen Parlamentes) diskutiert. Aus den in den Entwürfen vorgesehenen Regelungsgegenständen ist abzuleiten, dass diese ambitionierten Klimaschutzziele für die Verpflichtungsperiode 2021 bis 2030(!) nicht berücksichtigt werden sollen. Damit ignoriert das Bundesumweltministerium den wiederholt von Umweltpolitikern angemahnten Handlungsdruck unter Hinweis auf das Treibhausgasbudget, das noch bis 2030 zur Verfügung steht und nicht überschritten werden darf, damit das 1,5-Gradziel gemäß dem Pariser Klimaschutzabkommen und die Treibhausgasneutralität in 2050 erreicht werden kann.

Deutschland hat sich national bereits ein Klimaschutzziel von 55 % gesetzt. Die Entwürfe berücksichtigen ebenso nicht angemessen den von der Bundesregierung an die EU-Kommission übermittelten Nationale Energie- und Klimaplan (NECP). Dieser muss infolge des bis zum Ende des Jahres zu erwartenden Beschlusses zur Erhöhung des EU-Klimaschutzzieles angepasst werden. Die mit dem „Green Deal“ der EU-Kommission angekündigten umfassenden Maßnahmen und zeitnah umzusetzenden Initiativen zur Änderung entsprechender gesetzlicher Regelungen unterstreichen den Zeitdruck: Dem Klimaschutz läuft die Zeit davon – es müssen also jetzt alle Dekarbonisierungsoptionen genutzt werden. Die Diskussion über die notwendige klimapolitische Anpassung der Reduktionsziele und der gesetzlichen Rahmenbedingungen findet im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft statt.

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass das Bundesumweltministerium Entwürfe vorlegt, die praktisch die 1:1-Umsetzung der Richtlinie vorsehen, obwohl Deutschland sich ein höheres Klimaschutzziel gesetzt hat und die Richtlinie die Mitgliedstaaten ermächtigt das erneuerbare Energien-Ziel am Endenergieverbrauch des Verkehrssektors höher als 14 % festzusetzen. Eine Erhöhung dieser Zielvorgabe indiziert der nationale Energie- und Klimaplan. Es ist somit sehr zu bedauern, dass das Bundesumweltministerium an dieser Stelle eben nicht die Vorreiterrolle übernimmt eine vorausschauende Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der absehbaren Zielvorgaben einzunehmen und dabei alle Wirtschaftsbeteiligten mitzunehmen. Ein „Aktionsbündnis Klimaschutz“ sieht anders aus. **Das BMU verschenkt mit den Entwürfen 5 Jahre!!**

Zu 1. Entwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgas-minderungs-Quote

Regelungsgegenstände:

Erhöhung der Treibhausgas-minderungsverpflichtung – THG-Quote:

- **ab dem Jahr 2020 6 Prozent**
- **ab dem Jahr 2026 7,25 Prozent**

In der Problem- und Zielbeschreibung zu dem Gesetzentwurf wird einschränkend vorangestellt, dass einerseits nachhaltige Biomasse begrenzt verfügbar ist und gleichzeitig ein signifikanter Hochlauf der Elektromobilität sowie der erforderliche Aufbau der Produktionskapazitäten für Energieerzeugnisse wie grünem Wasserstoff und fortschrittliche Biokraftstoffe noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird. Mit dieser Feststellung wird begründet, dass erst ab 2026 eine lediglich moderate Erhöhung der Treibhausgas-Quote möglich ist, vorbehaltlich der Option für eine vorzeitige Anpassung, sollten die Technologieentwicklungen und Investitionen bzw. der Markthochlauf der E-Mobilität einen unerwartet besseren Verlauf nehmen.

Die UFOP kritisiert:

Das Bundesumweltministerium friert für fünf Jahre die Dekarbonisierung des Verkehrs auf das bestehende Niveau von 6 % ein. Die Begründung ist nicht nachvollziehbar, weil zusätzliche „Erfüllungsoptionen“ für die Anrechnung auf die THG-Quote geschaffen werden, u.a. die mit erheblichen staatlichen Mitteln geförderte E-Mobilität. Diese Zurückhaltung lässt sich nur damit erklären, dass erwartet wird, dass der notwendige zusätzliche Aufwuchs der Produktionskapazität für erneuerbaren Strom nicht mit dem zusätzlichen Bedarf und damit zur Dekarbonisierung des Strommixes Schritt hält.

Gleichzeitig exportierte die deutsche Biodieselindustrie im Wirtschaftsjahr 2019/20 ca. 2,3 Mio. t nachhaltig zertifizierten Biodiesel in das EU-Ausland. Dieses Rohstoff- bzw. Mengenpotenzial könnte ebenso für die nationale Dekarbonisierungsstrategie des Verkehrs technologieoffen berücksichtigt werden. Die vom Bundesumweltministerium grundsätzlich anerkannte wettbewerbliche Ausrichtung und hiermit verbundenen Wirkungseffekte der THG-Quote bestätigen die auch umweltpolitisch gewünschten Effizienzgewinne in der Ressourcennutzung und in der THG-Minderung (durchschnittlich: <80%, BLE). Mit der Option zur Mitverarbeitung von Biomasserohstoffen und der Verwendung von grünem Wasserstoff im Raffinationsprozess kann dieses nachhaltige Biomassepotenzial gehoben werden.

Vor allem nachhaltig zertifizierte und treibhausgasoptimierte Biokraftstoffe aus Anbau-biomasse, die wie Raps und Getreide zugleich, gemessen am Bedarf für die Tierernährung, wichtige Quellen für die Bereitstellung von gentechnikfreiem Futterprotein (Rapsschrot/DDGS) und weiterer wichtiger Nebenprodukte wie z. B. Pharmaglycerin sind, übernehmen in diesem Sinne eine wichtige Brückenfunktion den zur Verfügung stehenden Zeiträumen in der Verpflichtungsperiode bestmöglich auszuschöpfen. Diese Biokraftstoffe stehen damit auch beispielhaft für die von der Bundesregierung angestrebte vernetzte Bioökonomie-Strategie.

Forderung/Änderung:

- **Schrittweise Erhöhung der THG-Quote ab 2021 um jeweils 1 Prozent/ Jahr auf 16 Prozent in 2030.**

Die UFOP erinnert an das Positionspapier der Biokraftstoffverbände:

EU-Klimagesetz und Klimaschutzgesetz erfordern unverzüglich wirksame Klimaschutzmaßnahmen im Verkehr

https://www.ufop.de/files/4715/9370/0160/200630_Positionspapier_Verkehr_final.pdf

Begründung:

- Die deutsche THG-Quotenregelung entwickelt sich zunehmend auch als Regelungsrahmen für andere Mitgliedsstaaten (Vorbildfunktion).
- Die Effizienzwirkung auf allen Stufen sowie die ohnehin bestehenden Anrechnungsoptionen bewirken, dass proportional physisch geringere Biokraftstoffmengen benötigt werden als Beitrag für die Zielerfüllung. Das Quotenjahr 2020 bestätigt, dass 6% bei Technologieoffenheit ohne Weiteres erfüllbar sind.
- Die im Gesetzentwurf vorgesehene THG-Quotenregelung und zudem vorgesehene Reduzierung von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse widerspricht der Einhaltung der im Klimaschutzgesetz ambitioniert vorgegebenen Treibhausgashöchstmengen für den Verkehrssektor. Im besten Fall der Förderung der E-Mobilität werden in 2030 etwa 7 bis 10 Mio. Fahrzeuge auf Batteriebetrieb umgestellt sein, die zudem ausschließlich mit erneuerbarem Strom angetrieben werden müssten. Im Umkehrschluss, mehr als 30 Mio. Fahrzeuge haben einen Verbrennungsmotor. Der Kraftstoff selbst muss demzufolge in diesem Zeitablauf ebenso treibhausgasärmer werden. Deshalb sind alle Optionen zu nutzen – Biokraftstoffe auf nachhaltiger Rohstoffbasis müssen dazu gehören.
- 2018 wurden mit Biokraftstoffen ca. 9,5 Mio. t CO₂-Äquivalente (BLE) eingespart. Dies entspricht bei einem Emissionshandelspreis von 25 € je Tonne, Tendenz steigend, einem Äquivalenzwert von ca. 240 Mio. €. Der Anteil von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse ist hiervon etwa 60 %. Angesichts der Haushaltssituation kommt der Ausschöpfung dieses Potenzials im Zeitablauf auch eine erhebliche fiskalische Bedeutung zu, weil andernfalls die Gefahr besteht, dass der Zukauf von Emissionsrechten aus Steuermitteln erheblich höher ausfällt als vertretbar. Die Wirtschaftshilfe zur Bewältigung der Corona-Krise führt bereits zu einer erheblichen Neuverschuldung.
- Der Gesetzentwurf (§37a (5)) sieht insgesamt acht Erfüllungsoptionen und zudem die Erweiterung des Quotenhandels auf den Stromsektor mit einer hierdurch bedingten erheblichen Erweiterung der Teilnehmerkulisse vor.

Die UFOP kritisiert:

Die Anhebung der Strafzahlung im Falle der Nichterfüllung auf 600 € je Tonne CO₂ wird den Quotenhandel entsprechend intensivieren. Die UFOP verbindet die Erhöhung der Pönale mit der Forderung nach einer Evaluierung der Wechselwirkungseffekte auf den Rohstoffmärkten (Folgenabschätzung). Die bestehende Höhe der Pönale und damit der Quotenpreis führen bereits zu entsprechenden Preiserhöhungen bei Abfallölen und den hieraus hergestellten Biokraftstoffen sowie zu Importen aus Drittstaaten, wie z. B. Indonesien und Malaysia, die zugleich führende Palmölproduzenten sind. Im Vergleich zu pflanzlichen Ölen überhöhte Preise für Abfallrohstoffe führen zu nicht erwünschten Anreizeffekten. Die Vermutung liegt nahe, dass mit der im Entwurf vorgesehenen Anhebung das Ziel verfolgt wird den Quotenhandel für den Stromsektor (4-fach Anrechnung) noch attraktiver zu gestalten und gleichzeitig biomasse-basierte Biokraftstoffe zu verdrängen.

Der THG-Quotenhandel hatte bisher eine ergänzende Funktion zur Vermeidung von Strafzahlungen und nicht das Ziel konkret Investitionen auszulösen, wie dies mit dem Gesetzentwurf als zusätzlicher Anreiz für Investitionen in Ladesäulen angestrebt wird. In Verbindung mit den bereits geschaffenen Fördertatbeständen zur Markteinführung der E-Mobilität stellt sich die Frage nach einer wettbewerbsverzerrenden Überförderung. Die RED II selbst sieht die 4-fach-Anrechnung auf das energetische Ziel von 14% vor.

Zu 2. Entwurf für eine Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote

In dem Verordnungsentwurf führt das Bundesumweltministerium das Ziel an Biokraftstoffe aus „Nahrungs- und Futtermitteln“ weiter zu begrenzen, indem die Kappungsgrenze für diese Rohstoffe weiter reduziert werden soll. Die Begründung der im Entwurf vorgesehenen Reduzierung der Kappungsgrenze für diese Rohstoffe bedeutet im Umkehrschluss, dass die Landwirtschaft Rohstoffe anbauen sollte, die eben nicht als Nahrungsmittel geeignet sind.

§ 13 Obergrenze für die Anrechenbarkeit von Biokraftstoffen aus „Nahrungs- und Futtermittelpflanzen“

- ab 2022: 3,2% / ab 2024:3,0 %, ab 2026: 2,7 %

Die UFOP kritisiert

grundsätzlich, dass die Anbaukulturen nicht im Hinblick auf ihre Kombinationsnutzung differenziert bewertet werden. So liefern bspw. Raps und Getreide (s.o.) gentechnikfreies Proteinfutter, das wiederum Eiweißfuttermittel- und folglich „virtuelle“ Flächenimporte verringert. Infolge der inzwischen im Lebensmittelhandel sehr stark verbreiteten Kennzeichnung auf Lebensmitteln mit dem Label „Ohne Gentechnik“, sind vor allem die Milchviehhalter auf die stetige Versorgung mit Rapsschrot angewiesen. Dieser fehlerhafte Ansatz zur gesamtökologischen Bewertung der Rohstoffart und -herkunft ist in der RED II verankert.

Diese sieht jedoch im Erwägungsgrund (116) die Option vor bei der THG-Bewertung die Substitutionsmethode anwenden zu können. Würde stattdessen dieser Ansatz angewendet, würde die THG-Effizienz bei Kraftstoffen aus Rapsöl auf 82 bis 91 Prozent (TFZ, Straubing) steigen. Die Regionalbindung bzgl. des Rohstoffanbaus wäre damit infolge der Verbesserung der Position im THG-Wettbewerb mit Importrohstoffen gewährleistet, ganz im Sinne der von der EU-Kommission verfolgten „Farm-to-Fork-Strategie“.

Begründet wird die Absenkung der Kappungsgrenze mit der pauschalen Befürchtung der Ausweitung der Anbaufläche. Gemeint ist der „Effekt“ der indirekten bzw. direkten Landnutzungsänderung. Diese trifft auf den nationalen wie europäischen Anbau nicht zu, im Gegenteil, der Rapsanbau tendiert rückläufig bzw. die Ackerfläche nimmt nicht zu. Gleichzeitig ist der Angebotsdruck groß und führt zu Exporten, die dazu beitragen die Weltmarktpreise und damit auch die Erzeugerpreise in Entwicklungsländern unter Druck zu setzen. Das Argument ist auch sachlich unzutreffend, denn eine Landnutzungsänderung wird für einen bestimmten Rohstoffbedarf einmalig vorgenommen und nicht wiederholt für einen stagnierenden Rohstoffbedarf. Dieser „Landnutzungseffekt“ träfe z. B. ebenfalls ein, wenn für gentechnikfreien Sojaanbau zusätzliche Anbauflächen in Drittstaaten kultiviert werden müssten.

Dieses „Dilemma“ ist nur dadurch zu lösen, wenn gleichzeitig eine ambitionierte Nachhaltigkeitszertifizierung mit einem verlässlichen Nachweis der Herkunft der Anbauflächen umgesetzt wird. Dies ist heute Dank der Satellitentechnik möglich. Diese sieht die RED II auch im Hinblick auf die Verbesserung der Dokumentationspflichten vor, einschließlich der Anforderungen an die Reststoffnutzung (Stroh, s. u.) vom Acker. Folglich ist EU-Recht auch in Drittstaaten bindend und damit offensichtlich wirksamer (vor-Ort-Audits) als die entsprechenden „Sustainable Goals“. Diese sind zwar u.a. im Mercosur-Abkommen aufgeführt, deren Einhaltung ist praktisch nicht einklagbar und somit wirkungslos.

Diese „Zusammenhänge“ werden von den Regelungsentwürfen ausgeblendet. Die Produktion von nachhaltig zertifizierter Biomasse für die energetische Nutzung ist, gemessen an der Kaufkraft gesättigter Märkte, ein einkommenswirksamer Beitrag zur Existenzsicherung des

Ackerbaus in Deutschland und in der Europäischen Union. Neue Absatz- bzw. Einkommensperspektiven werden von der Politik aktuell nicht aufgezeigt.

Auch aus diesem Grund kritisiert die UFOP, dass das BMU macht nicht von der Ermächtigung gemäß der RED II Gebrauch macht, die Kappungsgrenze von 3,2% um 1%-Punkt zu erhöhen und auf diesem Niveau bis 2030 fortzuschreiben. Im Gegenteil, die Kappungsgrenze für Biokraftstoffe aus „Nahrungsmitteln und Futterpflanzen“ soll ab dem Jahr 2026 auf nur noch 2,7 % limitiert werden.

UFOP-Forderungen:

- Die Ausgestaltung der THG-Quotenregelung ist an dem Klimaschutzziel für den Verkehrssektor gemäß Klimaschutzgesetz in 2030 auszurichten, denn die im Entwurf vorgesehenen Vorgaben führen zwangsläufig zu einer Zielverfehlung. Das ist der Öffentlichkeit nicht vermittelbar, wenn schließlich Emissionsrechte aus Steuermitteln zugekauft werden müssen.
- Mehrfachanrechnungen tragen nichts zum Klimaschutz bei, auf diese Option (grüner Wasserstoff / Biokraftstoffe aus Reststoffen) für die rechnerische Erfüllung der THG-Quotenverpflichtung muss verzichtet werden, zumal das Ziel im Falle der 4-Fach-Anrechnung bei Strom die Investitionsförderung ist. Hier bestehen bereits Förderprogramme von Bund und Ländern, so dass ohnehin eine beihilferechtliche Prüfung erforderlich wird.
- Die Kappungsgrenze für Biokraftstoffe aus „Nahrungs- und Futtermittelpflanzen“ bezieht sich auf die RED II – d. h., auf die Anrechnung auf das energetische Ziel von 14%. Die nationale Regelung muss den Ermächtigungsrahmen der RED II (Basismenge 2020 zzgl. 1%-Punkt) ausschöpfen. Die Kappungsgrenze muss in diesem Sinne ein an Nachhaltigkeitskriterien ausgerichteter „atmender“ Deckel sein.
- Die Zielvorgabe gemäß Klimaschutzgesetz kann durch zusätzliche nachhaltig zertifizierte Rohstoffmengen (Technologieoffenheit) bzw. Biokraftstoffe erfüllt werden. Demzufolge muss entsprechend die THG-Quote schrittweise erhöht werden. Der Wettbewerb und damit auch die Kosteneffizienz entscheiden über den jeweiligen Anteil der Erfüllungsoptionen zur Anrechnung auf die THG-Quotenverpflichtung.
- Voraussetzung ist die Technologieoffenheit, so dass auch für innovative verfahrenstechnische Optionen der Marktzugang ermöglicht wird.

Biokraftstoffe aus Rest- und Abfallstoffen

§13a Obergrenze für die Anrechenbarkeit von abfallbasierten Biokraftstoffen

Der grundsätzlich erwünschte wettbewerbsbedingte Effekt der Effizienzgewinne (s. o.) infolge der THG-Quotenregelung hat zur Folge, dass die Verpflichteten die Erfüllung dieser Vorgabe an Biokraftstoffangeboten und damit an Rohstoffen ausrichten, die diese Vorgabe möglichst kosteneffizient erfüllen. Die Folge ist allerdings ein Aufwuchs von Biokraftstoffen aus Abfallöl auf inzwischen etwa 1,1 Mio. t (2018) in Deutschland. Rapsölbasierte Biokraftstoffe aus europäischem Anbau werden verdrängt bzw. müssen exportiert werden. Der „Preiseffekt“ hat wiederum zu einem Importstrom von Abfallölen bzw. Biodiesel aus diesen Rohstoffquellen geführt, der dem Gedanken der Kreislaufwirtschaft widerspricht. Wichtigste Lieferländer dieser Abfallöle sind unter anderem die Palmölproduzenten Indonesien und Malaysia.

UFOP Forderungen:

Im Sinne einer regional ausgerichteten und öffentlich akzeptierten Kreislaufwirtschaft ist der Prozentsatz zur Begrenzung dieser Biokraftstoffe bzw. Rohstoffe zur Anrechnung auf die Quotenverpflichtung an dem national verfügbaren Abfallpotenzial auszurichten.

§14 „der Verpflichtete jährlich ein Mindestanteil Kraftstoffe, die aus den in Anlage eins genannten Rohstoffen hergestellt wurden (fortschrittliche Biokraftstoffe) in Verkehr zu bringen“

Die Bedeutung von Biokraftstoffen aus Rest- oder Abfallstoffen im Hinblick auf das Treibhausgasreduktionspotenzial wird im Entwurf anerkannt, jedoch deren Rohstoffpotenzial als begrenzt verfügbar gewertet. Die Begrenzung auf 1,75% auf die Anrechnung zur Erfüllung der Reduktionsverpflichtung der THG-Emissionen ist sachgerecht.

Reststoffe aus der Landwirtschaft sind aus Sicht der UFOP keine zukunftsfähige Option, denn deren Nutzung steht im Wettbewerb mit den Zielen der Kohlenstoffspeicherung (s. hierzu Verpflichtung Biokraftstoffhersteller Nachweisanforderung Art. 29(2) RED II – Nachweis Kohlenstoffbestand im Boden) im Boden, der notwendigen Fruchtfolgeerweiterung, nicht zuletzt infolge verschärfter Bestimmungen für die Düngung, und zur Verbesserung der physikalischen Bodenqualität (Bearbeitung, Wasserhaltevermögen usw.). Überdies wird die Nutzung dieser Reststoffe als Brennstoff (z. B. Stroh, Hackschnitzel usw.) für landwirtschaftliche Betriebe selbst attraktiver (s. auch BMEL-Richtlinie zur Förderung der Energieeffizienz und CO₂-Einsparung, Sept. 2020) infolge der steigenden Bepreisung fossiler Brennstoffe nach Umsetzung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG).

UFOP-Forderungen:

Die im Entwurf vorgegebenen Mindestanteile im Zeitablauf bis 2030 sowie die Differenzierung der verpflichteten Unternehmen auf Basis der in Verkehr gebrachten Kraftstoffmengen (in Petajoule) ist sachgerecht, zumal die Nichterfüllung ebenfalls mit einer Strafzahlung verbunden ist und infolge zu erwartender ausbleibender Investitionen in Deutschland Importe von flüssigen Biokraftstoffen aus Reststoffen das Marktgeschehen zur Füllung der Quotenverpflichtung bestimmen werden. Deshalb sollte eine Doppelanrechnung ausgeschlossen werden, um schließlich auch Fehlinvestitionen zu vermeiden. Zu hohe Mindestquoten in Verbindung mit den im Entwurf aufgeführten Reststoffen (Positivliste) führen zu steigenden Rohstoffpreisen (s. Getreidestroh) und möglicherweise zu einer Umorientierung von Rohstoffströmen, die eine entsprechende Überwachung (Zertifizierung) erfordern.

Redaktionelle Klarstellung erforderlich:

§14 (4): „... Werden bis zu einem Anteil von 1,75 % mit dem Doppelten ihres Energiegehaltes auf die Erfüllung der Verpflichtung zur Minderung der Treibhausgasemissionen angerechnet“.

Frage: Wie ist diese Regelung in der Umsetzung zu verstehen?

Berlin, 14. Oktober 2020