

Berlin 25. April 2023

Az. 2.280

Stellungnahme

**des BDBe zum Referentenentwurf für eine Zweite Verordnung zur Änderung
der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur
Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen (Änderung der 38. BImSchV)
Az. C I 6 - 5012/010-2023.0001**

I. Allgemeine Anmerkungen

Mit dem durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucher (BMUV) vorgelegten Referentenentwurf sollen ein Teil der Maßnahme 21 des Masterplans Ladeinfrastruktur II umgesetzt und weitere Anpassungen zur Verbesserung des Vollzugs vorgenommen werden.

Konkret sollen zusätzliche Nachweismethoden bei der Anrechnung von Strom eingeführt und Hürden zur Anrechnung von Strom innerhalb der Treibhausgasminderungs-Quote (THG-Quote) abgebaut werden. Aus Sicht des BDBe sollte der Entwurf um einige wesentliche Ergänzungen erweitert werden, die eine Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehr stärker unterstützen und die Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen zeitnah reduzieren, z. B.

- Streichung der Mehrfachanrechnung von elektrischem Strom in Straßenfahrzeugen;
- Anhebung der Obergrenze zur Anrechnung von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse;
- Anhebung der Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe aus Abfall- und Reststoffen.

II. Einzelheiten

1. Streichung der Mehrfachanrechnung von Strom in Elektrofahrzeugen (§ 5 Abs. 2

Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 der 38. BImSchV-neu): Die bestehende Dreifachanrechnung von elektrischem Strom auf die THG-Quote überzeichnet den tatsächlichen Klimaschutzbeitrag der Elektromobilität in nicht zu rechtfertigender Weise und ist daher zu streichen und durch eine einfache Anrechnung zu ersetzen.

- Mehrfachanrechnungen bedeuten eine grundsätzliche Abkehr von der Ermittlung der Netto-Treibhausgaseinsparungen von Klimaschutzmaßnahmen und sorgen lediglich für eine rechnerische Erfüllung der THG-Quote.
- Die Mehrfachanrechnung von Strom wird aus diesem Grund auch in der überarbeiteten Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (RED III), die aller Voraussicht nach noch in diesem Jahr in Kraft treten wird, bei der Berechnung der Treibhausgasminde-rungs-Vorgaben gestrichen und muss demnach auch in Deutschland spätestens im Rahmen der erforderlichen Umsetzung der RED III in nationales Recht entfallen.
- Mehrfachanrechnungen widersprechen der EU-Klimaschutzverordnung (ESR) und dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG). Darin werden konkrete Treibhausgasminde-rungsziele formuliert, zu deren Erreichung die Mehrfachanrechnung von elektrischem Strom keinen Beitrag leistet.
- Das beabsichtigte Ziel, mit der Mehrfachanrechnung von Ladestrom einen weiteren Förderbaustein für den Ausbau der Ladeinfrastruktur hinzuzufügen¹, ist in den vergangenen zwei Jahren nicht erreicht worden. Gegen diesen Förderansatz sprechen zudem beihilferechtliche Bedenken. Der angestrebte Markthochlauf der Elektromobilität und der Ausbau der Ladeinfrastruktur werden bereits über Instrumente wie Kaufprämien und die Kfz-Steuerbefreiung, die Einkommen- und Körperschaftsteuer, im Rahmen der Mauterhebung und durch Bundes- wie auch Landesprogramme zur direkten Förderung des Aufbaus der Ladeinfrastruktur und dem Kauf von batterieelektrischen Fahrzeugen in erheblichem Umfang subventioniert.

2. Verzicht auf Anrechnung von Strom in zulassungsfreien Elektrokleinfahrzeugen |

Strommengen-Schätzwert (§ 7 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfes und Abs. 3 der 38. BImSchV):

Die geplante Ermöglichung der Stromanrechnung für bestimmte zulassungsfreie Elektrofahrzeuge, wie zum Beispiel Leicht- oder Kleinkrafträder, Krankenfahrstühle oder auch Elektroroller, Segways, selbstfahrende Arbeitsmaschinen und Stapler sollte

¹ vgl. Begründung im Regierungsentwurf zur Änderung der 38. BImSchV unter Teil A. II. sowie zu Nr. 4 (§ 5 38. BImSchV-E) vom September 2021
https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/thg_aenderung_vo/Entwurf/thg_aenderung_vo_refe_2_bf.pdf

grundsätzlich unterbleiben. Der damit verbundene Vollzugs- und Kontrollaufwand sowie die Betrugsanfälligkeit einer solchen Ausweitung der Stromanrechnung auf die THG-Quote ist nicht zu rechtfertigen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Umwelt- und Klimabilanz von so genannten E-Scootern im Sharing-Betrieb ohne grundlegende Anpassung des Geschäftsmodells eher negativ² ist und deren Nutzung kein Beitrag zum Klimaschutz ist.

Zweck der (Mehrfach-) Anrechnung von Strom im Straßenverkehr ist die Förderung des Markthochlaufs der Elektromobilität, der durch eine Subventionierung von Elektrorollern oder Ähnlichem nicht erreicht wird. Hinzu kommt, dass eine verlässliche Schätzung oder Berechnung der verbrauchten Strommengen in Elektrokleinfahrzeugen und deren jährliche Fahrleistung, die schon bei batterieelektrischen Pkw und Nutzfahrzeugen nicht transparent ist, auch bei Elektrokleinfahrzeugen Schwierigkeiten bereiten dürfte.

Derzeit gibt das BMUV für Elektro-Pkw gemäß § 7 Abs. 1 und 3 der 38. BImSchV einen Schätzwert von 2.000 kWh an³. Dies entspricht rechnerisch über 11.000 km jährlicher Laufleistung eines batterieelektrischen Pkw, bei einem angenommen durchschnittlichen Stromverbrauch von 18 kWh/100km. Angesichts der durchschnittlichen Fahrleistung aller Pkw von 13.300 km/Jahr⁴ erscheint diese Fahrleistung für vollelektrische Pkw sehr hoch, zumal statistische Daten zu deren Fahrleistung fehlen. Um die Genauigkeit und Transparenz des Schätzwertes der anrechenbaren Strommenge zu erhöhen, sollten nicht nur aktuelle Daten über den durchschnittlichen Stromverbrauch reiner Batterieelektrofahrzeuge berücksichtigt werden, sondern auch aktuelle und belastbare Daten zur Jahres-Fahrleistung. Entsprechend ist § 7 Abs. 3 Satz 2 der 38. BImSchV zu ergänzen.

3. Anhebung der Obergrenze für nachhaltige Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse (§ 13 Abs. 1 Satz 1 der 38. BImSchV): Die Obergrenze für die Anrechnung nachhaltiger Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse von derzeit 4,4 Prozent (energetisch) sollte auf die gemäß Art. 26 Abs. 1 der RED II mögliche Anrechnungs-Höchstgrenze (energetischer Anteil konventioneller Biokraftstoffe an Gesamtenergie im Verkehr des Jahres 2020⁵ zzgl. einem Prozentpunkt) steigen. Dies entspräche etwa 5,8 Prozent. Angesichts der wiederholten Verfehlung der Treibhausgasminderungsziele im Verkehrssektor⁶ bedarf es zeitnah einer Erhöhung der Anteile erneuerbarer Energieträger, damit die Klimaschutzziele bis zum Jahr 2030 (und darüber hinaus)

² https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2021/dena-STUDIE_E-Scooter-Sharing.pdf

³ vgl. Bekanntmachung vom 2. Dezember 2023,

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/banz_at_16.12.2021_b3.pdf

⁴ https://www.kba.de/DE/Statistik/Kraftverkehr/VerkehrKilometer/vk_inlaenderfahrleistung/2020/2020_vk_kurzbericht.html

⁵ ableitbar aus der amtlichen Statistik bei Eurostat unter [https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/database/additional-data#Kurzbewertung%20der%20erneuerbaren%20Energiequellen%20\(Short%20Assessment%20of%20Renewable%20Energy%20Sources%20%E2%80%93%20SHARES\)](https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/database/additional-data#Kurzbewertung%20der%20erneuerbaren%20Energiequellen%20(Short%20Assessment%20of%20Renewable%20Energy%20Sources%20%E2%80%93%20SHARES))

⁶ vgl. Prüfbericht des Expertenrates für Klimafragen, April 2023, https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/04/ERK2023_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2022.pdf

tatsächlich auch erreicht werden können. Eine Anhebung der Obergrenze ist auch deshalb erforderlich, weil die im Verkehr genutzte Energiemenge, die die rechnerische Ausgangsbasis zur Ermittlung der Obergrenze bildet, aufgrund der Zunahme energieeffizienterer vollelektrischer Fahrzeuge und von Verlagerungseffekten hin zum ÖPNV tendenziell zurückgehen wird. Um den Klimaschutzbeitrag von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse von jährlich rund 10 Millionen Tonnen CO₂Äquivalente im bis weit in die 30er Jahre überwiegend mit Verbrennungsmotor betriebenen Fahrzeugbestand zu erhalten, ist eine Anhebung der Anrechnungsobergrenze notwendig.

Durch die bisherige sehr restriktive Berücksichtigung von Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse kann deren nachhaltig verfügbares Klimaschutzpotenzial derzeit nicht vollständig ausgeschöpft werden. Die Obergrenze von 4,4 Prozent steht zudem im Widerspruch zu dem von der letzten Bundesregierung im Juni 2020 beschlossenen Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP⁷), der eine Obergrenze von 5,3 Prozent enthält. Zudem entspricht die aktuelle Obergrenze nicht dem im Klimaschutzprogramm 2030⁸ angekündigten und zur Reduktion von Treibhausgasen im Verkehrssektor für notwendig erachteten Anteil, den nachhaltige Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse künftig ausmachen sollen.

Weder die immer wieder behaupteten Zusammenhänge zwischen Biokraftstoffproduktion und den Preisen von Lebensmitteln, noch das Argument, durch die Verarbeitung von heimischen Nahrungs- und Futtermittelpflanzen zu nachhaltigen Biokraftstoffen entstünden problematische Flächenkonkurrenzen oder Nutzungsänderungen rechtfertigen nach Auffassung des BDBe die derzeitige strenge Obergrenze für nachhaltige Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse:

- Die Annahme, dass die in den vergangenen Jahren weltweit gestiegene Produktion von Biokraftstoffen auf Grundlage von Zucker, Getreide oder Ölsaaten einen signifikanten Einfluss auf die Preise für Agrarrohstoffe hat, ist zwischenzeitlich wissenschaftlich widerlegt⁹. Auch der russische Angriffskrieg in der Ukraine, der insbesondere im vergangenen Jahr zu erheblichen Volatilitäten bei Preisen für Agrarerzeugnisse geführt hat, lässt hier keine andere Bewertung zu. Der Food Price Index der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO)¹⁰ belegt in seiner Veröffentlichung vom 7. April 2023, dass die Lebensmittelpreise aktuell mit einem Indexstand von 126,9 in etwa wieder auf dem Niveau des Jahres 2021 von durchschnittlich 125,7 liegen. Die Verwerfungen auf den weltweiten Nahrungsmittelmärkten zu Beginn des

⁷ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/I/integrierter-nationaler-energie-klimaplan.pdf?__blob=publicationFile&v=8

⁸ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1679914/48c179c7e1912bb2143f1fd9277fdfe0/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>

⁹ G. A. Oladosu, K. L. Kline, J. Langeveld, „Structural Break and Causal Analyses of U.S. Corn Use for Ethanol and Other Corn Market Variables“; <https://doi.org/10.3390/agriculture11030267>

¹⁰ <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>

Jahres 2022, waren preislichen Übertreibungen geschuldet und nicht von Dauer. Auch wird der durchschnittliche Indexstand des Jahres 2022 von 143,7 aktuell deutlich unterschritten. Gleiches gilt ebenfalls für die Teilindizes für Getreide und Pflanzenöle; lediglich der Preis für Zucker liegt aktuell im Vergleich zum Jahr 2021 etwa 15 Prozent höher. Diese Entwicklung steht aber nicht im Zusammenhang mit der Produktion von Biokraftstoffen. Im Gegenteil: die nationale Produktion von Bioethanol aus Zuckerrübenstoffen ist im vergangenen Jahr gegenüber dem Vorjahr deutlich gesunken¹¹.

- Der Flächenbedarf für die (heimische) Bioethanolproduktion ist in den vergangenen Jahren nicht angestiegen. Die europaweit einheitlichen und verbindlichen staatlich kontrollierten Nachhaltigkeitskriterien für heimische Biokraftstoffe verhindern effektiv direkte und indirekte Landnutzungsänderungen, insbesondere auch in Drittstaaten außerhalb der EU.
- Entsprechend der RED II und des delegierten Rechtsakts der Europäischen Kommission (EU 2019/807) wird zwischen Rohstoffen mit hohem Risiko für indirekte Landnutzungsänderungen (high-ILUC) und Rohstoffen mit geringem Risiko für indirekte Landnutzungsänderungen (low-ILUC) unterschieden. Letztere können seit Jahresbeginn 2023 nicht mehr auf die THG-Quote angerechnet werden (§ 13b Abs. 1 der 38. BImSchV). Die Beschreibung, Erfassung und Quantifizierung von indirekten Landnutzungsänderungen und deren Auswirkungen erfolgt dabei über verschiedene Modelle¹², wie beispielsweise dem so genannten GLOBIOM Modell¹³. Bereits daraus geht eindeutig hervor, dass bei europäischen Agrarrohstoffen, die zur Bioethanolproduktion eingesetzt werden (Zuckerrüben, Futtergetreide), keinerlei Risiko indirekter Landnutzungsänderungen bestehen.
- Wissenschaftlicher Konsens besteht ebenfalls darüber, dass indirekte Landnutzungsänderungen zwar grundsätzlich beobachtet werden können, die Bestimmungsmethoden und das Ausmaß sind jedoch umstritten (vgl. IPCC Sonderbericht über 1,5 °C globale Erwärmung (SR1.5), Chapter 4¹⁴). Dem entsprechend kann eine übermäßig starke Begrenzung der Anrechnung von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse ohne hohes Landnutzungsänderungsrisiko fachlich nicht fundiert begründet werden.

¹¹ <https://www.bdbe.de/daten/marktdaten-deutschland>

¹² https://www.bzl-qmbh.de/wp-content/uploads/2020/08/iLUC_Studie_Lahl.pdf

¹³ <http://www.globiom-iluc.eu/>

¹⁴ <https://www.de-ipcc.de/256.php>

4. Erhöhung der Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe gemäß RED II, Anhang IX Teil A (§ 14 Abs. 1 der 38. BImSchV in Verbindung mit Anlage 1 der 38. BImSchV): Die Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe auf Grundlage von Abfall- und Reststoffen nach Annex IX A der RED II (Anlage 1 der 38. BImSchV) sollte aufgrund der schon heute gegebenen Mengenverfügbarkeit deutlich zügiger angehoben werden, als bislang vorgesehen.

5. Ausschluss fortschrittlicher Biokraftstoffe aus betrugverdächtigen Rohstoffen von der Doppelanrechnung im Falle der Übererfüllung der Unterquote (§ 14 Abs. 4 Satz 2 der 38. BImSchV): Um den geltenden Ausschluss der THG-Quotenanrechnung für Biokraftstoffe aus Rohstoffen mit einem hohen Landnutzungsänderungsrisiko, insbesondere von Palmöl-basierten Biokraftstoffen, nicht zu konterkarieren, bedarf es angesichts der aktuellen Marktentwicklungen einer Überprüfung der formell als fortschrittlich eingestuften Biokraftstoffe aus Abfall- und Reststoffen nach Anlage 1 der 38. BImSchV. Es läuft den Umwelt- und Klimaschutzziele entgegen, wenn durch die Doppelanrechnung die Verwendung von Rohstoffen gefördert wird, die zwar als nachhaltig zertifiziert werden, bei denen aber nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Menge der zur Anrechnung auf die THG-Quote in Betracht kommenden Biokraftstoffe (hier aktuell Biodieselimporte aus Asien) tatsächlich nicht aus den deklarierten Rohstoffen erzeugt wurde. Deutschland läuft derzeit Gefahr, infolge der für Marktteilnehmer attraktiven Doppelanrechnung von abfall- und reststoffbasierten Biokraftstoffe nach Anlage 1 der 38. BImSchV im Falle der Übererfüllung der Unterquote zu einem wachsenden Absatzmarkt zu werden.

Vorstellbar ist, einzelne oder mehrere risikobehaftete Rohstoffkategorien grundsätzlich aufgrund zwingender europäischer Vorgaben (Rohstoffe gemäß Annex IX der RED II) zur Anrechnung auf die THG-Quote zuzulassen, aber von der Doppelanrechnung auszunehmen. Dies könnte nach Ansicht des BDBe analog der bereits geltenden Regelung zu POME erfolgen (§ 14 Abs. 4 Satz 2 der 38. BImSchV) oder durch eine Verschärfung der Nachhaltigkeitsanforderungen bzw. -nachweise für einzelne als fortschrittlich geltende Rohstoffarten.

Bundesverband der deutschen Bioethanolwirtschaft e.V.

Reinhardtstraße 16 | 10117 Berlin

T +49 (0)30 – 3 01 29 53-0

F +49 (0)30 – 3 01 29 53-10

mail@bdbe.de

www.bdbe.de

www.twitter.com/BDBeBerlin