

Referentenentwurf

der Bundesregierung

Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen

A. Problem und Ziel

Mit der Treibhausgasminderungsquote (THG-Quote) nach §§ 37a ff. des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nummer 225) geändert worden ist, (BlmSchG) werden Kraftstoffanbieter verpflichtet, die Treibhausgasemissionen ihrer Kraftstoffe zu senken. Nachhaltige Biokraftstoffe, strombasierte Kraftstoffe auf Basis von grünem Wasserstoff und der direkte Einsatz von Strom in Straßenfahrzeugen mit Elektroantrieb können auf die Erfüllung der THG-Quote angerechnet werden.

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz sieht eine Flexibilisierung bei der Erfüllung der THG-Quote vor: Treibhausgasminderungen, die die erforderliche Quote in einem Verpflichtungsjahr überschreiten (Übererfüllungen), können von den Verpflichteten auf das darauffolgende Verpflichtungsjahr übertragen werden.

Diese Flexibilisierung stellt eine sinnvolle Regelung für Marktteilnehmer dar. Auf diese Weise können sie flexibel auf Marktgegebenheiten reagieren und mehr Erfüllungsoptionen einsetzen als nötig, ohne dass ihnen dadurch ein Nachteil entsteht. Gleichwohl wurden in den vergangenen Jahren große Mengen an Übererfüllungen angehäuft. Allein im Verpflichtungsjahr 2022 betrug die Menge an Übererfüllungen rund 3,4 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente und überstieg damit die Minderungsverpflichtung von 14 Millionen Tonnen um rund 24 %. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Verordnung ist die Abrechnung des Verpflichtungsjahres 2023 noch nicht abgeschlossen. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass erneut eine hohe Übererfüllung erzielt wurde.

Gemäß Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe ii der Richtlinie (EU) 2018/2001 in der durch die Richtlinie (EU) 2023/2413 geänderten Fassung müssen Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass bis zum Jahr 2030 die Menge an Kraftstoffen und Elektrizität aus erneuerbaren Quellen zu einer Verringerung der Treibhausgasintensität im Verkehr auf einem national festgelegten ungefähren Zielpfad führt. Das EU-Recht schließt die im bundesdeutschen Recht vorgesehene Flexibilisierung nicht aus, eine Übertragung von Übererfüllungen aus vergangenen Jahren zur Erreichung der EU-Ziele des Mitgliedsstaates ist jedoch nicht möglich. Die EU-Vorgaben stellen Punktziele für die jeweiligen Jahre dar. Wenn Quotenverpflichtete nun in hohem Maße die ungewöhnlich große Menge an Übererfüllungen einsetzen, sorgt dies für eine deutliche Abweichung von dem vom Bundes-Immissionsschutzgesetz in § 37a Absatz 4 festgelegten Zielpfad.

Gemäß Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2018/2001 in der durch die Richtlinie (EU) 2023/2413 geänderten Fassung muss der kombinierte Mindestanteil an fortschrittlichen Biokraftstoffen und erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs am Endenergieverbrauch des Verkehrs im Jahr 2025 1% und im Jahr 2030 5,5 % betragen, wobei der Anteil von erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs im Jahr 2030 mindestens einen Prozentpunkt betragen muss. Wenn aufgrund der geringen Nachfrage

keine Investitionen in Produktionsanlagen für diese Kraftstoffe erfolgen, droht Deutschland die EU-Zielvorgaben zu verfehlen.

Ungewöhnlich hohe Übererfüllungen sorgen dafür, dass Verpflichtete in den kommenden Jahren eine deutlich geringere Menge an Erfüllungsoptionen einsetzen müssen als von der THG-Quote vorgesehen. Dieser Nachfragerückgang stellt für Produzenten nachhaltiger Biokraftstoffe, Erzeugern von grünem Wasserstoff und Ladepunktebetreibern für die Elektromobilität ein großes wirtschaftliches Problem dar.

Mit der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 ist geplant, die THG-Quote als wirksames Anreizinstrument im Bundes-Immissionsschutzgesetz zielführend anzupassen. Da dies aufgrund der Komplexität des Vorhabens und der notwendigen Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erst im kommenden Jahr erfolgen und somit erst eine Wirkung für das Jahr 2026 entfalten wird, ist eine Sofortmaßnahme durch eine Verordnung der Bundesregierung zur Steigerung der Nachfrage nach Erfüllungsoptionen erforderlich.

B. Lösung

Um die Nachfrage kurzfristig auf das von der THG-Quote vorgesehene Niveau zu heben und die europarechtlich vorgegebenen Punktziele zu erreichen, wird die Übertragung von Übererfüllungen für zwei Jahre ausgesetzt. Somit können Verpflichtete in den Jahren 2025 und 2026 zur Erfüllung ihrer Verpflichtung nur Erfüllungsoptionen nutzen, die in diesen Jahren eingesetzt wurden.

Auf diese Weise wird die jährliche Treibhausgasmindeung bei Kraftstoffen auf den vom Bundes-Immissionsschutzgesetz festgelegten Zielpfad geführt und Investitionsanreize geschaffen, damit die Ziele im Jahr 2030 erreicht werden. Ebenso verbessert die gestiegene Nachfrage die Situation der Marktteilnehmer.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Durch die Verordnung entsteht den Bürgerinnen und Bürgern kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die Verordnung entsteht für die Wirtschaft kein Erfüllungsaufwand, da die Verpflichtungen im Rahmen der Treibhausgasmindeungsquote in der Höhe unverändert bleiben.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Vollzug findet ausschließlich auf Bundesebene statt, sodass für Länder und Kommunen kein Erfüllungsaufwand in der Verwaltung entsteht.

Durch die Verordnung entsteht der Verwaltung auf Ebene des Bundes kein zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand. Der einmalige Aufwand ist vernachlässigbar.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf die Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Referentenentwurf der Bundesregierung

Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen

Vom ...

Auf Grund des § 37d Absatz 2 Satz 1 Nummer 18 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, der durch Artikel 3 Nummer 2 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1839) eingefügt worden ist, verordnet die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise:

Artikel 1

Änderung der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen

Die Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen vom 8. Dezember 2017 (BGBl. I S. 3892), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 13. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 200) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 4a wird wie folgt gefasst:

„§ 4a

Regelungen für die Verpflichtungsjahre 2024 bis 2026

(1) Abweichend von § 37a Absatz 6 Satz 5 und Absatz 8 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes können Treibhausgasminderungsmengen, die den nach §37a Absatz 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgelegten Prozentsatz im Verpflichtungsjahr 2024 und 2025 übersteigen, nicht auf den Prozentsatz der Verpflichtungsjahre 2025 und 2026 angerechnet werden.

(2) Auf Antrag des Verpflichteten wird die Übererfüllung in den Verpflichtungsjahren 2024 und 2025 auf den Prozentsatz des Verpflichtungsjahres 2027 angerechnet. § 37a Absatz 6 Satz 5 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes gilt für diese Anrechnung entsprechend. Der Antrag ist bis zum 15. April 2026 zu stellen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit der Treibhausgasminderungsquote (THG-Quote) nach §§ 37a ff. des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nummer 225) geändert worden werden Kraftstoffanbieter verpflichtet, die Treibhausgasemissionen ihrer Kraftstoffe zu senken. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz sieht eine Flexibilisierung bei der Erfüllung der THG-Quote vor: Treibhausgasminderungen, die die erforderliche Quote in einem Verpflichtungsjahr überschreiten (Übererfüllungen), können von den Verpflichteten auf das darauffolgende Verpflichtungsjahr übertragen werden.

Gemäß Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe ii der Richtlinie (EU) 2018/2001 in der durch die Richtlinie (EU) 2023/2413 geänderten Fassung müssen Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass bis zum Jahr 2030 die Menge an Kraftstoffen und Elektrizität aus erneuerbaren Quellen zu einer Verringerung der Treibhausgasintensität im Verkehr auf einem national festgelegten ungefähren Zielpfad führt. Das EU-Recht sieht dabei keine Übertragung von Übererfüllungen aus vergangenen Jahren zur Erreichung der Zielvorgaben des Mitgliedsstaates vor.

Gemäß Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2018/2001 in der durch die Richtlinie (EU) 2023/2413 geänderten Fassung muss der kombinierte Mindestanteil an fortschrittlichen Biokraftstoffen und erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs am Endenergieverbrauch des Verkehrs im Jahr 2025 1% und im Jahr 2030 5,5 % betragen, wobei der Anteil von erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs im Jahr 2030 mindestens einen Prozentpunkt betragen muss. Wenn aufgrund der geringen Nachfrage keine Investitionen in Produktionsanlagen für diese Kraftstoffe erfolgen, droht Deutschland die EU-Zielvorgaben zu verfehlen.

Hohe Übererfüllungen der vergangenen Jahre verursachen derzeit einen starken Rückgang der Nachfrage nach Erfüllungsoptionen, was Marktteilnehmer vor wirtschaftliche Probleme stellt.

Um den Einsatz von Erfüllungsoptionen im Jahr 2025 und 2026 sicherzustellen, die jährliche Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen auf den vom Bundes-Immissionsschutzgesetz festgelegten Zielpfad zu führen, die Nachfrage nach Erfüllungsoptionen zu steigern und so die europarechtlich vorgegebenen Punkteziele zu erreichen, muss die Übertragung von Übererfüllungen kurzzeitig ausgesetzt werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Übertragung von Übererfüllungen wird für zwei Jahre ausgesetzt. Somit können Verpflichtete in den Jahren 2025 und 2026 zur Erfüllung ihrer Verpflichtung nur Erfüllungsoptionen nutzen, die in diesen Jahren eingesetzt wurden. Eine Übertragung der Übererfüllungen auf das Jahr 2027 wird ermöglicht.

III. Alternativen

Keine.

IV. Regelungskompetenz

Die Bundesregierung ist aufgrund des § 37d Absatz 2 Satz 1 Nummer 18 BImSchG zum Erlass dieser Verordnung ohne Zustimmung des Bundesrates ermächtigt.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Verordnung ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar.

VI. Regelungsfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Keine.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Verordnung dient der weiteren Ausgestaltung der Treibhausgasminderungsquote. Innerhalb dieser Treibhausgasminderungsquote werden Biokraftstoffe, die eine günstigere Klimabilanz aufweisen, höher auf die Verpflichtung angerechnet als Biokraftstoffe mit einer ungünstigeren Bilanz. Somit werden direkt Anreize zur Nutzung klimaschonender Biokraftstoffe gesetzt. Daneben kann die Quote auch mit Hilfe strombasierter Kraftstoffe und Wasserstoff nicht-biogenen Ursprungs erfüllt werden. Außerdem ist die Anrechnung von in Straßenfahrzeugen mit Elektroantrieb genutztem elektrischem Strom möglich. Dies trägt zum Klimaschutz bei.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Durch die Verordnung entsteht für die Wirtschaft kein Erfüllungsaufwand, da die Verpflichtungen im Rahmen der Treibhausgasminderungsquote in der Höhe unverändert bleiben.

Der Vollzug findet ausschließlich auf Bundesebene statt, sodass für Länder und Kommunen kein Erfüllungsaufwand in der Verwaltung entsteht. Durch die Verordnung entsteht der Verwaltung auf Ebene des Bundes kein zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand. Der einmalige Aufwand ist vernachlässigbar.

Durch die Verordnung entsteht den Bürgerinnen und Bürgern kein Erfüllungsaufwand.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Regelungsfolgen

Keine

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung ist nicht vorgesehen. § 37g des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sieht eine regelmäßige Evaluierung der Regelungen zur THG-Quote vor. Eine gesonderte Evaluierung findet daher nicht statt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen)

Zu Nummer 1 (Neufassung des § 4a)

Zur Aussetzung der Quotenübertragung wird der § 4a neu gefasst. Der bisherige § 4a regelte dabei eine Aussetzung der Übertragung der Übererfüllung aus dem Jahr 2019 auf die Erfüllung der Verpflichtung des Jahres 2020, die nicht mehr erforderlich ist. Die Regelung wird nahezu wortgleich für eine Aussetzung der Übertragung der Übererfüllungen aus den Jahren 2024 und 2025 auf die Erfüllung der Verpflichtung der Jahre 2025 und 2026 übernommen.

Absatz 1 regelt die Aussetzung selbst.

Da Übererfüllungen nicht entfallen können, regelt Absatz 2 die Möglichkeit der Übertragung auf die Verpflichtung des Jahres 2027.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten.