

26.03.21

Stellungnahme **des Bundesrates**

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote

Der Bundesrat hat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich, dass die Bundesregierung mit dem vorgelegten Gesetzentwurf zur Umsetzung der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (RED II) in nationales Recht die im Verkehrssektor dringend notwendigen Emissionsminderungen zu erreichen sucht. Der vorgelegte Gesetzentwurf geht allerdings nicht darauf ein, wie mithilfe der vorgesehenen Treibhausgasminderungsquoten die nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz notwendigen Emissionsminderungen im Verkehrssektor erreicht werden können.
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Lastenteilungsverordnung einen überdurchschnittlichen Beitrag zur Treibhausgasminderung in der Union leisten muss und derzeit ihre Ziele aus der Lastenteilungsverordnung verfehlt. Unzureichende Emissionsminderungen im Verkehrssektor riskieren – mit Blick auf die erwartete Erhöhung des Treibhausgas-Minderungsziels – diese Verfehlung zu verschärfen, was zu hohen zusätzlichen Belastungen für den Bundeshaushalt führen kann. Der Bundesrat ruft die Bundesregierung dazu auf, alle not-

wendigen Schritte zu unternehmen, um die Vorgaben der Lastenteilungsverordnung einzuhalten.

- c) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Nutzung von Biomasse-Brennstoffen, die aus Rohstoffen hergestellt werden, die auch als Nahrungs- und Futtermittel Verwendung finden, auf ein Mindestmaß begrenzt sein soll. Die Nutzung von Rohstoffen zur Produktion von Biomasse-Brennstoffen, bei denen ein hohes Risiko von indirekten Landnutzungsänderungen besteht, wie dies zum Beispiel bei bestimmten Palmölen der Fall ist, ist auszuschließen. Hierzu sind die notwendigen gesetzlichen und handelspolitischen Maßnahmen zu treffen.
2. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe g (§ 37a Absatz 4a Satz 1 und Satz 3 BImSchG)

In Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe g sind in § 37a Absatz 4a Satz 1 und Satz 3 jeweils die Wörter „nicht-biogenen Ursprungs“ zu streichen.

Begründung:

Um den Anteil von nachhaltigen Flugkraftstoffen aus erneuerbaren Energien zu erhöhen, sollte keine einsatzreife Technologie ausgeschlossen werden. Fortschrittliche Biokraftstoffe können hier neben strombasierenden Kraftstoffen einen wichtigen Beitrag leisten. Jedenfalls sollte die Verpflichtung gemäß § 37a Absatz 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) auch mit Fluggasturbinenkraftstoffen aus erneuerbaren Energien biogenen Ursprungs erfüllt werden können.

So hat die Initiative für nachhaltige Fluggasturbinenkraftstoffe „ReFuelEU Aviation – Sustainable Aviation Fuels“ der Kommission das Ziel, Angebot und Nachfrage nachhaltiger Fluggasturbinenkraftstoffe zu steigern. Hier werden explizit fortschrittliche Biokraftstoffe als mögliche Flugkraftstoffe zur Dekarbonisierung des Luftfahrtsektors genannt.

Auch die in anderen europäischen Ländern, zum Beispiel in Schweden, Norwegen, Finnland oder Frankreich geplanten verpflichtenden energetischen Unterquoten für die Luftfahrt sollen durch den Einsatz fortschrittlicher Biokraftstoffe erfüllt werden können.

2016 haben die meisten ICAO-Vertragsstaaten das globale CO₂-Kompensationssystem „Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation“ (CORSIA) beschlossen. Im Rahmen von CORSIA können nachhaltige Flugkraftstoffe, die bestimmten Kriterien genügen, zur Minderung der CO₂-Emissionen einer Fluggesellschaft angerechnet werden, Biokraftstoffe werden entsprechend berücksichtigt.

Die Europäische Union nutzt seit dem Jahr 2005 das Emissionshandelssystem als Instrument der Klimaschutzpolitik. Seit Januar 2012 ist auch der Luftverkehr einbezogen. Jede Fluggesellschaft muss für Flüge innerhalb Europas in einem den ausgestoßenen CO₂-Emissionen entsprechenden Umfang Emissionszertifikate kaufen. Auch hier ist eine Anrechnung von biogenen Flugkraftstoffen möglich.

Eine ausschließlich durch Flugturbinenkraftstoffe aus erneuerbaren Energien nicht-biogenen Ursprungs zu erfüllende energetische Unterquote würde daher sowohl die Luftfahrt als auch die Hersteller von Flugturbinenkraftstoff in Deutschland im internationalen Wettbewerb benachteiligen.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Nutzung nachhaltiger Flugkraftstoffe (Sustainable Aviation Fuels) für den Klimaschutz eine hohe Wirksamkeit hat. Daher wird die vorgesehene Quote für Kerosin von 2 Prozent für das Jahr 2030 grundsätzlich begrüßt. Es ist jedoch eine raschere Steigerung der Quote erforderlich, wenn im Jahr 2050 Flugzeuge zu 100 Prozent klimaneutrale Kraftstoffe nutzen sollen. Diese raschere Steigerung kann nicht allein mit PtL erreicht werden, da es bislang noch keine Anlagen im industriellen Maßstab gibt.
- b) Der Bundesrat hält es daher für erforderlich, auch fortschrittliche Biokraftstoffe für das Erreichen einer höheren Beimischungsquote zuzulassen. Entsprechend soll zusätzlich die Gesamt-Quote für nachhaltiges Kerosin von 2 Prozent auf mindestens 5 Prozent im Jahr 2030 erhöht werden (2 Prozent PtL und mindestens 3 Prozent fortschrittliche Biokraftstoffe).
- c) Der Bundesrat empfiehlt außerdem dringend, Perspektiven für die Zeit nach dem Jahr 2030 aufzuzeigen. Dieses bietet zusätzliche Investitionssicherheit und trägt zum Hochlauf ergänzend bei.

Begründung:

Der Luftverkehr macht nicht an den nationalen Grenzen halt. Die europäische Initiative für nachhaltige Flugkraftstoffe „ReFuelEU Aviation – Sustainable Aviation Fuels“ im Rahmen des Green Deal der Kommission hat das Ziel, Angebot und Nachfrage nach Sustainable Aviation Fuels zu steigern. Die Definition enthält sowohl fortschrittliche Biokraftstoffe als Basis für Kerosin als auch PtL. Die aktuell im Rahmen von „ReFuelsEU Aviation“ diskutierten Vorschläge auf EU-Ebene sind technologieoffener und sehen für 2030 eine Quote von 5 Prozent vor. Mit einem Kommissionsvorschlag wird in Kürze gerechnet. Andere Länder in Europa planen im Übrigen für das Jahr 2030 deutlich höhere

Unterquoten, beginnend ab dem Jahr 2025.

Mit der vorgesehenen ausschließlichen Nutzung von PtL in der Luftfahrt geht Deutschland einen Sonderweg in der EU und wird weniger rasch die Beimischungsquoten beim Kerosin erhöhen können. Für eine Übergangszeit sind daher fortschrittliche Biokraftstoffe aufgrund der vorhandenen Technologiereife notwendig. Langfristig wird aufgrund begrenzter Rohstoffe PtL den Markt und die Anlagen dominieren.

Die bisher vorgeschlagenen 2 Prozent für PtL-Kerosin sind sehr ambitioniert und werden auch für den Hochlauf von PtL gebraucht. Fortschrittliche Biokraftstoffe sind heute bereits verfügbar und die Technologie ist ausgereift, daher müsste hier die Quote entsprechend erhöht werden, um nicht den Hochlauf von PtL-Kerosin zu gefährden. Um bei nachhaltigen Flugkraftstoffen schneller zum Ziel zu kommen sind beide Technologien berechtigt und notwendig. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass es Forderungen nach der Verwendung von 100 Prozent erneuerbarem Kerosin für das Jahr 2050 gibt.

4. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe h (§ 37a Absatz 5 Satz 1 Nummer 5a – neu – BImSchG)

In Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe h ist in § 37a Absatz 5 Satz 1 nach Nummer 5 folgende Nummer 5a einzufügen:

„5a. Wasserstoff aus dem Anteil des Stroms, der aus der thermischen Behandlung biogener Rest- und Abfallstoffe stammt,“

Begründung:

Die Einfügung ist notwendig, damit der für den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft wichtige und sinnvolle Ausbau von Elektrolyse-kapazitäten an den Standorten von thermischen Abfallbehandlungsanlagen und die Nutzung des so hergestellten Wasserstoffs durch emissionsarme Brennstoffzellenfahrzeuge nicht zum Stillstand kommen.

Zum Beispiel: In Nordrhein-Westfalen werden 17 thermische Abfallbehandlungsanlagen betrieben, die im KWK-Betrieb arbeiten und die Energie aus dem Abfall, der auch biogene Anteile enthält, für Fernwärme, Prozessdampf und Strom gewinnen. Aufgrund der Beschaffenheit des Abfalls gelten 50 Prozent des erzeugten Stroms als den Erneuerbaren Energien gleichgestellt. Nach Abschätzung des VKU könnten diese Anlagen für die dezentrale Erzeugung von biogen basiertem Wasserstoff mittels Elektrolyse in einer Größenordnung von 40 000 Tonnen eingesetzt werden. Diese Menge wäre ausreichend, um mehrere Tausend Brennstoffzellen-Nutzfahrzeuge (Abfallsammelfahrzeuge, Großkehrmaschinen, Busse und schwere LKW) zu betreiben.

Die dezentrale Wasserstoff-Erzeugung an thermischen Abfallbehandlungsanlagen hat auch große systemische Vorteile:

- typisch städtisch-zentrale Lage und damit gute Bereitstellung des Wasserstoffs für die Nutzfahrzeuge städtischer Verkehrs- und Entsorgungsbetriebe,
- geringe Transportentfernungen vom Erzeuger zum Endkunden,
- hohe Versorgungssicherheit der Endkunden durch kontinuierliche Wasserstoffproduktion und damit energieeffizienter Betrieb von Elektrolyseur und Tankstelle durch optimierte Auslastung.

Derzeit stehen zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen an mehreren thermischen Abfallbehandlungsanlagen konkrete Investitionsprojekte für dezentrale Elektrolyseanlagen vor der Umsetzungsentscheidung. Diese wären – wie dargestellt – wichtige Nuklei für den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft und für die gewollte Emissionsreduktion im Verkehr. Ein politisches Signal, dass dieser Wasserstofferzeugungspfad nicht gewollt ist, würde dazu führen, dass sowohl die EVU als auch die Flottenbetreiber ihre Investitionsentscheidungen zurückstellen würden und damit der zügige Ausbau der Elektrolysekapazitäten und die Nutzung emissionsarmer Brennstoffzellenfahrzeuge dauerhaft stark gebremst würde.

5. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa (§ 37b Absatz 3 Satz 1 BImSchG)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a ist Doppelbuchstabe aa zu streichen.

Begründung:

Die in § 37b Absatz 3 Satz 1 vorgesehene Anforderungen an Biokraftstoffe stellen sicher, dass nur unvergällter Ethanol zur Anrechnung gebracht werden kann.

Damit wird die heimische Erzeugung gegenüber z. T. staatlich subventionierten Importen geschützt, da importiertes Ethanol aus Übersee vergällt transportiert werden muss. Dieser Schutz sollte im Hinblick auf die Vitalität und Wettbewerbsfähigkeit heimischer Bioethanolproduzenten zumindest solange erhalten bleiben, bis eine anderweitige tragfähige Schutzregelung gegenüber subventionierten Importen vorliegt.

6. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb, Dreifachbuchstabe ccc – neu – (§ 37b Absatz 8 Satz 1 Nummer 3 und Nummer 4 BImSchG)

Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa ist wie folgt zu ändern:

a) Dreifachbuchstabe bbb ist wie folgt zu fassen:

,bbb) In Nummer 3 werden das Komma und das Wort „und“ durch einen Punkt ersetzt.‘

b) Folgender Dreifachbuchstabe ccc ist anzufügen:

„ccc) Nummer 4 wird aufgehoben.“

Begründung:

Der Bundesrat stellt fest, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung an dieser Stelle über die Vorgaben der Richtlinie (EU)2018/2001 hinausgeht. Vor dem Hintergrund der senkungsbedürftigen Treibhausgasemissionen im Verkehrsbereich ist es dringend geboten, dass Klimaziele durch alle verfügbaren Technologieoptionen unter den gegebenen oder sich künftig entwickelnden Marktbedingungen erreicht werden.

Der Bundesrat stellt darüber hinaus fest, dass die Gesetzesbegründung keine Argumente enthält, weshalb biogen gewonnener Wasserstoff gegenüber Wasserstoff aus nicht-biogenen Quellen zurückstehen soll. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass eine Konkurrenz zwischen Wasserstoff aus biogenen Quellen wegen der begrenzten Verfügbarkeit von Reststoffen gegenüber Wasserstoff aus nicht-biogenen Quellen nicht eintreten wird. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bundesrat die zukünftige Entwicklung von Produktionskapazitäten für Wasserstoff auf der Grundlage der Wasserstoffstrategie der Bundesregierung.

Der Gesetzentwurf hat unter anderem das Ziel, den Ausbau der Elektrolysekapazitäten für den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft anzureizen. Es überzeugt nicht, dass die Anrechnung von Wasserstoff aus biogenen Quellen, der beispielsweise aus Biogas oder Holz gewonnen wird, dieses Ziel gefährde. Denn Biowasserstoff ist derzeit mindestens so teuer wie elektrolytisch hergestellter Wasserstoff. Vielmehr sollte für den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft nach dem Grundsatz der Technologieoffenheit kein Syntheseweg für die Erzeugung nachhaltigen Wasserstoffs ausgeschlossen werden. Mit dem Einsatz von Wasserstoff kann ein Klimaschutzbeitrag geleistet werden, z. B. wenn er durch Elektrolyse von Wasser mit erneuerbaren Energien hergestellt wird, oder wenn er biogenen Ursprungs ist.

Ein grundsätzlicher Ausschluss von Wasserstoff aus biogenen Quellen wird im Hinblick auf den erheblichen zusätzlichen Bedarf an Wasserstoff für nicht zielführend erachtet. Es gibt auch keine Hinweise, warum biogen gewonnener Wasserstoff die in der Begründung erwähnte Marktdurchdringung von nicht-biogen gewonnenem Wasserstoff behindern oder gefährden sollte.

Zum einen legen die Pläne der Bundesregierung einen so hohen Bedarf an Wasserstoff fest, so dass alle verfügbaren Optionen genutzt werden sollten. Zum anderen bestehen ebenfalls nur geringe Kapazitäten, biogenen Wasserstoff in dem der Wasserstoffstrategie entsprechenden erforderlichem Umfang anzubieten.

Bei einem gesamten Bedarf von 5 GW Produktionskapazität in Deutschland bis 2030 gemäß Wasserstoffstrategie der Bundesregierung (das entspricht 50 Elektrolyseuren mit einer Kapazität von 100 MW), wird biogen erzeugter Wasserstoff aufgrund der Verfügbarkeit von Rohstoffen daher absehbar nicht

in Konkurrenz zur Erzeugung nicht-biogenen Wasserstoffs treten.

Schließlich schaffen sinnvolle Kleinanwendungen zusätzliche Wertschöpfungsmöglichkeiten im dezentralen, ländlichen Raum.

7. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b (§ 37c Absatz 2 Satz 4,

Satz 4a – neu –,

Satz 4b – neu – BImSchG)

In Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b ist § 37c Absatz 2 Satz 4 durch folgende Sätze zu ersetzen:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates in den Fällen, in denen Verpflichtete einer Verpflichtung nach § 37a Absatz 2 Satz 1 in Verbindung mit § 37a Absatz 4a nicht nachkommen, eine Abgabe festzusetzen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit erlässt bis zum 31. März 2022 nach erfolgter Expertenschätzung eine Rechtsverordnung, die die Höhe und Voraussetzungen der Abgabe regelt. Die Höhe der Abgabe darf die voraussichtlichen Herstellungskosten des Kraftstoffs nicht unterschreiten.“

Begründung:

Der im Gesetzentwurf festgesetzte Betrag für die Abgabe ist nach Auswertung unterschiedlicher Quellen zu gering, um die im Gesetzentwurf geregelte Quote abzusichern. Der Wert der im Entwurf geregelten Abgabe wäre geringer als der Wert der Produktion des PtL pro Tonne. Dies könnte dazu führen, dass die Quote beim Inverkehrbringen nicht eingehalten wird, weil es betriebswirtschaftlich voraussichtlich für die Beteiligten in der Lieferkette günstiger wäre, die Abgabe zu bezahlen, selbst wenn man eingesparte Kosten für CO₂-Emissionen etc. mit einbezieht. Damit würde der Zweck der Regelung, mit der Abgabenverpflichtung die Einhaltung der Quote abzusichern, leerlaufen.

Die Bundesregierung verweist im allgemeinen Teil der Begründung unter dem Punkt Erfüllungsaufwand (BR-Drucksache 152/21, Seite 14) selbst darauf, dass aufgrund der aktuell noch geringen Marktverfügbarkeit die Schätzung der Preise für strombasierte Kraftstoffe mit großen Unsicherheiten verbunden sind. Soweit der Gesetzentwurf auch dazu beitragen soll, eine nachhaltige Grundlage für den Markthochlauf und die Entstehung einer PtL-Wirtschaft zu schaffen, sollte der Festsetzung einer Abgabenschuld steuernde Wirkung zukommen. Nach Auswertung unterschiedlicher Quellen, einschließlich einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage aus dem Januar 2021 (BT-Drucksache 19/25336 vom 22. Januar 2021 zu Frage 10) werden die Kosten für die Herstellung strombasierter Kraftstoffe durch die Bundesregierung höher eingeschätzt als der im Entwurf festgesetzte Betrag der Abgabe. Da die Quote bereits in wenigen Jahren in Kraft treten soll und bislang keinerlei nennenswer-

te Produktionskapazitäten vorhanden sind, ist nicht von schnellen Skalierungs- und Kostenreduktionseffekten auszugehen.

Die Ermächtigungsgrundlage genügt auch den Bestimmtheitsanforderungen. Sie benennt Inhalt, Zweck und Ausmaß der zu erlassenden Rechtsverordnung.

8. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt die Gesetzesinitiative zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote. Sie stellt ein wirksames Instrument bei der Reduktion der CO₂-Emissionen im Verkehr dar. Positiv aufgenommen wird insbesondere der Umstand, dass die Anrechnung von ausschließlich mit erneuerbaren Energien hergestellten flüssigen Kraftstoffen und Wasserstoff sowohl im Straßenverkehr als auch zur Produktion konventioneller Kraftstoffe zugelassen wird. Um den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft wirksam zu unterstützen und die hierfür erforderliche Investitionssicherheit für Produzenten herzustellen, wären jedoch weiterreichende Regelungen im Bereich Wasserstoff erforderlich. Vor diesem Hintergrund bestehen berechnigte Länderinteressen am Markthochlauf der Wasserstoffwirtschaft, sodass nicht nur der Bundestag beteiligt werden sollte, sondern auch die Zustimmung des Bundesrates bei Erlass der Rechtsverordnung gemäß § 37d Absatz 2 Satz 1 Nummer 13 erforderlich ist.
- b) Der Bundesrat bittet darum bei Ausgestaltung der geplanten Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote (Änderung der 36. und 38. BImSchV) darauf zu achten, die Mehrfachanrechnung für strombasierte Kraftstoffe mit demselben Faktor zu ermöglichen wie für Strom in Elektrofahrzeugen. Bei der Verwendung unterschiedlicher Faktoren würde es zu einer Benachteiligung der Wasserstofftechnologie gegenüber der Regelung für Elektrofahrzeuge kommen. Eine Gleichbehandlung entspricht dem in der Nationalen Wasserstoffstrategie formulierten Anspruch der Technologieoffenheit. Eine solche Einordnung würde berücksichtigen, dass strombasierte Kraftstoffe gerade im Bereich des Schwerlastverkehrs, im Gegensatz zum batterieelektrischen Fahren, hohe Potentiale bieten.

9. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, auf EU-Ebene einzutreten und nachdrücklich darauf hinzuwirken, dass der angekündigte Vorschlag der Kommission zur Einführung einer EU-weiten vergleichbaren Mindestquote für strombasierte Flugturbinenkraftstoffe (PtL-Kerosin) zeitnah umgesetzt wird und diese bereits deutlich vor 2030 in Kraft tritt.

Begründung:

Nationale Quoten können auf mittel- und langfristige Sicht die Thematik nicht angemessen regeln, ohne dass es zu Verwerfungen des europäischen Luftverkehrs käme. Vorzugswürdig für die Zielerreichung des schrittweisen Ersatzes fossilen Kerosins durch strombasiertes synthetisches Kerosin ist vielmehr die Festlegung von verbindlichen Zielen auf europäischer und langfristig auch internationaler Ebene für den Einsatz von sogenanntem PtL-Kerosin.

Der Gesetzentwurf enthält eine Öffnungsklausel, falls eine europäische Quote eingeführt wird. Bislang erwägt die EU ausweislich eines „Hintergrundpapiers“ aus November 2020 jedoch nur Quoten für Biokerosin von 2 Prozent ab 2025 und eine geringe PtL Unterquote ab 2030 (0,6 Prozent).

Europaweite Lösungen sind vor allem dann erforderlich, wenn zukünftig bis 2050 die zu erreichenden Anteile der alternativen Kraftstoffe für die Umsetzung der Klimaschutzziele sukzessive Richtung 100 Prozent entwickelt werden sollen.

10. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auch den Schienenverkehr im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

Begründung:

Ein nicht unerheblicher Teil des Schienennetzes ist nach wie vor nicht elektrifiziert. Auch nach Erreichung eines Elektrifizierungsgrad von 70 Prozent bis 2025 werden auf nicht elektrifizierten Schienenstrecken der Dieselantrieb und zunehmend auch alternative Antriebstechnologien zur Anwendung kommen.

Die Anrechnung von ausschließlich mit Erneuerbaren Energien hergestellten flüssigen Kraftstoffen und Wasserstoff (sogenannter „grüner Wasserstoff“) sollte auch im Schienenverkehr zugelassen werden.