

Berlin, 17.10.2022

Az. 1.721

Stellungnahme

des BDBe zum Referentenentwurf einer Verordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2023 bis 2030 (Emissionsberichterstattungsverordnung 2030 – EBeV 2030)

I. Allgemeine Anmerkungen

Mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) wurde 2019 ein rechtlicher Rahmen für einen nationalen Emissionshandel für Kraft- und Brennstoffemissionen im Verkehrs- und Wärmesektor geschaffen. Dieser Emissionshandel erfasst alle CO₂-Emissionen aus dem Einsatz fossiler Brennstoffe, soweit diese nicht durch den EU-Emissionshandel erfasst sind. Nachdem mit Beginn des Systems zunächst nur so genannte Hauptbrennstoffe der CO₂-Bepreisung und damit der Berichtspflicht unterworfen waren, sollen vom kommenden Jahr an alle in Anlage 1 des BEHG aufgeführten Brennstoffe (insbesondere auch Kohle und Abfallstoffe) von der Berichtspflicht erfasst werden. Mit dem Verordnungsentwurf soll der vollständige Rechtsrahmen bei der Überwachung, Ermittlung und Berichterstattung von Brennstoffemissionen geschaffen werden.

Nach Ansicht des BDBe verstößt der Verordnungsentwurf des BMWK in Bezug auf die CO₂-Bepreisung nachhaltiger biogener Kraftstoffe, die über die in der 38. BImSchV geregelte Obergrenze hinaus in den Verkehr gebracht werden, gegen die derzeit geltende Fassung des BEHG. Die mit dem Verordnungsentwurf geplanten Einschränkungen für die Anwendung des Null-Emissionsfaktors für nachhaltige Biokraftstoffe ist von der gegenwärtigen Ermächtigungsgrundlage (§ 7 Abs. 4 Nr. 2 BEHG) nicht gedeckt.

Durch diese Vorschrift wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung insbesondere Standardwerte für Emissionsfaktoren von Brennstoffen festzulegen, wobei biogene Brennstoffemissionen bei entsprechendem Nachhaltigkeitsnachweis mit dem Emissionsfaktor Null belegt werden sollen. Im Gegensatz dazu sieht der Entwurf der EBeV 2030 eine Einschränkung des Null-Emissionsfaktors vor.

Zwar weist das BMWK selbst darauf hin, dass sich eine Änderung des BEHG derzeit noch im parlamentarischen Verfahren befindet und mit dem 2. BEHG-Änderungsgesetz eine Anpassung der Verordnungsermächtigung nach § 7 BEHG beabsichtigt ist. Allerdings ist nach Ansicht des BDBe der Entwurf der EBeV 2030 auch im Hinblick auf diese mögliche Änderung von § 7 Abs. 4 des BEHG rechtswidrig, weil die geplante veränderte gesetzliche Ermächtigungsgrundlage ihrerseits mit höherrangigem Recht unvereinbar ist.

Die vorgesehene Bepreisung nachhaltiger biogener Kraftstoffe widerspricht ganz offensichtlich dem (unveränderten) Wortlaut und Zweck des BEHG, wonach Zweck des nationalen Emissionshandelssystems die Bepreisung fossiler Treibhausgasemissionen ist (§ 1 Satz 2 BEHG). Dieser unveränderte Zweck ergibt sich auch aus der Begründung zum Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (Bundestags-Drucksache 20/3438): Unter A. Problem und Ziel heißt es: *„Daher sieht das BEHG vor, dass grundsätzlich sämtliche fossile Brennstoffemissionen, die nicht bereits dem europäischen Emissionshandelssystem (EU Emissions Trading System – EU-ETS) unterliegen, mit einem CO₂-Preis zu versehen sind“*. Weiter unter C. Alternativen: *„Die Aufhebung der bisherigen Brennstoffbeschränkung ab 2023 sichert eine umfassende CO₂-Bepreisung aller fossiler Brennstoffemissionen durch das BEHG. Diese CO₂-Bepreisung ist als Querschnittsinstrument erforderlich, da sämtliche fossile Brennstoffemissionen Bestandteil des nationalen Emissionsbudgets sind, das nach den Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung einem jährlich vorgegebenen Reduktionspfad folgen muss.“*

Die Bepreisung nicht-fossiler Emissionen nachhaltiger biogener Kraftstoffe ist ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Grundgesetzes, weil objektive, sachliche und nachvollziehbare Gründe für die Gleichstellung fossiler Kraftstoffemissionen von Benzin und Diesel mit nachhaltigen biogenen Biokraftstoffen aus heimischer Anbaubiomasse wie Zuckerrüben, Futtergetreide oder auch Ölpflanzen in der Begründung zur Änderung des § 7 Abs. 4 BEHG-E fehlen und auch nicht ersichtlich sind. Die geplante Vorschrift ist daher nach Ansicht des BDBe ersatzlos zu streichen.

II. Einzelheiten

Berücksichtigung des Biomasseanteils bei der Ermittlung der Brennstoffemissionen | Obergrenze des Null-Emissionsfaktors für konventionelle Biokraftstoffe

§ 8 Abs. 1 und 7 EBeV 2030-E, § 2 Nr. 15 EBeV 2030-E

Der vorliegende Entwurf EBeV 2030 enthält in § 8 Absatz 7 eine Obergrenze für die Anwendung des Emissionsfaktors Null für den aus konventionellen Biokraftstoffen stammenden Bioenergieanteil. Mit der Nicht-Anwendung des Emissionsfaktors Null soll der nicht ausgeführten und nicht substantiellen Behauptung des BMWK Rechnung getragen werden, dass es bei der Verwendung von nachhaltigen Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse zu einer zusätzlichen Nachfrage nach Land komme und es damit einhergehende negative Effekte gebe. Weder werden das Ausmaß der zusätzlichen Nachfrage noch die damit zusammenhängenden negativen Effekte vom BMWK näher erläutert oder begründet. Die vorgesehene Regelung entspreche laut BMWK europarechtlichen Vorgaben sowie Beschlüssen der Bundesregierung zur Begrenzung der Förderung von Erneuerbaren Energien aus Anbaubiomasse, ohne dass diese benannt werden.

Unionsrechtliche Vorgaben, nachhaltige Biokraftstoffe von einer bestimmten Menge an wie fossile Kraftstoffe zu bepreisen, bestehen nicht. Dies gilt auch für Beschlüsse der Bundesregierung im Hinblick auf die CO₂-Bepreisung. Die vorgesehene Bepreisung nachhaltiger Biokraftstoffe bei Überschreiten einer bestimmten Obergrenze lässt sich nicht mit Verweis auf die Regelungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG (RED II) begründen. Diese sieht zwar vor, die Förderung von Biokraftstoffen aus landwirtschaftlicher Anbaubiomasse zur Vermeidung schädlicher Landnutzungsänderungen auf einen energetischen Anteil von 7 Prozent zu begrenzen. Zweck des BEHG ist allerdings nicht die Förderung von erneuerbaren Energien, sondern die Bepreisung fossiler Treibhausgas-Emissionen.

Die Geltung eines Emissionsfaktors von Null für nachhaltige Biokraftstoffe und damit deren Freistellung von der Bepreisung ist auch keine Förderung oder Privilegierung gegenüber fossilen Kraftstoffen. Der Null-Emissionsfaktor stellt vielmehr eine sachlich begründete und fachlich richtige Differenzierung dar, da die Verbrennung von Biomasse – im Gegensatz zu fossilen Kraftstoffen – nicht zur Erhöhung der Treibhausgas-Konzentration in der Atmosphäre beiträgt. Auch der Weltklimarat (IPCC) betrachtet die Verbrennung von Biomasse als CO₂-neutral¹. Biogene Brenn- und Kraftstoffe verbrennen klimaneutral, da nur so viel Kohlenstoff freigesetzt wird, wie die Biomasse während ihres Aufwuchses der Atmosphäre im Rahmen der Photosynthese entnommen hat. Fossile Emissionen, die z. B.

¹ Vgl. <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/faq/faq.html>

bei der Produktion von Biokraftstoffen/Biomasse anfallen, werden abschließend über den Emissionshandel im Industrie- bzw. Energiesektor oder bei der Landwirtschaft erfasst. Im Übrigen hat die EU-Kommission zuletzt 2019 im Rahmen der Neufassung der RED Kriterien für die Bestimmung landwirtschaftlicher Rohstoffe, von denen ein hohes Risiko indirekter Landnutzungsänderungen ausgeht, festgelegt². Demnach besteht ein solches Risiko bei keinem europäischen Rohstoff, der Grundlage für die Herstellung von Bioethanol ist.

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

² Delegierte Verordnung (EU) 2019/807