

Positionspapier der Verbände der deutschen Biokraftstoffwirtschaft: Eckpunkte zur Novellierung des THG- Quotengesetzes

Klimaschutzpotenziale nachhaltig und sachgerecht mobilisieren, Synergien nutzen, Verdrängungseffekte vermeiden

Berlin, Oktober 2024

Die im Bundes-Immissionsschutzgesetz und weiteren untergesetzlichen Normen geregelte Treibhausgasminderungs-Quote (THG-Quote) verpflichtet die Inverkehrbringer von Kraftstoffen zur Verringerung der CO₂-Emissionen der verkauften Kraftstoffe. Die THG-Quote wurde bereits im Jahr 2015 geschaffen und zuletzt im Jahr 2021 fortentwickelt. Mit der THG-Quote werden die europäischen Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) in nationales Recht umgesetzt, die EU-Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, den Anteil erneuerbarer Energien bis zum Jahr 2030 auf mindestens 14 % zu steigern. Im Rahmen des EU-Green Deals wurden die Regelungen als Ergebnis der Novellierung der RED II [(EU) 2023/2413] verändert. Das indikative Ziel für Erneuerbare Energien im Verkehr für das Jahr 2030 wurde auf 29 % mehr als verdoppelt. Zudem wurde festgelegt, dass die EU-Mitgliedstaaten, wie in Deutschland praktiziert, alternativ zu dem Erneuerbare-Energien-Ziel eine Treibhausgasminderung im Verkehr von mindestens 14,5 % festlegen können. Mit der THG-Quote (THG-Quotengesetz) besteht aus Sicht der Verbände ein grundsätzlich richtungsweisendes Gesetz, das es ermöglicht, kongruente und wertschöpfende Regelungen für die Zielerfüllung zu schaffen durch:

- **Förderung der Treibhausgaseffizienz CO₂-reduzierter Kraftstoffe im Wettbewerb,**
- **Ausrichtung auf eine breitere Rohstoffbasis: Anbaubiomasse, Abfall- und Reststoffe,**
- **Biokraftstoffförderung ohne Belastung des Bundeshaushaltes,**
- **Nutzung und Optimierung bestehender Infrastrukturen,**
- **Anreizwirkung zur Innovationsentwicklung und deren Hochlauf,**
- **Sicherung inländischer Wertschöpfung und Arbeitsplätze.**

Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes sollte die THG-Quote technologie- und rohstoffoffen und unter Berücksichtigung der vorliegenden Erfahrungen weiterentwickelt werden, ohne bestehende und marktetablierte Erfüllungsoptionen zu verdrängen. Die nachstehenden Vorschläge dienen dem Ziel, das Potenzial der zur Verfügung stehenden erneuerbaren Energien im Verkehrssektor durch Marktanreize und Investitionssicherheit auszuschöpfen.

1. Anhebung der Treibhausgasminderungsverpflichtung (THG-Quote) bis 2030 auf mindestens 37 % und lineare Fortschreibung bis mindestens 2040

Sowohl für bestehende als auch neuzugelassene Quotenerfüllungsoptionen bedarf es eines ambitionierten THG-Quotenniveaus, um vorhandene und zukünftige, d. h. absehbare zusätzliche Potenziale, vollumfänglich auszuschöpfen. Dem 2030-Szenario der

Biokraftstoffverbände folgend und unter Berücksichtigung der heute geltenden Multiplikatoren z. B. für Strom oder fortschrittliche Biokraftstoffmengen, sorgt eine Anhebung der THG-Quote auf mindestens 37 % im Jahr 2030 dafür, dass das Potenzial aller verfügbaren Quotenerfüllungsoptionen zugunsten einer optimalen CO₂-Reduktion im Verkehrssektor ausgeschöpft wird und Substitutionseffekte vermieden werden.

Im Fall einer Abschaffung aller Multiplikatoren bietet eine THG-Quotenhöhe von mindestens 20 % im Jahr 2030 die nötigen Marktanreize.

Die Vorschläge berücksichtigen bereits die Maßgabe der RED II-Novelle, wonach der Effizienzgewinn von batterieelektrischen Fahrzeugen (BEV) künftig mit einem erhöhten fossilen Komparator (183 g CO₂/MJ) anstelle des Anpassungsfaktors von 0,4 zu Buche schlägt. Für die erforderliche Investitionssicherheit muss der Verpflichtungszeitraum über das Jahr 2030 hinausgehen. Ein Fortschreiben der THG-Quote nach 2030 sowie der Wechsel vom exponentiellen zum linearen Hochlauf sind angemessen, um verbesserte Investitionsszenarien in erneuerbare Energien im Verkehrssektor zu schaffen.

2. Anhebung der THG-Quote und der Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe infolge der geplanten Änderung der 38. BImSchV ab 2027

In den vergangenen Jahren wurde deutlich, dass erhebliche Mengen fortschrittlicher Biokraftstoffe, die aus Drittländern importiert wurden, mutmaßlich falsch deklariert wurden und vielfach nicht den Anforderungen für fortschrittliche Biokraftstoffe i.S.d. RED entsprechen. Die Biokraftstoffbranche fordert daher seit November 2023 eine deutliche Verbesserung der Zertifizierung fortschrittlicher Biokraftstoffe, insbesondere die Einführung eines behördlichen Zulassungsverfahrens mit Kontrollmöglichkeiten für deren Produzenten.

Die fragwürdigen Importe haben seit 2022 zu einer massiven Übererfüllung von THG-Quote und der Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe geführt. Damit verbunden war ein drastischer Verfall des THG-Quotenpreises, der bis heute andauert. Als Gegenmaßnahme plant das BMUV, die Übertragung von THG-Quote auf die Jahre 2025 und 2026 auszusetzen. Stattdessen können Quotenüberhänge auf 2027 übertragen werden.

Die absehbare Folge wäre ein erneuter, drastischer Verfall des Quotenpreises ab 2027, wenn eine enorme Anhäufung von THG-Quotenüberhängen wieder auf den Markt käme. Um dies zu verhindern, sollten THG-Quote und Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe im Jahr 2027 deutlich erhöht werden. Berechnungsgrundlage hierfür sollten statistische Angaben zur Quotenerfüllung der Jahre 2022 und 2023 sowie eine Prognose für das Quotenjahr 2024 sein. Die Biokraftstoffverbände gehen davon aus, dass eine deutliche Erhöhung von THG-Quote und Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe spätestens ab dem Verpflichtungsjahr 2027 nötig ist, um die bis Ende 2024 angehäuften Übererfüllungen aufzufangen.

Damit Deutschland die Ziele der revidierten RED II für die THG-Minderung des Verkehrssektors und den Mindestanteil fortschrittlicher Biokraftstoffe und strombasierter Kraftstoffe (RFNBO) im Jahr 2030 tatsächlich erfüllt, sollte – analog zur Regelung für das Quotenjahr 2020 – auch die THG-Quote im Jahr 2030 ausschließlich physisch zu erfüllen sein, d. h. ohne Berücksichtigung von Quotenüberträgen aus den Vorjahren.

3. Verdrängungseffekte vermeiden durch automatische Quotenanpassungen und eine separate RFNBO-Unterquote

Bei einem Überangebot an Quotenerfüllungsoptionen verfällt der THG-Quotenpreis zulasten aller Marktakteure. Bereits heute schützt § 37h BImSchG vor Verdrängungseffekten, indem bei einem unerwartet starken Hochlauf der E-Mobilität mit entsprechendem Stromverbrauch im Verkehr die Höhe der THG-Quote automatisch angepasst wird. Damit wird gewährleistet, dass kein Klimaschutzpotenzial ungenutzt bleibt. § 37h muss daher bei der Überarbeitung der THG-Quote unbedingt erhalten und erweitert werden.

Analog zu § 37h schlagen die Biokraftstoffverbände einen strukturell gleich angelegten automatischen Quoten-Anpassungsmechanismus für fortschrittliche Biokraftstoffe und RFNBO vor. Seit Herbst 2022 sind die deutschen Importe fortschrittlichen Biodiesels stark gestiegen und haben aufgrund ihrer hohen THG-Minderungsleistung sowie der Doppelanrechenbarkeit andere Erfüllungsoptionen verdrängt. Ein automatischer Anpassungsmechanismus kann einen solchen Effekt zukünftig abfedern.

Zur Vermeidung von Verdrängungseffekten zwischen erneuerbaren Energieträgern schlagen die Biokraftstoffverbände vor, die kombinierte Unterquote aus der RED II-Novelle von mindestens 5,5 % für fortschrittliche Biokraftstoffe und RFNBO auf nationaler Ebene zu trennen.

4. Sachgerechte Ausgestaltung der Obergrenze zur Anrechnung nachhaltiger Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2018/2001 (EU) sieht die Begrenzung der Anrechnung nachhaltiger Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse auf maximal 7 % (energetisch) vor. Zudem darf diese Obergrenze in den Mitgliedsstaaten aber den Anteil der Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse im Jahr 2020 um nicht mehr als einen Prozentpunkt überschreiten.

Diese EU-Vorgabe zur Ausgestaltung der Obergrenze sollte in Deutschland aufgrund der hohen Verfügbarkeit nachhaltiger Biomasserohstoffe aus der heimischen und europäischen Landwirtschaft und der inländischen Verarbeitung stärker genutzt werden. Heimische Agrarrohstoffe sind „iLUC-frei“, stellen also kein Risiko für Landnutzungsänderungen dar. Die Kappungsgrenze kann entsprechend von derzeit 4,4 auf 5,3 % angehoben werden. Dies ermöglicht eine verbesserte Erfüllbarkeit sowohl der Quotenverpflichtungen des BImSchG als auch der EU-Lastenteilungsverordnung. Insgesamt wird damit auch eine anspruchsvollere THG-Minderung im Verkehr, zusammen mit dem Hochlauf innovativer alternativer Kraftstoffe sowie der E-Mobilität gewährleistet. Die Treibhausgasemissionseffizienz und damit die Kosten des betreffenden Biokraftstoffs entscheiden über die Vorzüglichkeit im Markt, wie den Erfahrungs- und Evaluationsberichten der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zu entnehmen ist.

5. Erweiterung des Geltungsbereichs der THG-Quote auf die Luft- und Schifffahrt

Der RED II-Novelle folgend, sollte sich die THG-Quotenvorgabe künftig zusätzlich auf in Deutschland in den Verkehr gebrachte Treib- bzw. Brennstoffe der Luft- und Schifffahrt beziehen, so dass Emissionsminderungen bei allen Verkehrsträgern erzielt werden.

Im Schienenverkehr erstreckt sich die THG-Quote aktuell nur auf Kraftstoffe und nicht auf den verbrauchten Strom. Diese Regelung sollte beibehalten werden, da der Bahnverkehr in Deutschland bereits zu 80 % elektrifiziert ist. Eine Quotenanrechnung und damit Förderung des Bahnstroms ist aufgrund der fehlenden Zusätzlichkeit abzulehnen.

Geltende Quoten und Kappungsgrenzen sind folglich auf die Grundgesamtheit des Energieverbrauchs im Straßen-, Schiffs-, Luft- und Schienenverkehr (ausgenommen Strom auf der Schiene) anzuwenden. Das gilt auch für die Kappungsgrenze auf anbaubiomassebasierte Biokraftstoffe: Die RED II-Novelle hat die maximal zulässige Kappungsgrenze von 7 % (energetisch) bei einer um Schiffs- und Luftverkehr erweiterten Grundgesamtheit unverändert gelassen. Dieser Maßgabe sollte Deutschland analog folgen.

Die EU-Verordnungen FuelEU Maritime und ReFuelEU Aviation tragen dazu bei, dass die technologisch am schwersten zu defossilisierenden Verkehrsträger Luft- und Schifffahrt verbindliche Mindestbeiträge zum Klimaschutz leisten. Voneinander getrennte oder unterschiedlich hohe THG-Quoten für die einzelnen Verkehrsträger sind daher auf nationaler Ebene (BlmSchG) nicht sachgerecht und auch nicht erforderlich.

6. Jährlicher Bericht zur Evaluierung des THG-Quotengesetzes als Voraussetzung für eine dynamische Anpassung der THG-Quote

Der gesetzlich vorgeschriebene Evaluierungsbericht des THG- Quotengesetzes (§ 37g, Satz 2 ff. BlmSchG) informiert den Bundestag bisher nur alle zwei Jahre und nicht umfassend genug über die komplexen Wechselwirkungseffekte und Konsequenzen in der Umsetzung der THG-Quote. Er eignet sich damit nicht zur zeitnahen Beurteilung erforderlicher Anpassungen zur Weiterentwicklung des THG-Quotengesetzes. Der Bericht sollte daher jährlich vorgelegt werden müssen. Der Gesetzgeber muss kurzfristiger beurteilen können, ob die THG-Quotenregelung und insbesondere die von der Bundesregierung im Verordnungswege erlassenen untergesetzlichen Regelungen tatsächlich der Zielerfüllung dienen und dynamisch angepasst werden muss (s. o.). In die Erstellung des Berichtes bzw. Bewertung der Vorgaben sollten künftig zwingend die betroffenen Wirtschaftskreise einbezogen werden. Deutschland wäre in diesem Sinne zugleich vorbildgebend in der Europäischen Union.

Die EU-Kommission hat bis heute keinen solchen Bericht erstellt, hier sollte sich die Bundesregierung für eine entsprechende Verpflichtung auf EU-Ebene einsetzen. Der jährlich von der BLE vorzulegende „Erfahrungs- und Evaluationsbericht“ liefert einen wichtigen Beitrag im Sinne der Transparenz zur Beurteilung der Rohstoffmengen und -herkünfte, allerdings mit einem Zeitverzug von mehr als einem Jahr. Auch diese Berichterstattung ist im Hinblick auf die termingerechte Information des Bundestages und der Öffentlichkeit zu überprüfen und zu optimieren.

7. Biogenen Wasserstoff in allen Anwendungsbereichen als Erfüllungsoption zulassen, nicht nur im Straßenverkehr

Erneuerbarer Wasserstoff ist eine Schlüsseltechnologie für die Energiewende sowie für den zukünftigen Wirtschaftsstandort Deutschland. Zu Recht ist deshalb Wasserstoff aus

Elektrolyse uneingeschränkt eine Erfüllungsoption der THG-Quote, sowohl im Straßenverkehr als auch als Grundstoff in Raffinerien (§ 37a, Abs. 5, Nrn. 6 bis 8 BImSchG). Wasserstoff aus Biomasse ist jedoch nur als Erfüllungsoption zugelassen, wenn er im Straßenverkehr eingesetzt wird; in allen anderen Anwendungsfällen, z. B. in Raffinerien, ist er keine Erfüllungsoption (§ 37b Abs. 8 Nr. 4 BImSchG; § 13 Abs. 1 37. BImSchV). Angesichts der immensen Herausforderungen im Verkehrssektor ist es aus klima- sowie wirtschaftspolitischen Gründen jedoch nicht zu rechtfertigen, bestimmte Technologie- und Nutzungspfade auszuschließen.