

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der
Treibhausgasminderungs-Quote**

– Drucksache 19/27435 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

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

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

führen kann. Der Bundesrat ruft die Bundesregierung dazu auf, alle notwendigen 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 Flugturbinenkraftstoffen aus erneuerbaren Energien biogenen Ursprungs erfüllt werden können.

So hat die Initiative für nachhaltige Flugturbinenkraftstoffe „ReFuelEU Aviation – Sustainable Aviation Fuels“ der Kommission das Ziel, Angebot und Nachfrage nachhaltiger Flugturbinenkraftstoffe 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. An-

dere 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.’

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung 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-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 berechtigte 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.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zur Stellungnahme des Bundesrates vom 26. März 2021 (BRDrs. 152/21 – Beschluss) zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote wie folgt Stellung:

Zu Nummer 1

Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis.

Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie („RED II“) zur Förderung von erneuerbaren Energien im Verkehr und Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen. Die Emissionseinsparungen durch die Maßnahmen bei Kraftstoffen für den Straßen- und Luftverkehr betragen nach Schätzungen der Bundesregierung rund 29 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente im Jahr 2030. So werden bspw. gem. RED II reale und wirksame Emissionseinsparung erzielt, die nicht (vollständig) dem Verkehrssektor zugerechnet werden können. Die beschlossenen Regelungen sind daher von der Treibhausgas-Bilanzierung im Rahmen der sektorspezifischen Klimaschutzziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes zu unterscheiden, die der Treibhausgas-Inventarlogik der UNFCCC (common reporting format) folgen. Wenngleich die Maßnahmen der des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote in Teilen dazu dienen, die Ziele im Verkehrssektor zu erfüllen, ist eine Verknüpfung beider nicht möglich.

Alternative Kraftstoffe werden einen wichtigen Beitrag leisten, die Klimaschutzziele des Verkehrs zu erreichen. Gleichwohl werden auch andere Maßnahmen notwendig sein.

Die Begrenzung von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen sowie von solchen, die ein hohe Risiko von indirekten Landnutzungsänderungen aufweisen, erfolgt durch Änderung der 38. BImSchV.

Zu Nummer 2 (Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe g (§ 37a Absatz 4a Satz 1 und Satz 3 BImSchG)) und Nummer 3

Die Bundesregierung lehnt die vorgeschlagene Änderung ab.

Durch die Maßnahmen zur Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen im Straßenverkehr werden bereits große Mengen an Biokraftstoffen aus nachhaltiger Biomasse gefördert. Die Quote für strombasierte Kraftstoffe im Luftverkehr dient dazu, diese perspektivisch zur vollständigen Defossilisierung des Verkehrs notwendige Technologie zu unterstützen. Eine Förderung von biogenen Kraftstoffen in diesem Bereich, würde die PtX-Produktion weiter verzögern, da Verpflichtete auf kostengünstigere, biogene Alternativen zurückgreifen würden.

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

Die Bundesregierung lehnt die vorgeschlagene Änderung ab.

Grundsätzlich ist die Umlenkung von biogenen Abfällen und Biomasse insgesamt in die Stromerzeugung zur Wasserstoffproduktion für den Einsatz im Verkehr energetisch und ökologisch weniger sinnvoll als der direkte Einsatz von Strom. Zudem werden biogene Abfälle derzeit effizient direkt in Biokraftstoffe für den Verkehr umgewandelt.

Gemäß RED II besteht zudem Unklarheit bzgl. der Anrechnungsfähigkeit Aufgrund der Zuordnung von Wasserstoff in die Kategorie „erneuerbare flüssige und gasförmige Kraftstoffe nicht-biogenen Ursprungs“.

Weiterhin müssen Mitgliedsstaaten gem. RED II bei der Förderung von erneuerbaren Energien das nachhaltige Angebot an Biomasse beachten sowie den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft und insbesondere dem grundsätzlichen Vorrang des Recyclings vor der energetischen Verwertung nach der Abfallhierarchie in § 6 Abs. 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes Rechnung tragen.

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

Die Bundesregierung lehnt die vorgeschlagene Änderung ab.

Die Zugehörigkeit zur Unterposition 2207 10 00 der Kombinierten Nomenklatur bestimmt die Anrechnungsfähigkeit nur für reinen Bioethanol-Kraftstoff. Beimischungen wie auch Vergällungsmittel sollen nicht anrechnungsfähig sein, insbesondere, wenn mit fossilem Benzin vergällt wird. Durch die bestehende Regelung sollte sichergestellt werden, dass nur der reine Bioethanolanteil, der durch die KN 2207 10 00 definiert ist, bei Gemischen anrechnungsfähig ist und fossile Beimischungen rausgerechnet werden müssen.

Dies erwies sich im Vollzug jedoch als widersinnig, denn die Regelung sieht die Anrechnung von z.B. E85-Kraftstoff explizit vor. Die Anrechnung von vergälltem Bioethanol, also solchem, dem 15 % fossiles Benzin beigemischt wurde und damit als vergällt gilt, war durch die bestehende Regelung möglich.

Um diesen Widerspruch und die Auslegungsschwierigkeiten im Vollzug zu beheben, wird der entsprechende Verweis auf die Kombinierte Nomenklatur gestrichen.

Weiterhin stellt § 37b Absatz 1 Satz 2 bereits sicher, dass nur der biogene Anteil eines Gemisches anrechnungsfähig ist.

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

Die Bundesregierung lehnt die vorgeschlagene Änderung ab.

Wasserstoff, der aus biogenen Quellen erzeugt wird, kann gemäß Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht auf die Verpflichtungen zur Treibhausgasminderungen bei Kraftstoffen angerechnet werden. Biogener Wasserstoff ist somit von der Förderung im Rahmen der

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Treibhausgasminderungs-Quote (THG-Quote) ausgeschlossen. Die Regelungen schließen jedoch nicht die Verwendung biogenen Wasserstoffs aus.

Mit der Nationalen Wasserstoffstrategie hat die Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen für den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft beschlossen. Die Anrechenbarkeit von grünem Wasserstoff aus nicht biogenen Quellen im Rahmen der THG-Quote stellt dabei einen starken Anreiz zum Aufbau entsprechender Elektrolysekapazitäten.

Aufgrund des Preisunterschiedes von grünem Wasserstoff und biogenem Wasserstoff würde eine gleichzeitige Förderung von Wasserstoff, der aus Biomasse (bspw. aus Biogas) gewonnen wird, in Konkurrenz zu dem Aufbau von Elektrolysekapazitäten stehen.

Zudem besteht bereits jetzt eine hohe Nutzungskonkurrenz um die sehr begrenzt verfügbaren biogenen Stoffe. Für Biogas gibt es im Straßenverkehr in CNG/LNG-Fahrzeugen sowie in anderen Sektoren bereits einen Absatzmarkt mit entsprechend hohem Potential zur Ausweitung des Einsatzes. Eine Anrechnung bzw. Förderung von biogenem Wasserstoff im Verkehr erscheint daher nicht zielführend.

Zu Nummer 7 (Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b (§ 37c Absatz 2 Satz 4, Satz 4a und 4b – neu – BImSchG))

Die Bundesregierung lehnt die vorgeschlagene Änderung ab.

Die Höhe der Ausgleichsabgabe wurde auf Grundlage der derzeit verfügbaren Daten festgelegt. Gleichwohl ist die Quote erst im Jahr 2026 zum ersten Mal zu erfüllen. Bis spätestens im Jahr 2024 ist eine Überprüfung des Gesetzes vorgesehen. Eine Anpassung der Höhe der Ausgleichsabgabe ist bis zum Verpflichtungsjahr 2026 möglich, sollte sich die Höhe der Ausgleichsabgabe als nicht angemessen erweisen.

Zu Nummer 8

Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung von Anforderungen zur Minderung der Treibhausgasemissionen von in Verkehr gebrachten Otto-, Dieselmotorkraftstoffen und Energieerzeugnissen beruht auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 des Grundgesetzes (Luftreinhaltung). Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelungen über das Inverkehrbringen ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes (Recht der Wirtschaft).

Die Mehrfachanrechnung für strombasierte Kraftstoffe dient dazu, neuartige Kraftstoffe bei ihrer Markteinführung zu unterstützen. Bei der Quotenfestlegung wurden zudem die Auswirkungen von Mehrfachanrechnungen berücksichtigt, um geringe Anreize für den Kraftstoffeinsatz zu verhindern.

Zu Nummer 9

Die Bundesregierung stimmt der Forderung zu.

Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich die Initiativen der EU und den angekündigten Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung einer EU-weiten Mindestquote für strombasierte Flugtreibstoffe (PtL-Kerosin) im Rahmen einer Richtlinie für alternative Flugtreibstoffe in der EU. Damit können Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU sowie Wettbewerbsnachteile für Fluggesellschaften vermieden werden. Sollte bis zum Jahr 2026 keine einheitliche PtL-Quote im Luftverkehr für alle EU-Staaten eingeführt worden sein, wird die Bundesregierung die Auswirkungen prüfen und entsprechende Maßnahmen einleiten, um möglichen durch die nationale Einführung der Mindestquote in Deutschland entstandenen, internationalen Wettbewerbsnachteilen für die deutsche Luftverkehrswirtschaft entgegen zu wirken. Zur Festlegung entsprechender Quotenhöhen auf EU-Ebene sowie zu Anpassungen der nationalen Quotenregelungen im Luftverkehr in Folge EU-rechtlicher Vorgaben wird sich die Bundesregierung zu gegebener Zeit beraten.

Zu Nummer 18

Die Bundesregierung nimmt die Bitte zur Kenntnis.

Die Bundesregierung wird bei der Festlegung weiterer Bestimmungen zur Förderung von strombasierten Kraftstoffen bei der Änderung der 37. BImSchV die Anrechnung von Wasserstoff, der im Schienenverkehr eingesetzt wird, auf die Treibhausgasminderungs-Quote prüfen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.