

Stellungnahme zum Referentenentwurf der Änderung der 36. BImSchV, UERV | THG-Quote, § 37h BImSchG, UERV vom 28.02.2024

Inhalt

Vorbemerkung.....	2
Anmerkungen im Detail.....	3
36. BImSchV: Zu Artikel 1 § 11 / BImSchG: Zu § 37h.....	3
Verordnung zur Anrechnung von Upstream-Emissionsminderungen auf die Treibhausgasquote (UERV): Zu § 3 Absatz 1, § 14, § 24, § 37 und § 45.....	4
Verbindungen zur Nationalen Biomassestrategie	6

Kontakt

Hauptstadtbüro Bioenergie
Sandra Rostek
Leiterin
Tel.: 030-2758179-00
Email: rostek@bioenergie.de

Bundesverband Bioenergie e.V.
Gerolf Bücheler
Geschäftsführer
Tel: 030-2758179-21
Email: buecheler@bioenergie.de

Stand: 13.03.2024

Vorbemerkung

Der Bundesverband Bioenergie (BBE) und das Hauptstadtbüro Bioenergie (HBB) begrüßen den Referentenentwurf der Verordnung zur Änderung der sechsunddreißigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. In der Novellierung sollen die Treibhausgasminierungs-Quote (THG-Quote) um 0,1 Prozentpunkte angehoben werden und die Anrechnung der Upstream-Emissionsminderung (UER) nur noch bis zum Verpflichtungsjahr 2024 möglich sein. Das verfrühte Phase-Out beruht auf dem Verdacht, dass bei zahlreichen auf die THG-Quote angerechneten UER-Projekten Unregelmäßigkeiten entdeckt wurden. Die Bioenergieverbände fordern eine vollständige und aktive Aufklärung der Betrugsfälle der UER-Projekte, die aktuell von der DEHSt untersucht werden.

Darüber hinaus fordern die Bioenergieverbände eine wesentlich stärkere Erhöhung der THG-Quote und der Unterquote, da beide Quoten für fortschrittliche Biokraftstoffe zuletzt massiv übererfüllt wurden (Daten der Generalzolldirektion für das Quotenjahr 2022)¹. Die Übererfüllung kommt mutmaßlich v.a. durch hohe Mengen importiertem Biokraftstoff zustande, bei denen hinsichtlich der Rohstoffangaben und der Nachhaltigkeit erhebliche Zweifel angebracht sind.

Die seit Januar 2015 gültige THG-Quote verpflichtet Mineralölunternehmen die CO₂-Emissionen ihrer Kraftstoffabsatzmenge abzusenken. Das Jahr 2010 dient als Referenz für die THG-Quote. Bei Einführung lag der Prozentsatz zur Reduzierung der CO₂-Emissionen bei 3,5 Prozent und ist seitdem jährlich angestiegen. Im Jahr 2030 sollen 25 Prozent der Emissionen der Kraftstoffabsatzmenge reduziert werden. Die Verpflichtung ist im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) festgelegt. Weitere Details zur THG-Quote sind in der 36., 37. und 38. BImSchV sowie in der UERV geregelt. Die THG-Quote hat sich als ein wertvolles Instrument zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor erwiesen.

Nachhaltige Biokraftstoffe wie Bioethanol, Biodiesel oder Biomethan aus nachwachsenden Rohstoffen und Abfall- und Reststoffen leisten einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Treibhausgasneutralität im Verkehrssektor, insbesondere auch im schweren Straßengüterverkehr. Das Ziel der Klimaneutralität wird im Sektor Verkehr laut Projektionsbericht 2023 des Umweltbundesamts (UBA) auch in Zukunft verfehlt. Laut Klimaschutzgesetz 2021 sind für das Jahr 2030 noch 83,7 Mio. t CO₂-Äq zugelassen. Laut Projektionen werden für das Jahr 2030 119 Mio. t CO₂-Äq veranschlagt. Damit wird das Sektorziel voraussichtlich um 35,3 Mio. t CO₂-Äq verfehlt. Für die klimafreundliche Defossilisierung des Verkehrs werden alle zur Verfügung stehenden Optionen gebraucht. Im Jahr 2023 lag der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch im Sektor Verkehr (RED II) laut Projektionsbericht 2023 des UBA lediglich bei 9,4 Prozent. Nachhaltige Biokraftstoffe machen hiervon mit Abstand den größten Anteil aus und sollten in Gänze als unverzichtbar auf dem Weg zur Klimaneutralität anerkannt werden.

¹ Zoll. Treibhausgasquote (THG-Quote). Statistiken der Quotenerfüllung. Online verfügbar: https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchssteuern/Treibhausgasquote-THG-Quote/Statistiken/statistiken_node.html

Anmerkungen im Detail

36. BImSchV: Zu Artikel 1 § 11 / BImSchG: Zu § 37h

Die Bioenergieverbände begrüßen die Einfügung von § 11 zur Anpassung der Treibhausgasminderungs-Quote in Artikel 1 der 36. BImSchV: „Die in § 37a Absatz 4 Satz 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes genannten Prozentsätze für das Kalenderjahr 2024 und die nachfolgenden Kalenderjahre werden um jeweils 0,1 Prozentpunkte angehoben.“ Dies ergibt sich aus der Überschreitung des in § 37h Abs. 2 genannten Grenzwertes von 5 Petajoule für das Kalenderjahr 2022 durch die tatsächlich zur Quotenanrechnung gemeldete Menge Ladestroms zur Verwendung in Straßenfahrzeugen. Dieser Mechanismus kommt zum Tragen, wenn die Quotenanrechnung unerwartet hoher Strommengen dazu führt, dass die Nachfrage nach anderen Quotenerfüllungsoptionen sinkt und somit vorhandenes Potenzial für Klimaschutz im Verkehr ungenutzt bliebe. Die Bioenergieverbände fordern eine Offenlegung der Berechnungsgrundlage der THG-Quotenerhöhung um genau 0,1 Prozentpunkte und eine Begründung dafür, warum das Bundesumweltministerium (BMUV) den gesetzlichen Rahmen zur Anhebung der THG-Quote nicht ausschöpfen will.

Aus Sicht der Bioenergieverbände sollte der in § 37h BImSchG fixierte Ermessensspielraum, der eine Erhöhung der THG-Quote um das halbe bis eineinhalbfache der Übererfüllung erlaubt, angesichts der zuletzt hohen Quotenübererfüllung ausgeschöpft werden: Die Generalzolldirektion stellt in ihrer Statistik eine drastische Übererfüllung der THG-Quote (8,79 Prozent statt der gesetzlichen 7 Prozent) und der Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe (2,1 Prozent statt der gesetzlichen 0,2 Prozent)² fest. Dementsprechend fordern die Bioenergieverbände eine Erhöhung der THG-Quote um 0,15 Prozentpunkte.

Aus Sicht der Bioenergieverbände ist aufgrund der genannten deutlichen Quotenübererfüllung empfehlenswert, zeitnah eine Änderung des BImSchG (§ 37a Absatz 4) und 38. BImSchV (§ 14 Absatz 1) vorzunehmen, um die THG-Quote und die Unterquote angemessen zu erhöhen.

Die Bioenergieverbände fordern eine rasche Erhöhung der THG-Quote unabhängig vom Markthochlauf der Elektromobilität. Die Verbände hinterfragen die Bedingung eines unerwartet starken Ausbaus der Elektromobilität als einziges Indiz. Bei unerwartet hoher Verfügbarkeit der Erfüllungsoptionen - also auch infolge von Biokraftstoffimporten - sollte die THG-Quote generell angehoben werden.

Diese Ziele sollten regelmäßig überprüft und ggf. angepasst werden - auch der Einfluss importierter Kraftstoffe sollte in die regelmäßige Evaluierung und Anpassung der THG-Quote einfließen. Zudem plant die EU, die Erneuerbare Energien Richtlinie (RED) über Änderungsvorschläge regelmäßig bzgl. der zu erreichenden THG-Werte zu aktualisieren. Dies muss auch in Deutschland durch entsprechende Freiheitsgrade in der Gesetzgebung berücksichtigt werden.

² Zoll. Treibhausgasquote (THG-Quote). Statistiken der Quotenerfüllung. Online verfügbar: https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchssteuern/Treibhausgasquote-THG-Quote/Statistiken/statistiken_node.html

Verordnung zur Anrechnung von Upstream-Emissionsminderungen auf die Treibhausgasquote (UERV): Zu § 3 Absatz 1, § 14, § 24, § 37 und § 45

§ 3 Absatz 1 wird im Referentenentwurf so angepasst, dass Upstream-Emissionsminderungen (UER) aus Projektaktivitäten nur noch bis zum Verpflichtungsjahr 2024 angerechnet werden können und nicht wie bisher bis zum Jahr 2026. Die Bioenergieverbände begrüßen den frühen Phase Out der UER.

Der Hintergrund des frühen Phase Outs sind Recherchen von Branchenmitgliedern, die erhebliche Zweifel an der Korrektheit zahlreicher ab 2020 angerechneter UER-Projekte aufweisen. Anfang 2024 leitete die DEHSt eine Untersuchung zu möglicherweise gefälschten Angaben zu UER-Projekten und der Anrechnung auf die THG-Quote ein.

Den Bioenergieverbänden geht das zeitnahe Auslaufen der Anrechnung der UER-Projekte auf die THG-Quote allerdings nicht weit genug. Gefälschte UER-Nachweise haben für die deutschen Klimaschutzbemühungen erhebliche Schäden verursacht, da durch die Anrechenbarkeit mutmaßlich tatsächlich nicht vorhandener Emissionsminderungen andere Erfüllungsoptionen und dementsprechende CO₂-Einsparungen in der THG-Quote verdrängt wurden. Um diese Folgen zu minimieren, gilt es Regelungslücken in der UERV anzupassen: Erstens muss die Höhe der Sicherheitsleistung gemäß § 14 angehoben werden. Die aus gelöschten unrichtigen UER-Nachweisen entstandenen THG-Minderungsmengen, die zur Quotenerfüllung genutzt wurden, müssen zweitens auch rückwirkend aberkannt werden. Drittens ist zu gewährleisten, dass es für eine mittels unrichtiger UER-Nachweise erzielte Quotenerfüllung keinen Vertrauensschutz geben kann, sondern dass die Quotenverpflichteten die entsprechenden (ausfallenden) THG-Mengen zügig mit ggf. auch anderen Quotenerfüllungsoptionen ausgleichen müssen. Die Bioenergieverbände schlagen daher vor, die Sicherheitsleistung gemäß § 14 UERV auf 600 EUR/t CO₂-Äq. zu erhöhen sowie § 24 UERV hinsichtlich der Rechtsfolgen einer Löschung unrichtiger UER-Nachweise anzupassen.

Die Bioenergieverbände schlagen die folgende Ergänzung des vorliegenden Referentenentwurfs vor:

- § 14 Abs. 1 UERV wird wie folgt zu ändern:
(1) Die Sicherheitsleistung dient dazu, die Erfüllung der Verpflichtung nach § 24 Absatz 3 Satz 1 sicherzustellen. ~~Die Höhe der Sicherheitsleistung legt das Umweltbundesamt im Rahmen der Zustimmung fest. Dabei berücksichtigt es insbesondere die Art der Projektaktivität, die geschätzte Höhe der Upstream-Emissionsminderungen und den zu erwartenden Marktwert der UER-Nachweise.~~

Begründung:

Bereits nach aktuellem Wortlaut des § 14 Abs. 1 S. 1 und S. 3 mit dem Verweis auf § 24 Abs. 3 S. 1 UERV müsste die Sicherheitsleistung, wenn sie ihren Zweck erfüllen soll, 100 Prozent des möglichen maximalen Marktwerts der UERs bis zur Verifizierung absichern. Die konkret geforderten Sicherheiten sind nicht allgemein bekannt, berücksichtigt man aber den Schaden für die Umwelt und den Schaden, der dem Verpflichteten ggf. in Form der Geldbuße droht, kann die Sicherheit im allseitigen Interesse nur höher angesetzt werden. Sie stellt so auch eine klare Seriositätsschwelle dar. Damit kann aber dem UBA kein Ermessen zugesprochen werden und die Sätze 2 und 3 von § 14 Abs. 1 sind zu streichen.

- Folgender neuer Abs. 2 wird in § 14 UERV eingefügt:
(2) Die Sicherheitsleistung bestimmt sich der Höhe nach der Abgabe gemäß § 37c Abs. 2 S. 5 BImSchG im Antragsjahr auf Basis der geschätzten Höhe der Upstream-Emissionsminderungen.

Begründung:

Die UERV muss eine für alle Beteiligten eindeutige Berechnungsformel für die Sicherheitsleistung enthalten, nur dann kann diese den mit ihr bezweckten Sicherungs- und Steuerungseffekt haben. Mit der hier vorgeschlagenen Formulierung wird nur der bisherige Regelungsinhalt von § 14 Abs. 1 S. 3 UERV konkretisiert.

- § 24 Abs. 3 UERV wird wie folgt geändert:
*(3) Sind im Fall von Absatz 2 Nummer 2 nicht in ausreichendem Umfang gültige UER-Nachweise auf dem Konto des Projektträgers vorhanden, ~~verpflichtet das Umweltbundesamt den~~ ist der Projektträger **verpflichtet**, innerhalb einer ~~angemessenen~~ **von drei Monaten** UER-Nachweise in entsprechendem Umfang auf sein **UER-Konto** zur anschließenden Löschung zu übertragen. **Kann der Projektträger diese Verpflichtung nicht fristgemäß erfüllen, löscht das Umweltbundesamt in entsprechendem Umfang unrichtige UER-Nachweise, die vom UER-Konto des Projektträgers auf andere UER-Konten übertragen wurden. Wurden unrichtige UER-Nachweise auf das Entwertungskonto des UER-Registers übertragen bzw. bereits entwertet, können mit diesen die Quotenverpflichtung des Verpflichteten nicht erfüllt werden.** Erst wenn der Projektträger ~~dieser~~ seiner Verpflichtung **nach Satz 1** nachgekommen ist, können von seinem Konto wieder UER-Nachweise zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung zur Minderung der Treibhausgasemissionen angerechnet oder auf andere Kontoinhaber übertragen werden.*

Begründung:

Die Änderungen in Satz 1 dienen einer zeitlichen Straffung und führen eine klare Fristenregelung ein. Der Projektträger ist i. S. d. § 24 Abs. 3 UERV verpflichtet, UER-Nachweise zum Ausgleich gelöschter „unrichtiger“ UER-Nachweise in seinem Konto des UER-Registers entsprechend der gelöschten Menge nachzuliefern. Sollte dies nicht möglich sein, ist nunmehr klargestellt, dass mit unrichtigen UER-Nachweisen die Quotenverpflichtung nicht erfüllt werden kann. Damit ist das Risiko der Nichterfüllung der Quotenverpflichtung wieder auf den Verpflichteten übertragen, der sich gegenüber den Projektträgern entsprechend vertraglich absichern kann.

- Folgender neuer Abs. 4 wird in § 24 UERV eingefügt:
(4) Die Regelung in Abs. 3 Satz 3 gilt entsprechend für vorangegangene Verpflichtungsjahre.

Begründung:

Die Aberkennung von Quotenerfüllung aus gelöschten UER-Nachweisen muss auch rückwirkend für die Verpflichtungsjahre 2020-2023 anwendbar sein.

- Folgender neuer Abs. 3 wird in § 37 UERV eingefügt:
(3) Die Aufgaben der Validierungsstelle und der Verifizierungsstelle müssen von zwei verschiedenen Stellen wahrgenommen werden. Bei den Prüfungen vor Ort müssen mindestens zwei Mitarbeitende sowohl der Validierungsstelle als auch der Verifizierungsstelle am

Projektort anwesend gewesen sein, wobei bei mehreren Prüfungen vor Ort mindestens eine Person ausgetauscht werden muss. Diese Verpflichtung gilt für alle noch nicht abgeschlossenen Projekte und für Validierungsberichte für die Anrechnungsjahre 2023 und 2024.

Begründung:

Die Durchsetzung des Vieraugenprinzips und der Vor-Ort-Prüfungen muss rückwirkend für alle vorliegenden Validierungsberichte für die Anrechnungsjahre 2023 und 2024 gelten.

- § 45 Abs. 1 UERV wird wie folgt geändert:
*(1) Das Umweltbundesamt kann gegenüber den Validierungs- und Verifizierungsstellen sowie den Projektträgern die erforderlichen Anordnungen treffen, um Mängel zu beseitigen, die im Rahmen der Kontrollen nach § 44 festgestellt worden sind. Insbesondere kann das Umweltbundesamt anordnen, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter einer Validierungs- oder Verifizierungsstelle wegen fehlender Unabhängigkeit, Fachkunde oder Zuverlässigkeit keine Tätigkeiten nach dieser Verordnung durchführen darf. **An der Mängelbeseitigung und der Erstellung eines überarbeiteten Prüfberichts müssen mindestens zwei Mitarbeitende der Validierungs- oder Verifizierungsstelle mitwirken, die an der ursprünglichen Prüfung nicht mitgewirkt haben; § 37 Abs 3 gilt entsprechend.***

Begründung:

Die bestehenden Regelungen erlauben zwar bereits heute eine Überprüfung der Berichte und ggf. Nachbesserungen etc. Mit der nebenstehenden Ergänzung wird die Überprüfung weiter konkretisiert und verbessert.

Verbindungen zur Nationalen Biomassestrategie

Im bekannt gewordenen Entwurf der Nationalen Biomassestrategie (NABIS) ist unter „Maßnahme 34: Reform der Treibhausquote im Verkehr“ seitens des BMUV eine Streichung des § 37h BImSchG in die Debatte eingebracht worden. Dies stellt für die Bioenergieverbände keine realistische Option dar. Laut den Verbänden werden alle Potenziale der nachhaltigen Biokraftstoffe benötigt, um die Treibhausgaserminderungsziele zu erreichen. Die Bioenergieverbände empfehlen der Bundesregierung das Ambitionsniveau bei der anstehenden nationalen Umsetzung der Erneuerbaren Energien Richtlinie III (REDIII) entsprechend nach oben anzupassen. Der § 37h ermöglicht die zeitnahe Anpassung der THG-Quote im Sinne der Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor, indem die Potenziale der Erfüllungsoptionen optimiert ausgeschöpft werden, statt durch Angebotsüberhang Preisdruck im THG-Quotenmarkt auszulösen, der wiederum die Dekarbonisierung ausbremst statt beschleunigt.