

Berlin, 5. Mai 2021

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdew.de

Stellungnahme

BDEW-Stellungnahme zum Referen- tentwurf zur Neufassung der Bio- massestrom-Nachhaltigkeitsverord- nung (BioSt-NachV) und der Biokraft- stoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Bi- okraft-NachV) [Stand 30. März 2021]

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Inhalt

1.	Zusammenfassung	3
2.	Artikel 1 – BioSt-NachV	5
2.1.	Zu §§ 1 und 2 BioSt-NachV – Fehlende Definition des Anlagenbegriffs hinsichtlich der Bestimmung der Gesamtfeuerungswärmeleistung	5
2.2.	Zu §§ 3 bis 5 BioSt-NachV-E – Anforderungen an die Biomasse	7
2.3.	Zu § 6 BioSt-NachV-E – Treibhausgasminderung	8
2.4.	Zu § 11 BioSt-NachV-E – Ausstellung von Nachhaltigkeitsnachweisen	10
2.5.	Zu § 14 BioSt-NachV-E – Inhalt und Form der Nachhaltigkeitsnachweise	11
2.6.	Zu § 21 BioSt-NachV-E – Ausstellung von Zertifikaten	12
2.7.	Zu § 55 BioSt-NachV-E – Übergangsbestimmung	12
3.	Artikel 2 – Biokraft-NachV	14

1. Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat am 14. April 2021 die Mantelverordnung zur nationalen Umsetzung der Artikel 29 Absatz 2 Satz 4 bis Absatz 7 und Absatz 10 sowie die Artikel 30 und 31 der Richtlinie (EU) 2018/2001 (RED II) zur Verbändeanhörung vorgelegt (Bearbeitungsstand vom 30. März 2021). Die Mantelverordnung sieht hierbei insbesondere erweiterte Anforderungen an die Nachhaltigkeit von zur energetischen Nutzung vorgesehenen Biomasse aus dem forstwirtschaftlichen bzw. landwirtschaftlichen Bereich unter Einbeziehung von Rest- und Abfallstoffen vor. Darüber hinaus werden erstmals Nachhaltigkeitsanforderungen für feste und gasförmige Biomasse für den Einsatz in Anlagen ab einer Gesamtfeuerleistungswärmeleistung von 20 MW bzw. 2 MW festgelegt und neu definierte Grenzwerte für die Treibhausgasemissionsminderung für Anlagen, die ab dem 1. Januar 2021 in Betrieb gehen, gesetzt.

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft – BDEW e.V. vertritt die Interessen einer Vielzahl von Unternehmen der Energiewirtschaft, die Biomasse-Brennstoffe und Biokraftstoffe für den Endverbrauch bereitstellen oder diese in Anlagen zur Strom-, Wärme- oder Kälteerzeugung einsetzen.

Der BDEW unterstützt die klimapolitische Zielsetzung der Europäischen Union und fordert daher einen forcierten Ausbau der Erneuerbaren Energien. In diesem Zuge bekennt der BDEW sich zur RED II und den enthaltenen Zielen. Die hier zur Konsultation stehenden Neufassungen der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV) und der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV) sollten die Vorgaben aus Artikel 29 der Richtlinie (EU) 2018/2001 (RED II) im nationalen Recht umsetzen. Aus energiewirtschaftlicher Sicht ist dabei darauf zu achten, die Nachhaltigkeitskriterien nicht praxisfremd zu verschärfen, sodass die Bioenergie als verlässliche Säule der erneuerbaren Energieversorgung zum Erliegen kommt.

Der BDEW begrüßt deshalb die in der Verordnungsbegründung zum Ausdruck gebrachte Absicht der Bundesregierung, die europäischen Vorgaben 1:1 umzusetzen und dabei die BioSt-NachV und Biokraft-NachV inhaltlich und verfahrensmäßig weitestgehend identisch auszugestalten. Damit werden die aus Sicht des BDEW unverzichtbaren rechtlichen Voraussetzungen für die gegenseitige Anerkennung von zertifizierter Biomasse in beiden Verordnungen erhalten und der Aufwand für Wirtschaftsakteure und Verwaltung minimiert. Ein solches Vorgehen ist auch deswegen erforderlich, da in vielen Energieanlagen sowohl Strom als auch Wärme und Biobrennstoffe sowie Biokraftstoffe in integrierten und gekoppelten Prozessketten bereitgestellt werden. Insbesondere für Bestandsanlagen wäre eine Verschärfung der europäischen Vorgaben ungerechtfertigt, da diese vor dem Hintergrund der relativ späten Umsetzung der europäischen Vorgaben von 2018 keine angemessene Zeit zur Anpassung der Prozesse hätten. Auch aus diesem Grund bedarf es für Bestandsanlagen einer Übergangsfrist bis Ende 2022.

Der BDEW weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich die Nachhaltigkeitskriterien nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie für Biomasse nicht nur auf die Stromerzeugung oder Bereitstellung von Biokraftstoffen, sondern auch auf die Erzeugung von Wärme und Kälte erstrecken. Die Absicht, ein möglichst einheitliches Zertifizierungs- und Nachweissystem mit der Möglichkeit gegenseitiger Anerkennung zu schaffen, muss deshalb zwingend berücksichtigen, dass Nachhaltigkeitsnachweise nicht nur im Rahmen von EEG-Förderung und Treibhausgasquotenhandel im Verkehr, sondern auch

- für weitere Energieprodukte (Wärme, Kälte),
- „nicht anerkannte Biomasse“ im Sinne der Biomasseverordnung sowie
- andere klimapolitische Instrumente und hierbei insbesondere im Rahmen des nationalen Brennstoffemissionshandels und des EU-Emissionszertifikatehandels

verwendet werden.

Die bestehenden punktuellen Verweise der Emissionshandelsverordnung (EHV 2030) und der Emissionsberichterstattungsverordnung (EBeV 2022) auf die BioSt-NachV und die Biokraft-NachV sind durch Aufnahme von zwei weiteren Artikeln im Rahmen der Mantelverordnung zu aktualisieren. Eine grundlegende Überarbeitung der EHV 2030 zur Ausweitung der Nachhaltigkeitsanforderungen auf feste und gasförmige Biomasse einschließlich „nicht anerkannter Biomasse“, wie Altholz und Klärschlamm, sollte unverzüglich eingeleitet werden.

Neben den Erfordernissen des Klimawandels muss der Schutz des Grundwassers für die heutige und zukünftige Trinkwasserversorgung aus Sicht des BDEW jetzt und später vollumfänglich gewährleistet werden. Hierzu tragen auch die Umsetzungen der nationalen und europäischen Vorgaben, wie der EU-Wasserrahmenrichtlinie, der EU-Nitratrichtlinie sowie der klimapolitischen EU-Ziele, bei.

Zusammenfassend bittet der BDEW um die Berücksichtigung folgender, aus energiewirtschaftlicher Sicht zentraler Punkte, bezogen auf den Referentenentwurf zur Neufassung der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung und der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung. Anschließend folgt die detaillierte Kommentierung.

- Der BDEW und seine Mitgliedsunternehmen unterstützen das Ziel, mit einem einheitlichen Biomassemarkt Wettbewerbsverzerrung innerhalb der EU zu vermeiden.
- Ein System der Nachhaltigkeitsnachweise ist auch für Akzeptanz der Bioenergie als tragende Säule im Erzeugungsmix Erneuerbarer Energien wichtig.
- Beim Systemwechsel von Anforderungen aus der RED I hin zu den aktuellen Kriterien, die sich aus der RED II ergeben, muss sichergestellt werden, dass die Vorlaufzeiten und Übergangsfristen ausreichend sind. Eine Festlegung zu scharfer Übergangsfristen und daraus resultierende, notwendige Verschiebungen sorgen nicht nur für hohe Unsicherheiten bei den Marktteilnehmern, sondern auch für erhebliche wirtschaftliche Verluste aufgrund zeitlich nicht realisierbarer Einholung der Nachweise und einen deutlich höheren Kostenaufwand für die Erlangung der Nachweise. Daher ist eine Übergangsfrist bis Ende des Jahres 2022 erforderlich.
- Weiterhin ist sicherzustellen, dass es genug zertifizierende Stellen gibt und die Behörden für den zu erwartenden größeren Verwaltungsaufwand ausreichend ausgerüstet sind.
- Schließlich möchten wir darauf hinweisen, dass Ausnahmen für Restmengen in Speichern und Anlagen vorgesehen werden müssen, um nicht größere Mengen gelagerter Rohstoffe faktisch für diesen Verwendungszweck unbrauchbar zu machen.

2. Artikel 1 – BioSt-NachV

2.1. Zu §§ 1 und 2 BioSt-NachV – Fehlende Definition des Anlagenbegriffs hinsichtlich der Bestimmung der Gesamtfeuerungswärmeleistung

Der BDEW weist darauf hin, dass § 1 Nr. 2 und 3 des Verordnungsentwurfs den Anwendungsbereich der Verordnung in Umsetzung von Art. 29 RED II definiert

- für feste Biomasse-Brennstoffe, die in Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von 20 MW oder mehr verwendet werden, und
- für gasförmige Biomasse-Brennstoffe, die in Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von 2 MW oder mehr verwendet werden.

Allerdings fehlt in der Verordnung die Definition der „Gesamtfeuerungswärmeleistung“ und die Klarstellung, auf welchen Anlagenbegriff sich dieser Terminus bezieht.

Der Begriff „Gesamtfeuerungswärmeleistung“ ist im deutschen Anlagenzulassungsrecht nicht gebräuchlich. Der in der englischen Fassung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie verwendete Ausdruck „total rated thermal input“ wird im Anlagenzulassungsrecht üblicherweise mit „Feuerungswärmeleistung“ übersetzt. Beispiele hierfür sind die Übersetzungen der Richtlinie 2019/75/EU (IED) und der Richtlinie (EU) 2015/2193 (MCPD). Auch in den einschlägigen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften unter dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wird immer auf die Begrifflichkeit der „Feuerungswärmeleistung“ abgestellt (siehe z.B. 4., 13., 17. und 44. BImSchV sowie TA Luft 2002)

Im Unterschied hierzu wird die Begrifflichkeit „Gesamtfeuerungswärmeleistung“ im Zusammenhang mit der Richtlinie 2003/87/EC und dem Treibhausgasemissionshandel (TEHG) verwendet und bezieht sich dort auf eine Rechenregel zur Feststellung der Überschreitung des maßgeblichen Schwellenwertes von 20 MW für die Pflicht zur Teilnahme am EU-Emissionshandel. Bei der Berechnung der „Gesamtfeuerungswärmeleistung“ nach dem TEHG bleiben insbesondere Notfackeln, Notstromaggregate und Einheiten, die ausschließlich Biomasse einsetzen, sowie Einheiten mit einer Feuerungswärmeleistung von weniger als 3 MW unberücksichtigt. Begrifflichkeit und Berechnungsverfahren sind offensichtlich ungeeignet für die Zwecke der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung.

Die Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung ist vorrangig, aber nicht ausschließlich für Förderzwecke des EEG anzuwenden. Darüber hinaus bestehen nämlich insbesondere Verweise und Wechselwirkungen mit dem TEHG und dem BEHG in Bezug auf die Nachhaltigkeitsnachweise. Die Anlagenbegriffe dieser Regelungsregimes sind jedoch nicht deckungsgleich. So ist aufgrund des „großen EEG-Anlagenbegriffs“ nach § 3 Nr. 1 EEG 2021 und Vorgängerregelungen unter einer Anlage im Sinne des EEG die Gesamtheit aller funktional zusammengehörenden technisch und baulich notwendigen Einrichtungen zu verstehen. Dies sind bei einer Biogasanlage sämtliche Motor-Generator-Kombinationen, die durch denselben Fermenter mit

Biogas versorgt werden.¹ Bei Festbiomasse-Anlagen sind dies sämtliche Stromerzeugungseinrichtungen, die vom selben Kessel mit Dampf versorgt werden. Wie vom BGH klargestellt worden ist, bezieht sich dieser Anlagenbegriff auch auf sämtliche Zubauten zu bestehenden Anlagen, die mit der Bestandsanlage entsprechend technisch-energetisch verbunden sind.

Dementsprechend ergeben sich je nach Anwendungshintergrund für dieselbe Anlage aufgrund derselben Verordnung möglicherweise unterschiedliche Anlagenbegriffe. Jedenfalls ist nicht erkennbar, dass die Verordnung einen separaten Anlagenbegriff definiert oder dass entweder der EEG-Anlagenbegriff oder der BImSchG oder der TEHG-Anlagenbegriff gilt.

Hierbei ist zu beachten, dass bereits § 39 Abs. 3 Nr. 4 und § 44c Abs. 4 EEG 2021 die Begriffe „Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von über 50 Megawatt“ enthält. Dementsprechend geht der BDEW davon aus, dass die dortige Bezugnahme auf den EEG-Anlagenbegriff auch für die Zwecke der EEG-Förderung im Rahmen der BioSt-NachV gilt. Insoweit ist dann dieser Anlagenbegriff gegenüber demjenigen nach dem BImSchG und ggf. dem TEHG und dem BEHG innerhalb der Verordnung abzugrenzen.

Für die Zwecke der Förderung der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien ist bei der Feststellung der Gesamtfeuerungswärmeleistung einer Anlage auf die Definition der Anlage nach § 3 Absatz 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes abzustellen.

Der BDEW schlägt deshalb vor, eine Definition des Begriffes „Anlage“ in § 2 (Begriffsbestimmungen) aufzunehmen:

Änderungsvorschlag zu § 2 BioSt-NachV – Begriffsbestimmungen.

“1a „Anlage“ ist jede Einrichtung zur Erzeugung von Strom aus Biomasse im Sinne von § 3 Absatz 1 Nummer 1 und 12 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes”

Es sollte zudem in der Verordnung geregelt werden, dass die für § 1 Satz 1 BioSt-NachV maßgebliche „Gesamtfeuerungswärmeleistung“ sich im engeren Sinne nur auf die Anlage oder den Anlagenteil zur Erzeugung von Strom durch den Einsatz von Biomasse in einer Verbrennungseinrichtung erstreckt, für die oder den eine Förderung nach dem EEG beansprucht wird. Das Berechnungsverfahren zur Bestimmung der Gesamtfeuerungswärmeleistung sollte in den Verordnungstext aufgenommen werden, um Rechtsunsicherheit für Anlagen- und Netzbetreiber durch unterschiedliche Interpretationen oder nicht sachgerechte Verwendung von Berechnungsverfahren aus anderen Rechtsakten zu vermeiden.

¹ BGH-Urteil vom 23. Oktober 2013, Az. VIII ZR 262/12

Änderungsvorschlag für neuen § 2a BioSt-NachV:

“§ 2a Aggregationsregeln

(1) Mehrere Anlagen sind zur Bestimmung der Gesamtfeuerungswärmeleistung nach den Bestimmungen dieser Verordnung als eine Anlage anzusehen, wenn sie nach der für sie maßgeblichen Fassung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zum Zweck der Ermittlung des Anspruchs auf Zahlung als eine Anlage gelten.

(2) Zur Berechnung der Gesamtfeuerungswärmeleistung einer Anlage werden die Feuerungsleistungen aller technischen Einheiten addiert, die Bestandteil der Anlage sind und in denen Biomasse-Brennstoffe zur Erzeugung von Strom eingesetzt werden. Reine Wärmeerzeuger, Notfackeln und Notstromaggregate sowie Einheiten, die keine Biomasse-Brennstoffe einsetzen, werden bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt.

2.2. Zu §§ 3 bis 5 BioSt-NachV-E – Anforderungen an die Biomasse

Der BDEW begrüßt, dass der Verordnungsentwurf in seinen §§ 3 bis 5 BioSt-NachV den Art. 29 RED II ohne Verschärfungen des Regelungsinhalts übernommen hat.

Konkretisierungsbefugnis der “zuständigen Behörde” nach § 3 Abs. 2 und § 13 Abs. 3 BioSt-NachV-E

In § 3 Abs. 2 BioSt-NachV-E sollte allerdings klargestellt werden, in welcher Form die zuständige Behörde im Einvernehmen mit dem BMU künftig berechtigt sein soll, konkretisierende Vorgaben zu den Anforderungen nach den §§ 4 bis 6 BioSt-NachV-E zu machen. Jedenfalls erfüllt diese Ermächtigung nicht die Anforderungen an eine Festlegungsbefugnis im Sinne einer Allgemeinverfügung.

Insoweit ist auch zu beachten, dass die festzulegenden Anforderungen nicht über die Inhalte der RED II hinaus gehen dürfen. Ansonsten würde dies zu einer Ungleichbehandlung der Anlagenbetreiber innerhalb der EU führen. Entsprechende Konkretisierungen müssen außerdem mit einer hinreichenden Übergangsfrist versehen sein, damit die Marktteilnehmer auf diese Konkretisierungen entsprechend reagieren können. Dies sollte in den jeweiligen Regelungen der BioSt-NachV-E jeweils klargestellt werden.

Außerdem muss es sich bei der “zuständige Behörde” um eine Bundes- oder Bundesoberbehörde handeln, nicht um eine Landesbehörde. Ansonsten kommt es notwendigerweise zu einem uneinheitlichen Vollzug der Verordnung. Dies muss bei der Festlegung der Behörde nach § 50 Abs. 1 BioSt-NachV beachtet werden.

Gleiches gilt für die Konkretisierungsbefugnis der „zuständigen Behörde“ im Sinne von § 13 Abs. 3 BioSt-NachV-E. Diese Massenbilanzsysteme basieren auf einer bundesrechtlichen Vorgabe (v.a. § 44b Abs. 4 und 5 EEG 2021 einschließlich Vorgängerregelungen) und werden entsprechend bundesweit für den Nachweis eines Gasabtausches verwendet. Konkretisierende Vorgaben einzelner Landesbehörden kann es daher wegen der notwendigen Einheitlichkeit auf Bundesebene nicht geben.

2.3. Zu § 6 BioSt-NachV-E – Treibhausgasminderung

Die Vorgaben zur Treibhausgasminderung nach Artikel 29 (10) RED II für feste und gasförmige Biomasse beziehen sich nicht nur auf die Erzeugung von Strom, sondern auch auf die Erzeugung von Wärme und Kälte. Da sowohl bei der Berechnung der Treibhausgasminderung die gekoppelte Erzeugung von Strom und Wärme zu berücksichtigen ist als auch andere Rechtsakte punktuell auf die Vorgaben zur Treibhausgasminderung verweisen, sollten die Kriterien in § 6 auf die Erzeugung von Strom, Wärme und Kälte abstellen. Es ist zudem zu beachten, dass eine Anlage bereits vor Aufnahme der Stromerzeugung Nutzwärme erzeugen kann (z.B. bei nachträglicher Ausrüstung eines Dampfkessels mit einer Dampfturbine) und damit der für die Treibhausgasminderung maßgebliche Zeitpunkt der Aufnahme der physischen Produktion nach Artikel 29 (10) Satz 2 RED II vor der Inbetriebnahme der Stromerzeugung läge.

Um eine europarechtskonforme Umsetzung zu gewährleisten ist § 6 wie folgt anzupassen:

„(1) Bei der Verwendung von flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen, muss die Minderung der Treibhausgasemissionen

...

*4. mindestens 70 Prozent erzielen, sofern der Strom, **die Wärme oder die Kälte** in einer Anlage erzeugt wurde, die ab dem 1. Januar 2021 und bis zum 31. Dezember 2025 in Betrieb genommen worden ist.*

*5. mindestens 80 Prozent erzielen, sofern der Strom, **die Wärme oder die Kälte** in einer Anlage erzeugt wurde, die nach dem 1. Januar 2026 in Betrieb genommen worden ist.*

*Der Zeitpunkt der Inbetriebnahme der letzten Schnittstelle ist der Zeitpunkt der erstmaligen physischen Produktion von flüssigen, Biobrennstoffen oder Biomasse-Brennstoffen. Eine Anlage gilt dann als in Betrieb genommen, wenn die physische Produktion von Elektrizität, **Wärme oder Kälte** aus flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen aufgenommen wurde.“*

Feste Siedlungsabfälle

Die Erneuerbare-Energie-Richtlinie enthält im Hinblick auf die Treibhausgaseinsparung eine abweichende Regelung für feste Siedlungsabfälle. Die in § 3 Absatz 5 vorgesehene Regelung ist nicht weitreichend genug, da sie sich nur auf die Anforderungen an die EEG-Vergütung für im Sinne der Biomasseverordnung anerkannte Biomasse bezieht. Aufgrund punktueller Verweisungen anderer Rechtsakte (insbesondere EHV 2030, EBeV 2022), sollte in § 6 die abweichende Regelung für feste Siedlungsabfälle auch für „nicht anerkannte Biomasse“, wie Altholz aus Haushaltungen oder Biomassefraktionen aus der Aufbereitung von Siedlungsabfällen, eingeräumt werden.

Darüber hinaus bedarf es der Klarstellung in der Verordnungsbegründung, dass kommunaler Klärschlamm – wie im Rahmen des EU-Emissionshandels praktiziert – auch für die Zwecke des Nachhaltigkeitsnachweises als Siedlungsabfall einzustufen ist.

Der BDEW schlägt vor, folgenden Absatz 1a in § 6 aufzunehmen:

(1a) Die in Absatz 1 festgelegten Kriterien für Treibhausgaseinsparungen gelten nicht für aus dem biogenen Anteil von festen Siedlungsabfällen produzierte Elektrizität, Wärme und Kälte.

Altholz

Die Erneuerbare-Energie-Richtlinie enthält keine expliziten typischen Werte oder Standardwerte für die Bestimmung der Treibhausgaseinsparung beim Einsatz von Altholz. Die Treibhausgasemissionen, die mit jedem Verarbeitungsschritt und dem Transport einhergehen, sind im Einzelfall sehr aufwendig zu bestimmen. Für Altholzfraktionen aus privaten Haushaltungen oder gewerblichen Siedlungsabfällen ist eine Bestimmung der Treibhausgaseinsparung nicht erforderlich. Demgegenüber ist grundsätzlich von einem Erfordernis zur Nachweisführung für Altholzfraktionen aus industriellen Herkunftsbereichen auszugehen, sofern diese in einer Anlage, die nach dem 1. Januar 2021 in Betrieb genommen wurde, eingesetzt werden. Ein solcher Nachweis muss beispielsweise für die vom EU-Emissionshandel erfassten Anlagen ermöglicht werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass die emissionsrelevanten Prozesse „Verarbeitung“, „Transport“ und „Nicht-CO₂-Emissionen bei der Nutzung des Brennstoffes“ im Falle von Altholz aus industriellen Herkunftsbereichen denen der Nutzung von Holzschnitzeln aus Reststoffen der Holzindustrie sehr ähnlich sind. In vielen Fällen werden diese Brennstoffe simultan als Brennstoffmischungen in Heizkraftwerken eingesetzt.

Um die Nachweisführung bei Altholz zu erleichtern sowie den einhergehenden Nachweisaufwand zu verringern, sollte in § 6 Absatz 2 folgender Satz 2 aufgenommen werden:

„Für Altholz können die in Anhang VI Teil C der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 disaggregierten typischen Werte und Standardwerte für die Treibhausgasemissionen des Biomasse-Brennstoffproduktionssystems ‚Holzschnitzel aus Reststoffen der Holzindustrie‘ zum Ansatz gebracht werden. Für die Bestimmung der Transportentfernung ist hierbei die Transportentfernung von der Schnittstelle nach § 2 Nr. 28 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb zur Anlage für die Strom-, Wärme- oder Kälteerzeugung anzusetzen.“

Zusätzlich schlägt der BDEW eine alternative Regelung für den Nachweis nach § 6 im Falle von **hocheffizienten KWK-Anlagen, die Altholz einsetzen**, vor:

Es kann davon ausgegangen werden, dass bei hocheffizienten KWK-Anlagen die Treibhausgas-minderung von 70 – 80 % in allen praxisrelevanten Fällen erreicht wird. Daher sollte hier eine Vereinfachung der Nachweisführung ermöglicht werden, um zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Dafür kann eine den § 6 ergänzende Regelung vorgesehen werden, wonach der Standardwert in Höhe von 80 % Treibhausgaseinsparung als erreicht gilt, für alle Altholz verbrennenden hocheffizienten KWK-Anlagen, die gleichzeitig Strom und Wärme

erzeugen und die einen Mindestanteil der jährlichen KWK-Stromerzeugung an der gesamten Stromerzeugung in Höhe von 70 % nachweisen können.

2.4. Zu § 11 BioSt-NachV-E – Ausstellung von Nachhaltigkeitsnachweisen

Die Nachhaltigkeitsnachweise nach § 10 BioSt-NachV werden nicht nur zum Zwecke des Nachweises über die Erfüllung der Anforderungen für die Vergütung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz verwendet. So stellt zum Beispiel auch die Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2021 und 2022 (Emissionsberichterstattungsverordnung 2022 - EBeV 2022) vom 17. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3016) auf die Nachhaltigkeitsnachweise bei der Berücksichtigung des Bioenergieanteils bei der Ermittlung der Brennstoffemissionen ab (siehe § 6 Abs. 2 EBeV 2022). Auch im EU-Emissionshandel werden Nachhaltigkeitsnachweise nach dieser Verordnung für die Anwendung eines Null-emissionsfaktors im Rahmen der Treibhausgasberichterstattung verwendet. In solchen Fällen sind hierbei sowohl Anlagen zur Stromerzeugung als auch Anlagen zur Wärme- oder Kälteerzeugung betroffen. Darüber hinaus sind hier auch Anlagen betroffen, die keine Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz in Anspruch nehmen, weil beispielsweise bestimmte Förderkriterien nicht oder nicht mehr erfüllt, nicht anerkannte Biomasse im Sinne der Biomasseverordnung eingesetzt oder nicht ausschließlich biogene Brennstoffe eingesetzt werden.

Die Ausstellung von Nachhaltigkeitsnachweisen durch die Schnittstelle sollte deshalb grundsätzlich auch für Stoffe biogenen Ursprungs ermöglicht werden, die nicht als anerkannte Biomasse im Sinne der Biomasseverordnung gelten. Dies gilt insbesondere für Altholz, Klärgas, Deponiegas, Klärschlamm und die Biomassefraktion aus gemischten Siedlungsabfällen.

Änderungsvorschlag zu § 11 Absatz 1a (NEU):

„(1a) Ein Nachhaltigkeitsnachweis kann auch für nicht als Biomasse anerkannte Stoffe im Sinne von § 3 Satz 1 Nummer 3 bis 12 der Biomasseverordnung ausgestellt werden, sofern diese die Anforderungen an flüssige Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe nach Absatz 1 in analoger Weise erfüllen.“

Zudem sollte in Anlehnung an § 4 EHV 2030 eine Sonderregel für den Nachweis der Einhaltung der Nachhaltigkeitsanforderungen beim Einsatz von Produktionsabfällen oder Klärschlämmen, die ohne weitere Aufbereitung zur Strom- bzw. Wärmeerzeugung eingesetzt werden und denen keine Schnittstelle vorgelagert ist, eingeführt werden:

„(1b) Für den Einsatz flüssiger Biobrennstoffe, Biomasse-Brennstoffe oder nicht als Biomasse anerkannte Stoffe im Sinne von § 3 Satz 1 Nummer 3 bis 12 der Biomasseverordnung in Anlagen, die keine Schnittstelle nach § 2 Nummer 28 sind und denen keine solche Schnittstelle vorgelagert ist, ist der Nachweis über die Einhaltung der Nachhaltigkeitsanforderungen abweichend von Absatz 1 durch eine Prüfbescheinigung einer nach § 27 Nummer 1 oder 2 anerkannten Zertifizierungsstelle zu erbringen.“

Darüber hinaus sollte § 11 durch folgenden Absatz 4 ergänzt werden, da ansonsten die Regelung mit den Nachweissystemen für Massenbilanzsysteme nach §§ 12 bis 14 konfliktieren würde:

„Bei Einsatz von Biomethan unter Verwendung von Massenbilanzsystemen nach §§ 12 und 13 ist das Vorliegen eines Nachhaltigkeitsnachweises an der Biogasaufbereitungsanlage als letzte Schnittstelle ausreichend. Für Strom, der aus diesem Biomethan produzierte wurde, gilt der Nachhaltigkeitsnachweis als erbracht, wenn das Vorliegen nach Satz 1 über das Massenbilanzsystem nach dem EEG bestätigt wird.“

Begründung:

Für Strom aus Biomethan wären in Folge dieser Verordnung **verschiedene Zertifizierungen** und eine parallele Nachweisführung über unterschiedliche Systeme notwendig. Die Konsequenz wäre ein erheblicher bürokratischer und administrativer Aufwand. Zur **Vereinfachung** sollte eine Erweiterung der bestehenden Massenbilanzsysteme um die Eigenschaft „nachhaltige Biomasse nach BioSt-NachV“ ermöglicht werden.

2.5. Zu § 14 BioSt-NachV-E – Inhalt und Form der Nachhaltigkeitsnachweise

In § 14 BioSt-NachV werden die Mindestanforderungen an Inhalte und Form der Nachhaltigkeitsnachweise definiert. Um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und eine weitgehende Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer zu erreichen, ist es unbedingt erforderlich, die in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie eingeräumte Möglichkeit zur Verwendung von Standardwerten, wie im Referentenentwurf vorgesehen, einzuräumen. Diese Möglichkeit muss auch für „nicht anerkannte Biomasse“ und hierbei insbesondere bei Altholz unbedingt ermöglicht werden. Diesbezüglich verweist der BDEW noch einmal nachdrücklich auf seine Vorschläge zur Ergänzung des § 6.

Der BDEW weist weiter darauf hin, dass die Pflicht des Nachweises der Treibhausgasemissionen nach § 6 BioSt-NachV für Biomasse-Brennstoffe nur erforderlich ist, sofern der Strom in einer Anlage erzeugt wurde, die ab dem 1. Januar 2021 in Betrieb genommen worden ist. Um nicht erforderlichen erheblichen Nachweis- und Verifizierungsaufwand zu vermeiden, sollte in den Buchstaben c und f klargestellt werden, dass der Nachweis der Treibhausgasemissionen für den Einsatz von Biomasse-Brennstoffen nur erforderlich ist, sofern diese in einer Anlage zur Strom- oder Wärmeerzeugung, die ab dem 1. Januar 2021 in Betrieb genommen worden ist, eingesetzt werden sollen.

Änderungsvorschlag zu § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BioSt-NachV:

8. die Bestätigung,

- a. *dass die flüssigen Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe, auf die sich der Nachhaltigkeitsnachweis bezieht, die Anforderungen nach den §§ 4 bis 6 erfüllt,*
- b. *des Energiegehalts der flüssigen Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe in Megajoule,*

- c. *der Treibhausgasemissionen gemäß § 6, der flüssigen Biobrennstoffe und im Falle der Biomasse-Brennstoffe, **sofern diese in einer Anlage zur Strom-, Wärme- oder Kälteerzeugung, die ab dem 1. Januar 2021 in Betrieb genommen worden ist, eingesetzt werden sollen**, in Gramm Kohlendioxid-Äquivalent pro Megajoule ($g\ CO_{2eq}/MJ$),*
- d. *des Vergleichswerts für fossile Brennstoffe, der für die Berechnung der Treibhausgas-minderung nach Anhang V Teil C Nr. 19 beziehungsweise Anhang VI Teil B Nr. 19 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 verwendet worden ist,*
- e. *der Länder oder Regionen, in denen die flüssigen Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe eingesetzt werden können; diese Angabe kann das gesamte Gebiet umfassen, in das die flüssigen Biobrennstoffe und Biomasse-Brennstoffe geliefert und in dem sie eingesetzt werden können, ohne dass die Treibhausgasemissionen der Herstellung und Lieferung die nach § 6 Absatz 1 vorgeschriebenen Werte der Treibhausgasminde-rung unterschreiten würden, und*
- f. *der Summe aus den Treibhausgasemissionen nach Buchstabe c und der Mittelwerte der vorläufigen geschätzten Emissionen infolge von indirekten Landnutzungsänderun-gen entsprechend Anhang VIII der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 durch Rohstoffe für flüssige Biobrennstoffe und für Biomasse-Brennstoffe, **sofern diese in einer Anlage zur Strom, Wärme- oder Kälteerzeugung, die ab dem 1. Januar 2021 in Betrieb genommen worden ist, eingesetzt werden sollen**, in Gramm Kohlen-dioxid-Äquivalent pro Megajoule ($g\ CO_{2eq}/MJ$).*

2.6. Zu § 21 BioSt-NachV-E – Ausstellung von Zertifikaten

Der BDEW bittet um Prüfung, ob die in dieser Regelung dargestellte Befugnis zur Herstellung von "Roh-, Brenn- oder Kraftstoffen, die nicht als flüssige Biomasse nach dieser Verordnung gelten" angesichts der Übernahme der bisherigen Bestimmung aus der BioSt-NachV nicht nur auf Flüssig-Biomasse beschränkt werden sollte.

2.7. Zu § 55 BioSt-NachV-E – Übergangsbestimmung

Nach § 55 finden die Bestimmungen der Neufassung der Verordnung keine Anwendung auf die Erzeugung von Biomasse-Brennstoffen, die vor dem 1. Dezember 2021 zur Stromerzeugung wie zur Wärme- und Kälteerzeugung eingesetzt worden sind. Damit soll den Wirtschaftsbeteiligten angesichts der für die Produktion von gasförmigen und festen Biomasse-Brennstoffen erforderlichen Zeit eine angemessene Übergangszeit eingeräumt werden.

Um komplexe und kostenintensive unterjährige Abrechnungs- und Verifizierungsprozesse zu vermeiden und gleichzeitig eine Harmonisierung mit der Kalenderjahresbetrachtung des EEG herbeizuführen, sollte die Übergangsfrist wie folgt deutlich verlängert werden.

Änderungsvorschlag zu § 55 BioSt-NachV:

"Diese Verordnung ist nicht auf die Erzeugung von Biomasse-Brennstoffen anzuwenden, die vor dem 31. Dezember 2022 zur Stromerzeugung eingesetzt werden."

Betreiber von Stromerzeugungsanlagen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, müssen in die Lage versetzt werden, die Stoffströme für den Einsatz in ihren Anlagen hinreichend zeitlich anpassen zu können, um die neuen Nachhaltigkeitsanforderungen der Verordnung zu erfüllen. Gleichzeitig müssen die Zertifizierungsstellen hinreichend zeitlichen Vorlauf haben, Zertifikate, die den neuen Anforderungen der Verordnung entsprechen, auszustellen.

Eine Übergangsfrist von nur fünf 5 Monaten, wie diese in § 55 des Verordnungsentwurfs vorgesehen ist - also bis zum 30. November 2021 -, sieht der BDEW nicht als ausreichend an. Gerade Unternehmen, die eine Vielzahl von Biogasanlagen betreiben, müssen mit sämtlichen Zulieferern ihrer Anlagen eine Umstellung der entsprechenden Einsatzstoffe vereinbaren. Biomethanproduktionsanlagen werden je nach lokaler Agrarstruktur zum Teil von mehr als 100 (Nebenerwerbs-) Landwirten beliefert, deren Produktion dann entsprechend zertifiziert werden müsste. Hierfür ist aber vorher auch eine Umstellung der Erntestruktur der entsprechenden Landwirte nötig, was nicht ohne den Vorlauf eines Jahres geht. Dies alles erfordert nach Einschätzung des BDEW mindestens eine Umstellungszeit von zwölf Monaten.

Neben der Umstellung der Einsatzstoffe ist zu beachten, dass die notwendigen Zertifizierungsressourcen und die behördlichen Kapazitäten im Hinblick auf die Übergangsfrist ausreichend sein müssen. Aus den Erfahrungen mit der BioSt-NachV 2009, aber auch aus denen mit der Einführung der „bedarfsgesteuerten Nachtkennzeichnung“ für Windenergieanlagen, ist erst einmal mit einem Mangel an Auditoren zu rechnen.² Gemäß der Darlegung der Bundesregierung zum Erfüllungsaufwand dürfte dies - nach Untersuchungen des DBFZ - 1.500 bis 1.800 Biogasanlagen und mehr als 200 Biomethanlagen betreffen. Hinzu kommt der Zertifizierungsaufwand für mehr als 400 Holzheizkraftwerke (plus sonstige Wirtschaftsteilnehmer der Lieferkette), die mit fester Biomasse betrieben werden. Bei einer Übergangsfrist bis zum 30. November 2021 würde es bedeuten, dass ca. 20 Anlagen pro Werktag zertifiziert werden müssten. Dies erscheint aus Sicht des BDEW auch für die Zertifizierer angesichts des hohen personellen Aufwandes und der Notwendigkeit der vorherigen Qualifizierung von entsprechendem Personal realitätsfern.

Gutachterunternehmen schätzen, dass sich die Zertifizierung aller Unternehmen selbst unter optimalen Bedingungen bis in die zweite Jahreshälfte 2022 ziehen wird.

Bereits im Rahmen des Erlasses der ursprünglichen Fassung der BioSt-NachV hat es erhebliche Schwierigkeiten an diesen beiden Stellen gegeben. Dies mündete in einer kontinuierlichen Verschiebung des Stichtages für die Einhaltung der Verordnungsvorgaben. Die Zahl der durch die nun anstehende Neuauflage der Verordnung betroffenen Anlagen ist jedoch aufgrund der

² Vgl. die Festlegungen der BNetzA vom [5. November 2020](#) und vom [22. Oktober 2019](#) zur Verlängerung der Umsetzungsfrist nach [§ 9 Abs. 8 EEG 2017/2021](#).

Ausweitung auf Fest- und gasförmige Biomasse deutlich größer als bei der BioSt-NachV 2009. Hinzu kommt, dass durch die Erstreckung auf Biogas und Biomethan damit zu rechnen ist, dass sich in entsprechenden Fermentern, (Gas-) Speichern oder Gasleitungen noch für eine gewisse Zeit Biogasmengen oder zu vergärende Festbiomasse befinden, die nicht mehr den Nachhaltigkeitsanforderungen der kommenden Fassung der BioSt-NachV entsprechen (u.a. durch jährliche Ernte der Substrate). Dies verdeutlicht auch das BGH-Urteil vom 12. Oktober 2016 (Az. [VIII ZR 141/15](#)).

Sollte die Übergangsfrist faktisch zu kurz bemessen worden sein, ist davon auszugehen, dass es zu einer Vermischung von nachhaltiger und nicht nachhaltiger Biomasse innerhalb derselben Anlage kommt, wie dies in den Jahren 2009 und 2010 bei flüssiger Biomasse passiert ist. Daher müssten die betroffenen BHKW zum 1. Dezember abgeschaltet werden, bis entsprechend zertifizierte Mengen zur Verfügung stehen, um den EEG-Förderanspruch jedenfalls für den NawaRo-Bonus nicht dauerhaft zu verlieren. Insoweit muss dann durch die Verordnung mindestens klargestellt werden, dass die noch vorhandene, nicht nachhaltige Biomasse für einen Übergangszeitraum als "sonstige Biomasse" im Sinne des EEG behandelt wird, damit die Anlage wegen des EEG-Ausschließlichkeitsprinzips für den verbleibenden Anteil nachhaltiger Biomasse immer noch förderfähig bleibt. Dies hilft allerdings nicht über den Anspruchsverlust des NawaRo-Bonus hinweg, wenn zwischenzeitlich nicht mehr ausschließlich zertifizierte Biomasse eingesetzt werden kann.

Wärmegeführte Blockheizkraftwerke (BHKW) haben jahreszeitenbedingt im ersten Quartal den höchsten Absatz, während Biomethanproduktionsanlagen im Jahresverlauf gleichmäßig ins Erdgasnetz einspeisen. So ergibt sich zwangsläufig im ersten Quartal eines Kalenderjahres ein negativer Saldo bzgl. der Biomethanversorgung. Das EEG hat diesem Umstand von Anfang an Rechnung getragen und dementsprechend auf einen kalenderjährigen Bilanzierungszeitraum abgestellt. Somit ist der von den Zertifizierungssystemen vorgesehene Bilanzierungszeitraum von 3 Monaten für den Biomethaneinsatz in BHKW nicht anwendbar, da sonst die BHKW auch in diesem Fall den Betrieb einstellen müssten. Daher sollte die Biomassestrom-NachV im Gleichlauf mit dem EEG einen kalenderjährigen Bilanzierungszeitraum von 12 Monaten beibehalten, um die bestehende und gut funktionierende Flexibilität nicht zu gefährden.

3. Artikel 2 – Biokraft-NachV

Im Entwurf zur Neufassung der Biokraft-NachV fehlt im Teil 7 (Schlussbestimmungen) eine Übergangsbestimmung. Im Gegensatz hierzu enthält die Neufassung der BioSt-NachV eine Übergangsregelung. Die Neufassung der Biokraft-NachV enthält insbesondere in den §§ 2 (Begriffsbestimmungen), 5 (forstwirtschaftliche Biomasse), 6 (Treibhausgasminderung) und 10 (Massenbilanzsysteme) nicht nur redaktionelle, sondern auch inhaltliche Änderungen gegenüber der derzeitigen Rechtslage. Den Wirtschaftsbeteiligten ist deshalb eine angemessene Übergangszeit einzuräumen. Die Übergangsfrist sollte den Wirtschaftsbeteiligten für vor dem 1. Januar 2022 in Verkehr gebrachte Biokraftstoffe eine Wahlmöglichkeit zwischen alten und neuem Nachweissystem ermöglichen.

Änderungsvorschlag für einen neuen Teil 7 Übergangs- und Schlussbestimmungen Neuer § 52 Biokraft-NachV:

“§ 52 Übergangsbestimmung

Für Biokraftstoffe, die vor dem 1. Januar 2022 in Verkehr gebracht werden, kann die Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung vom 30. September 2009 (BGBl. I S. 3182), die zuletzt durch Artikel 263 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, weiter angewendet werden.”

Im Zusammenhang mit der Einfügung der Übergangsregelung in § 52 der Verordnung wird der im Verordnungsentwurf angelegte § 52 zum § 53.

Ansprechpartner:

Energiewirtschaftliche Fragen:
Johannes George
Telefon: +49 30 300199-1315
johannes.george@bdew.de

Immissionschutzrechtliche Fragen:
Dr. Martin Ruhrberg
Telefon: +49 30 300199-1518
martin.ruhrberg@bdew.de

EEG-Fragen:
Christoph Weißenborn
Telefon: +49 30 300199-1514
christoph.weissenborn@bdew.de