

Stellungnahme

zum Referentenentwurf für die Erste Verordnung zur Än- derung der 38. BImSchV (Stand 19. Oktober 2018)

Berlin, 8. November 2018

Das BMU hat am 19. Oktober 2018 den Referentenentwurf für die Erste Verordnung zur Änderung der 38. Bundes-Immissionsschutzverordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen zur Anhörung vorgelegt. Die Verordnung dient der Erreichung der EU-Ziele von Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 2009/28/EG (Erneuerbare-Energien-Richtlinie) sowie Artikel 7a der Richtlinie 98/70/EG (Kraftstoffqualitätsrichtlinie).

Die 38. BImSchV regelt insbesondere die Voraussetzungen zur Teilnahme am Biokraftstoffquotenhandel und betrifft neben Biokraftstoffen für Verkehrszwecke auch andere fortschrittliche Kraftstoffe (u. a. Erdgas, klimaneutrale Kraftstoffe wie aus Grünstrom erzeugter Wasserstoff, SNG) und Antriebe (u. a. Fahrstrom), deren Treibhausgasminderung gegenüber den fossilen Referenzkraftstoffen ab 2018 auf die Biokraftstoffquote bzw. die durch den Inverkehrbringer von Otto- und Dieselmotoren nachzuweisende Treibhausgasminderung angerechnet werden dürfen.

Der **Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft – BDEW e.V.** vertritt die Interessen einer Vielzahl von Unternehmen der Energiewirtschaft, die Fahrstrom für den Straßenverkehr, klimaneutrale Kraftstoffe sowie Biomethan und zukünftig auch verflüssigtes Biomethan (Bio-LNG) für Erdgasfahrzeuge erzeugen und für den Endverbrauch bereitstellen. Die vom BDEW vertretenen Unternehmen nehmen regelmäßig als Dritte und in einigen Fällen auch als Verpflichtete am Biokraftstoffquotenhandel teil.

Der BDEW begrüßt die im Referentenentwurf vorgesehene Klarstellung der Definition des Stromanbieters und unterstützt nachdrücklich, dass künftig auch verflüssigtes Biomethan (Bio-LNG) auf die Treibhausgasquote angerechnet werden darf. Die gewünschte Ausweitung der Anrechenbarkeit auf Bio-LNG bedarf nach Auffassung des BDEW aber noch einiger Nachbesserung, um das gewünschte Ergebnis zu erreichen.

Außerdem spricht sich der BDEW dafür aus, die anstehende Änderung zum Anlass zu nehmen, um einige weitere Verbesserungen an der 38. BImSchV vorzunehmen. Der BDEW schlägt insbesondere vor, die Mindestquoten für fortschrittliche Kraftstoffe im Vorgriff auf die anstehende Umsetzung der novellierten Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) für die Verpflichtungsjahre ab 2020 deutlich anzuheben, um den für die Erfüllung der deutschen und europäischen Ziele für den Verkehrssektor erforderlichen Hochlauf fortschrittlicher Kraftstoffe und Antriebe zeitgerecht zu unterstützen und zu sichern. Darüber hinaus schlägt der BDEW eine neue Regelung für nicht öffentliche Ladepunkte des öffentlichen Nahverkehrs, eine Abschwächung des Vermischungsverbot bei Einsatz tierischer Fette und eine Anpassung der Definition fortschrittlicher Biokraftstoffe im Hinblick auf Wirtschaftsdünger vor.

Im Einzelnen nimmt der BDEW wie folgt Stellung:

Zu § 2 Absatz 1: Begriffsbestimmung des Stromanbieters

Im Verordnungsentwurf wird zu § 2 Absatz 1 Nr. 1 klargestellt, dass der Stromanbieter nicht der Betreiber eines Ladepunktes ist, sondern das den Ladepunkt beliefernde Energieversorgungsunternehmen. Nur der Stromanbieter kann als Dritter am Quotenhandel aktiv teilnehmen.

Die Regelung führt zu mehr Rechtsklarheit. Aus Sicht des BDEW ist insbesondere die Rechtsauffassung zu begrüßen, dass der Strombezug der Ladepunkte für Straßenfahrzeuge mit Elektroantrieb als Letztverbrauch durch den Letztverbraucher i.S.v. § 3 Nr. 25 Energiewirtschaftsgesetz gilt. Die Klarstellung in der Verordnungsbegründung sollte am besten direkt in den Verordnungstext aufgenommen werden:

*„Stromanbieter ist jedes Energieversorgungsunternehmen im Sinne des § 3 Nummer 18 Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808; 2018 I S. 472) geändert worden ist, das elektrischen Strom an Letztverbraucher **im Sinne von § 3 Nr. 25 EnWG** liefert.“*

Zu § 2 Absatz 1: neue Begriffsbestimmung „verflüssigtes Biomethan“

Bislang ist verflüssigtes Biomethan nicht auf die Quote anrechenbar, da Bio-LNG im Sinne der Verordnung weder anrechnungsfähiges (komprimiertes) Biomethan noch biogenes Flüssigas ist. Der Vorschlag stuft Bio-LNG künftig als anrechnungsfähig ein.

Der Vorschlag zur Einbeziehung von Bio-LNG in den Quotenhandel ist aus Sicht des BDEW unbedingt zu unterstützen. Zu begrüßen ist außerdem, dass – in Analogie zu anderen Biokraftstoffen – verflüssigtes Biomethan, das anteilig aus Biomasse hergestellt wurde, in Höhe dieses Anteils als Biokraftstoff geltend gemacht werden darf.

Im Sinne einer Klarstellung des Gewollten ist in der 38. BImSchV allerdings noch eine Klarstellung im Hinblick auf den Begriff „verflüssigtes Biomethan“ erforderlich. Die 38. BImSchV enthält keine eigenständige Definition von Biomethan. Gemäß § 37b Abs. 6 BImSchG ist Biomethan nur dann Biokraftstoff, wenn es den Anforderungen für Erdgas nach § 8 der Verord-

nung über die Beschaffenheit und die Auszeichnung der Qualitäten von Kraft- und Brennstoffen entspricht. Des Weiteren ist „Biomethan“ nach Definition des § 3 Nr. 13 EEG „jedes Biogas oder sonstige gasförmige Biomasse, das oder die aufbereitet und in das Erdgasnetz eingespeist worden ist“. Gemäß § 3 Nr. 10 c) EnWG wird die Definition von Biomethan allerdings nicht an die Einspeisung in das Gasnetz gekoppelt, umfasst aber mehr Gasarten als das EEG.

Nicht jede Anlage, die verflüssigtes Biomethan bereitstellt, wird dieses aus dem Gasnetz beziehen. Biomethan kann auch direkt an der Biogasanlage abgenommen werden und vor Ort zu Bio-LNG verarbeitet und abgegeben werden. Eine entsprechende Klarstellung, dass das verflüssigte Biomethan auch direkt von einer Biogasaufbereitungsanlage bezogen werden kann, sollte in eine zu ergänzende Begriffsbestimmung für flüssiges Biomethan in § 2 aufgenommen werden.

Der BDEW schlägt folgende neue Begriffsbestimmung vor:

„§ 2 (14) Verflüssigtes Biomethan ist jedes verflüssigte Biogas oder sonstige gasförmige Biomasse, einschließlich gasförmiger fortschrittlicher Kraftstoff im Sinne von § 2 (6), das oder die aufbereitet in das Erdgasnetz eingespeist werden kann, unabhängig davon ob vor der Verflüssigung tatsächlich eine Einspeisung in das Erdgasnetz erfolgt.“

Zu § 6 Absatz 3 (neu): Gleichstellung nicht öffentlicher Ladesäulen des ÖPNV mit öffentlichen Ladesäulen beim Quotenhandel

Unter der derzeitigen Regelung können nicht-öffentliche Ladesäulen, wie sie beispielsweise in Busdepots des ÖPNV betrieben werden, nicht direkt im Quotenhandel abgerechnet werden, sondern nur indirekt wie private Ladevorgänge behandelt werden. Der für nicht-öffentliche Ladevorgänge anzusetzende Durchschnittswert für den jährlichen Stromverbrauch batteriebetriebener Elektrofahrzeuge ist für den ÖPNV deutlich zu niedrig angesetzt.

Der BDEW schlägt zur Abhilfe folgenden Änderungsvorschlag vor:

„§ 6 Abs. 3 (neu): Nicht-öffentliche Ladesäulen, die von Betreibern, die im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags über Verkehrsdienste im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen erfüllen, betrieben werden, können öffentlichen Ladesäulen gleichgestellt werden, sofern die Voraussetzungen von Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 erfüllt sind.“

Zu § 12a: Verflüssigtes Biomethan

§ 12a Satz 1 enthält als Anrechnungsvoraussetzung für verflüssigtes Biomethan einen Verweis auf die Versteuerung nach dem Energiesteuergesetz. Das Energiesteuergesetz § 2 Absatz 1 Nr. 8 und § 2 Absatz 2 Nr. 2 gilt für Flüssiggase (Propan und Butan, C₃H₈ bzw. C₄H₁₀). Verflüssigtes Biomethan ist aber chemisch gesehen verflüssigtes CH₄. Es sollte deswegen geprüft werden, ob in § 12a Absatz 1 Satz 1 nicht besser ausschließlich oder zusätzlich auf § 2 Absatz 1 Nr. 7 bzw. Absatz 2 Nr. 1 EnStG abgestellt werden sollte:

*„§ 12a (1): Die Verpflichtung zur Minderung der Treibhausgasemissionen kann auch erfüllt werden durch Inverkehrbringen von nach § 2 Absatz 1 Nummer **7 oder** 8 oder Absatz 2 Nummer **1 oder** 2 des Energiesteuergesetzes versteuertes verflüssigtes Biomethan, ...“*

Dazu wäre es aus Sicht des BDEW wünschenswert, die Definition von § 1a, Nr. 13a EnStG um verflüssigtes Biomethan zu erweitern, damit klargestellt ist, dass dieses unter die Definition von § 1a, Nr. 16 EnStG bezüglich gasförmige Biokraftstoffe fällt.

Des Weiteren sollte im § 12a Absatz 1 Nr. 1 noch im Sinne des Gewollten klargestellt werden, dass verflüssigtes Biomethan, dass aus Rohstoffen aus Anlage 1 oder anderen fortschrittlichen Kraftstoffen hergestellt wurde, angerechnet werden kann:

„1. das ganz oder anteilig aus Biomasse im Sinne der Biomasseverordnung oder aus den in Anlage 1 genannten Rohstoffen in Verbindung mit § 4 oder aus anderen fortschrittlichen Kraftstoffen hergestellt wurde und ...“

Zu § 13: Abschwächung des Vermischungsverbotes bei Einsatz tierischer Fette

Die anstehende Änderung der 38. BImSchV sollte dazu genutzt werden, bestehende Rest- und Abfallpotenziale für die Biokraftstofferzeugung zu heben. Biokraftstoffe, die vollständig oder teilweise aus tierischen Ölen und Fetten hergestellt wurden, dürfen derzeit gemäß § 37b Abs. 8 Nr. 3 BImSchG nicht auf die Biokraftstoffquotenverpflichtung angerechnet werden. Begründet wird dies mit Erhaltung der herkömmlichen Verwendungspfade für diese Stoffe. Damit sind alle Inputstoffe, die tierisches Material und damit auch tierisches Fett/Öl enthalten, von der Biokraftstofferzeugung ausgeschlossen. Diese Regelung ist mit Blick auf die erforderliche Ausschöpfung bestehender Rest- und Abfallpotenziale und unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung nicht mehr sachgerecht.

Gemäß § 37d Absatz 2 Nr. 1 lit. d) – g), insb. lit. e) BImSchG kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung die Anrechenbarkeit von Biomethan, das in das Erdgasnetz eingespeist wird, auf die Erfüllung von Verpflichtungen nach § 37a Absatz 1 S. 1 und 2 i. V. m. § 37a Absatz 3 und 4 BImSchG näher regeln.

Als erster Schritt sollte für Biomethan eine bilanzielle Teilung beim Einsatz von tierischen Fetten ermöglicht werden:

Nach § 13 Absatz 4 wird der folgende Absatz 5 (neu) eingefügt:

„§ 37b Absatz 8 Satz 1 Nr. 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes findet keine Anwendung auf Biomethan, das vor seiner Entnahme aus dem Erdgasnetz anhand der Energieerträge der zur Biomethanherzeugung eingesetzten Einsatzstoffe bilanziell in einsatzstoffbezogene Teilmengen geteilt wird, die nicht aus tierischen Ölen oder Fetten hergestellt wurden.“

Als zweiter Schritt kann die Einführung einer Positivliste für tierische Öl und Fette, die als Abfälle gemäß der Abfallverzeichnis-Verordnung klassifiziert sind, im Rahmen einer Rechtsverordnung auf Grundlage § 37d Absatz 2 Nr. 16 BImSchG erfolgen.

Zu § 14 Absatz 1: Mindestanteil für fortschrittliche Kraftstoffe

Der in § 14 Absatz 1 Satz 5 derzeit vorgesehene Mindestanteil von 0,05 Prozent für das Jahr 2020 bleibt deutlich hinter dem Richtwert von 0,5 Prozent der aktuellen Erneuerbare-Energien-Richtlinie zurück. Die vorgeschlagene energetische Unterquote von 0,05 Prozent würde absehbar keine neuen Anreize für zusätzliche Beiträge durch den Einsatz von Biomethan und anderen fortschrittlichen Kraftstoffen sowie damit verbundene Investitionen setzen.

Mit Biomethan aus Rohstoffen gemäß Anlage I 38. BImSchV steht in Deutschland bereits heute ein fortschrittlicher Kraftstoff in relevanten Mengen zur Verfügung. Darüber hinaus werden künftig auch zunehmende Mengen an erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs zur Verfügung stehen. Eine Anhebung der bestehenden Mindestanteile der 38. BImSchV könnte erhebliche Anreize für das Inverkehrbringen weiterer fortschrittlicher Kraftstoffe setzen, die Marktentwicklung fortschrittlicher Kraftstoffe verstetigen und so wertvolle Treibhausgasreduzierungs-potenziale im Verkehrssektor erschließen.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Potenziale und Einsatzmengen an fortschrittlichen Kraftstoffen und der anstehenden Umsetzung der novellierten Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) schlägt der BDEW für den deutschen Kraftstoffmarkt eine frühzeitige Anhebung des Mindestanteils fortschrittlicher Kraftstoffe einschließlich Biomethan ab 2020 vor, um einen kontinuierlichen Markthochlauf fortschrittlicher Kraftstoffe zu gewährleisten:

„Die Höhe des Mindestanteils beträgt

1. ~~0,2~~ **0,05** Prozent ab dem Jahr 2020 für Unternehmen, die im vorangegangenen Verpflichtungsjahr mehr als 20 Petajoule Kraftstoffe im Sinne von § 37a Absatz 1 Satz 1 und 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in Verkehr gebracht haben,
2. ~~0,3~~ **0,4** Prozent ab dem Jahr 2021 für Unternehmen, die im vorangegangenen Verpflichtungsjahr mehr als 10 Petajoule Kraftstoffe im Sinne von § 37a Absatz 1 Satz 1 und 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in Verkehr gebracht haben,
3. ~~0,5~~ **0,2** Prozent ab dem Jahr 2023 für Unternehmen, die im vorangegangenen Verpflichtungsjahr mehr als 2 Petajoule Kraftstoffe im Sinne von § 37a Absatz 1 Satz 1 und 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in Verkehr gebracht haben, und
4. *0,5 Prozent ab dem Jahr 2025.“*

Für das Jahr 2022 und darüber hinaus ist im Übrigen im Zuge der Umsetzung der Anforderungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) eine weitere deutliche Anhebung des Mindestanteils bereits heute absehbar erforderlich. Die RED II sieht vor, dass der Anteil fortschrittlicher Biokraftstoffe bis 2022 auf 0,2 Prozent, bis 2025 auf 1,0 Prozent und bis 2030 auf 3,5 Prozent steigen soll. Den Mitgliedstaaten steht es frei, auf nationaler Ebene höhere Mindestanteile festzulegen. Darüber hinaus enthält die RED II eine Reihe neuer Begriffsbestimmungen und anderer Regelungen, die absehbar eine weitere Anpassung der 38. BImSchV auslösen werden und bei der Formulierung des Ambitionspfades für den Mindestanteil ab dem Jahr 2022 Berücksichtigung finden müssen.

Deshalb sollte eine Revisionsklausel in den Verordnungsentwurf aufgenommen werden, die eine kurzfristige Fortschreibung der Ziele vor dem Hintergrund der anstehenden Umsetzung der RED II ermöglicht.

Zu Anhang 1: Klarstellung im Hinblick auf Wirtschaftsdünger

In Anlage 1 des Referentenentwurfs werden die zulässigen Rohstoffe für die Herstellung fortschrittlicher Biokraftstoffe benannt. Diese Positivliste entspricht im Wesentlichen den in Anhang IX der Erneuerbare Energien Richtlinie 2009/28/EG aufgeführten Biokraftstoffen.

Bei der Übersetzung der englischen Fassung der Richtlinie (EU) 2015/1513 und der hierauf aufsetzenden Übertragung in die 38. BImSchV ist es in Ziffer 6 zu einer sprachlichen Ungenauigkeit gekommen, die von erheblicher Relevanz für die Herstellung von Biomethan aus Reststoffen ist. Der englische Ausdruck „manure“ umfasst nicht nur flüssige Gülle aus Rinder- und Schweinehaltung, sondern weitere feste Wirtschaftsdünger und hierbei insbesondere Trockenmist aus Pferde-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelhaltung sowie Trockenkot. In Anlage V der Erneuerbare Energien Richtlinie 2009/28/EG wird regelmäßig zwischen „wet manure“ (dt. Fassung: Gülle) und „dry manure“ (dt. Fassung: Trockenmist) unterschieden. Die europäische Positivliste des Anhangs IX der Richtlinie 2009/28/EG zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2015/1513 bezieht sich ausdrücklich auf alle Arten von Wirtschaftsdünger aus der Tierhaltung („animal manure“).

Anlage 1, Ziffer 6 sollte deswegen im Sinne einer 1:1-Umsetzung und zur Vermeidung von Verzerrungen auf den europäischen Biokraftstoffmärkten wie folgt formuliert werden:

„6. Gülle, Trockenmist und Trockenkot aus Tierhaltung sowie Klärschlamm.“

Ansprechpartner:

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