

Claire-Waldoff-Str. 7
10117 Berlin
Telefon: 030/31 904 - 202
Telefax: 030/31 904 - 485
E-Mail: info@ufop.de
www.ufop.de

Berlin, den 8. April 2008

Stellungnahme

**zum Entwurf eines 8. Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
Bundestagsdrucksache 16/8150**

Zur Anhörung des Unterausschusses des Bundestages am 9. April 2008

1. Einleitung

Mit der Umsetzung der sogenannten Meseberger Beschlüsse unterstreicht Deutschland seine internationale Klimaschutzpolitische Verantwortung. Deutschland geht im Rahmen seiner Dekarbonisierungsstrategie im internationalen Vergleich mit sehr ambitionierten Zielen und Maßnahmen voran. Ein besonderer Schwerpunkt nehmen die Maßnahmen ein, die den Transportbereich betreffen. Im Mittelpunkt steht die Verpflichtung den CO₂-Ausstoß bei Pkw auf 120 g je Kilometer im Flottendurchschnitt bis 2012 zu reduzieren und dieses CO₂-Einsparungsziel durch die Kombination von motortechnischen Innovationsmaßnahmen und der verstärkten Markteinführung von Biokraftstoffen zu erreichen.

Deutschland hat bei Biokraftstoffen im europäischen Vergleich inzwischen eine herausragende Führungsposition eingenommen. Durch den Absatz von Biodiesel und Pflanzenölkraftstoff konnten bereits im Jahr 2007 etwa 13 Prozent des Dieselkraftstoffverbrauchs durch die genannten Alternativkraftstoffe (3,123 Mio. T Biodiesel, 0,726 Mio. T Pflanzenölkraftstoff) ersetzt und in diesem Markt bereits das EU-Ziel für 2020 erfüllt werden.

Mit Inkrafttreten des Biokraftstoffquotengesetzes wurde als Kompensation für das schrittweise Auslaufen der Steuerbegünstigung für Biodiesel und Pflanzenölkraftstoff bis zum 1. Januar 2012 die sogenannte Quotenverpflichtung eingeführt. In dem Maße wie die Steuerbegünstigung und folglich die Reinkraftstoffvermarktung sinkt, soll durch steigende Quoten bis zum Jahr 2015 der von Seiten der Quotenverpflichtenden in Verkehr zu bringende Mengenanteil Biokraftstoffe erhöht werden. Gemessen an dem Gesamtkraftstoffabsatz müssten 2009 etwa 4 Mio. Tonnen und 2015 ca. 4,8 Mio. Tonnen Biokraftstoffe in den Markt eingeführt werden.

2. Biokraftstoffe in der öffentlichen Wahrnehmung

Die Zielsetzung der Bundesregierung bei Biokraftstoffen orientiert sich an dem Mengenziel für Biokraftstoffe, das im Rahmen des EU-Gipfels der Regierungschefs unter deutscher Präsidentschaft im März 2007 beschlossen wurde. Danach sollen gemäß dem Vorschlag der EU-Kommission die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, den Mengenanteil an Biokraftstoffen im Kraftstoffmarkt auf 10 Prozent zu steigern. Zu betonen ist, dass dieses Mengenziel auf energetischer Basis festgesetzt wurde. Insbesondere in Deutschland, aber auch in anderen Mitgliedstaaten hat inzwischen eine intensive Debatte bezüglich der Wechselwirkungen des hiermit einhergehenden Rohstoffbedarfs und deren Herkünfte, aber auch der erforderlichen motortechnischen Anforderungen zur Verwendung bestimmter Mengen an Beimischungsanteile von Biokraftstoffen in fossilen Kraftstoffen begonnen. Nicht zuletzt die mangelnde Transparenz der Biokraftstoff- bzw. Rohstoffherkünfte lässt zu Recht die Befürchtung laut werden, dass die Mengenziele der EU andernorts zu Investitionsanreizen in Rohstoff- und Biokraftstoffproduktion führen mit negativen Wirkungen auf Umwelt bspw. durch Verdrängungseffekte wie z.B. Urwaldrodungen zur Schaffung neuer Rohstoffflächen.

3. Paradigmenwechsel in der Biokraftstoffpolitik

Mit dem Entwurf zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nimmt die Bundesregierung im Hinblick auf die zu erreichende Zielgröße eine völlige Neuorientierung vor, die die gesamte Biokraftstoffbranche vor eine erhebliche Herausforderung stellt. Ausgehend von der zunächst steuerlichen und schließlich ebenso volumenbezogen ausgerichteten Förderung bzw. Mengennachweis im Rahmen der Quotenverpflichtung, steht nunmehr im Mittelpunkt ausschließlich der Beitrag der jeweiligen Biokraftstoffe zur CO₂-Minderung.

Durch das Bio-KraftQuG bzw. durch die Steuerbegünstigung der jeweiligen Biokraftstoffe wurden grundsätzlich die Fördertatbestände der im Bundes-Immissionsschutzgesetz aufgeführten Biokraftstoffe verankert. Aufgrund der Tatsache, dass durch die Qualitätsanforderungen bei der Verwendung von Biodiesel als Reinkraftstoff und als Zumischkomponente in Dieselmotoren bestimmte Mindestkriterien gemäß der europäischen Norm für Biodiesel – DIN EN 14214 – als Voraussetzung für die Steuerbegünstigung bzw. für die Anrechnung auf die Quote zu erfüllen

sind, wurde zugleich festgelegt, dass zumindest bei Biokraftstoffen, die Dieselmotoren ersetzen, heimische Rohstoffe in einem bestimmten Mindestumfang eingesetzt werden müssen. Insbesondere Rapsöl hat von Natur aus qualitative Vorteile im Hinblick auf dessen Verwendung zur Herstellung von Biodiesel als auch für die Verwendung als Pflanzenölkraftstoff.

Mit der ausschließlichen Ausrichtung auf den CO₂-Minderungseffekt stellt sich aus Sicht der Biodieselindustrie und der Pflanzenölkraftstoff-Hersteller die Frage, in wie weit der Gesetzgeber einen Bestandsschutz für die Altanlagenbetreiber und somit für die Pioniere auf dem Gebiet der Markteinführung von Biokraftstoffen Rechnung trägt. Es muss befürchtet werden, dass als Ergebnis der inzwischen in der 38. BImSchV ab 2010 geschaffenen Option 3 Prozent der Mengenverpflichtung durch die Verwendung von Pflanzenölen im Wege der Mitverarbeitung in der Mineralölraffinerie hier die Tür geöffnet wurde, schließlich mit diesem Verfahren auch größere Mengenanteile zur Anrechnung auf die Quotenverpflichtung verarbeiten zu können. Die Abhängigkeiten in der Rohstoffproduktion, bei Warenströmen und Verarbeitung sind hiermit einhergehend vorgezeichnet. Das „Hydrotreating“ muss auch zukünftig auf 3 Prozent Mengenverpflichtung beschränkt bleiben gekoppelt an die Bedingung gemäß VO, dass der Verpflichtete zunächst einen Mindestanteil von 7 Volumenprozent Biodiesel in Verkehr zu bringen hat. Die UFOP weist mit Sorge darauf hin, dass in Finnland das sogenannte Neste-Oil-Verfahren etabliert wird und die finnische Regierung erneut einen Antrag bei der EU-Kommission auf zollfreien Import von Palmöl für die Hydrierung gestellt hat.

4. Berechnung der CO₂-Verminderung/Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung

Basis für die Berechnung des Beitrages der jeweiligen Biokraftstoffe zur CO₂-Einsparung ist die Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung. Das Notifizierungsverfahren wurde inzwischen von Seiten der EU-Kommission angehalten, weil die Kommission selbst einen Vorschlag im Rahmen der EU-Richtlinie zur Förderung der Verwendung erneuerbarer Energien sowie in dem entsprechend erweiterten Entwurf der EU-Kraftstoffqualitätsrichtlinie vorgelegt hat. Grundsätzlich wird begrüßt, dass die EU-Kommission hierdurch ein EU-einheitliches Verfahren bestimmt, das von den Mitgliedstaaten 1:1 umgesetzt werden muss. Die Mitgliedstaaten dürfen keine über den Richtlinienentwurf hinausgehenden Anforderungen an die Biomasseproduktion und Verarbeitung zu Biokraftstoffen erlassen.

Problematisch ist jedoch in gleicher Weise die Tatsache, dass die sogenannten Default-Werte bzw. Standardwerte für die Bestimmung der CO₂-Effizienz der jeweiligen Biokraftstoff-/Rohstoffrouten sowie deren Berechnung mangels Transparenz und Kritik an den Berechnungsmethoden bisher nicht die erforderliche Akzeptanz von Seiten der betroffenen Wirtschaft (Biokraftstoffhersteller und Landwirtschaft) findet. Ein übereilter Abstimmungsprozess auf EU-Ebene darf nicht die Grundlage für eine so weitreichende Änderung der förderpolitischen Rahmenbe-

dingungen sein, zumal Bundesminister Gabriel angekündigt hat, diese Anforderungen auch auf andere Verwendungsbereiche der Biomasse zur energetischen Nutzung auszuweiten.

Grundsätzlich wird die Einführung sogenannter Zertifizierungssysteme begrüßt. Diese führen im Umkehrschluss aber auch vor Augen, welche bestehenden Wettbewerbsverzerrungen ohnehin seit Jahren im Hinblick auf die Importe von landwirtschaftlichen Rohstoffen für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion aus Drittstaaten bestehen. Handelsrechtliche Fragestellungen müssen daher vorausschauend in den entsprechenden Gremien auf WTO-Ebene abgestimmt und international verankert werden.

Es wird begrüßt, dass Bundesminister Gabriel im Rahmen seiner Pressekonferenz am 4. April 2008 angekündigt hat, dass, so lange keine international verbindlichen Regeln abgestimmt wurden, zunächst auf Basis bilateraler bzw. multinationaler Vereinbarungen die Anforderungen an eine nachhaltige Biomasseproduktion und Überwachung abgestimmt und eingeführt werden.

Auch in ökobilanzieller Hinsicht muss sichergestellt werden, dass durch den Rohstoffanbau für die Bioenergiegewinnung nicht gleichzeitig Verdrängungseffekte ausgelöst werden, um die Nachfrage im Nahrungsmittelbereich bedienen zu können.

Hier ist grundsätzlich zu kritisieren, dass sowohl in der nationalen Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung wie auch in den EU-Richtlinienvorschlägen Palmölplantagenwirtschaft mit einjährigen Kulturarten wie z. B. Raps, der üblicherweise in Fruchtfolgesystemen angebaut wird, gleichgestellt wird. Dieser methodische Fehlansatz ist damit zu erklären, dass an der Erstellung der Standardwerttabellen auf nationaler wie auf EU-Ebene landwirtschaftliche Experten nicht einbezogen wurden. Mit diesem Ansatz gehen im Hinblick auf die Biomasse-Rohstoffproduktion erhebliche Bilanzreserven für die Produktlinie Rapsölmethylester praktisch verloren. Durch die Optimierung der Fruchtfolgesysteme unter ökobilanzieller Optimierung wäre die Integration von Kulturarten denkbar, die wie die Körnerleguminosen keine Stickstoffdüngung benötigen und gleichzeitig dazu beitragen das Futtermittelleiweißdefizit der EU zu reduzieren. Die Schaffung entsprechender Zertifizierungssysteme schafft die Option, das „Modul“ Biomasseanbau in diesem Sinne schließlich auch ökonomisch optimieren zu können, denn die für die Biokraftstoffproduktion bestimmten Mengen Raps würden regional produziert und vermarktet.

Der in den Entwürfen aufgeführte Ansatz bedeutet in seiner Umsetzung schließlich, dass sich die Bundesregierung bzw. die EU von einer auch auf eine europäische Rohstoffproduktion ausgerichteten Biokraftstoffindustrie verabschiedet. Die ausschließliche Fokussierung auf den CO₂-Minderungseffekt darf daher nicht allein die Grundlage für die Bemessung der Nachhaltigkeit sein. Es wird begrüßt, dass in der Ergänzung zum Anhang der EU-Kraftstoffqualitätsrichtlinie nunmehr ebenfalls Anforderungskriterien an soziale als auch Arbeitsstandards vorgesehen sind.

5. Biomassepotenzial/Forschung- und Entwicklung

Die Bioenergie ist heute einschließlich der Verwendung für die Wärmegewinnung die wichtigste erneuerbare Energiequelle. Die Fördermaßnahmen müssen jedoch berücksichtigen, dass die nachhaltig verfügbare Biomasse begrenzt ist und bereits eingebettet ist in regionale und überregionale Rohstoffströme. Die Grenzkosten der jeweiligen Bioenergielinie orientieren sich vorrangig an den Rohstoffkosten. Da der Rohstoffkostenanteil gemessen an den Endproduktpreisen im Bioenergiesektor im Vergleich zu der Nahrungsmittelproduktion sehr hoch ist, korrigiert der Rohstoffmarkt das Wettbewerbsgefüge. Dieses wird daher wesentlich davon bestimmt, welche Entwicklung Nachfrage und Rohstoffangebot auf den internationalen Märkten nehmen. Witterungseinflüsse, steigende Kosten für Kraftstoffe, Düngemittel usw. und die stark gestiegene Nachfrage nach Veredelungsprodukten (z.B. Fleisch- und Milchprodukte im asiatischen Raum) sowie Fondsgesellschaften, die in die Agrarrohstoffspekulation eingestiegen sind, bestimmen die globale Preisentwicklung bei Agrarrohstoffen. Die staatliche Intervention als Maßnahme zur Herausnahme von Überschüssen aus dem Markt wird zudem abgebaut (s. Health-Check).

Vor diesem Hintergrund bedarf es jetzt ebenfalls eines Konzeptes, das schließlich auch der Rohstoffnachfrageentwicklung Rechnung trägt, damit die Biomasseproduktion auch international mit der Nachfrageentwicklung bei Biomasserohstoffen Schritt hält. In diese Konzepte gilt es im Besonderen die Entwicklungsländer zu integrieren und auch deren Produktions- und folglich Wertschöpfungspotenziale zu erschließen.

Gemessen an den Klimaschutz- und versorgungspolitischen Ansprüchen muss daher die Pflanzenbauforschung einen ebenso großen Stellenwert in der strategischen Ausrichtung der Forschungsförderung erfahren. Die Aufstockung der Haushaltsmittel für das neu geschaffene Biomasseforschungszentrum in Leipzig um weitere 30 Mio. EUR für die nächsten 5 Jahre durch das BMU und das Forschungsprogramm „Bioenergie 2021“ gehen in die richtige Richtung. Jedoch bedarf es gleichzeitig einer erheblichen Aufstockung der institutionellen Förderung für die wissenschaftlichen Institute, als Voraussetzung für den wissenschaftlichen Nachwuchs die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Biomasseforschung ist eine komplexe high-tech-Forschung, beginnend über die genetischen und physiologischen Fragestellungen bis hin zur Entwicklung verbesserter Kulturarten und Sorten, und deren Einbindung in Fruchtfolgesystemen bei verbesserter Produktionstechnik. Es handelt sich um integrierte Systeme, die schließlich im Ergebnis in auf die Anbauregionen optimierte Fruchtfolgesysteme für die Nahrungsmittel- **und** Bioenergieproduktion einmünden. In diesem Sinne muss die Energie- und Nahrungsmittelproduktion kein Widerspruch sein, zumal bei der Produktion von Raps zur Herstellung von Biodiesel der Anteil, der für die Tierernährung verwendet wird, immerhin etwa 60 Prozent der Erntemenge beträgt und zusätzlich das Stroh der Humusanreicherung dient. Gleichzeitig wird hiermit einhergehend sichergestellt, dass Sojaimporte

in gleichem Maße verringert und regionale Nährstoffkreisläufe ggf. optimiert im Wege der Kaskadennutzung (Tierfutter, Biogas, Dünger) geschlossen werden. Die gleiche Feststellung trifft hierzulande für die Bioethanolproduktion (getrocknete Schlempe als Tierfutter, Biogas, Dünger) zu.

—