

Reform der EU-Biokraftstoffpolitik

Das Trilogverfahren lässt auf sich warten

Die EU-Kommission hatte mit ihren Vorschlägen (siehe Raps 2/2013) zur Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG) und der Kraftstoffqualitätsrichtlinie (98/70/EG) einen „Brocken“ von offensichtlich nicht erwarteter Härte vorgelegt. Während sich das Europäische Parlament im September 2013 auf von dem Kommissionsvorschlag zum Teil wesentlich abweichende Änderungen verständigte, steht ein Konsens im Ministerrat noch aus. Dies ermöglicht den nationalen Biokraftstoffverbänden, auf diesen Entscheidungsprozess noch Einfluss zu nehmen. Der Beitrag erläutert den überaus kritischen Diskussionsprozess und die Eckpunkte für das 2014 beginnende Trilogverfahren. Offen bleibt die Frage, welche Rahmenbedingungen ab 2020 die Biokraftstoffpolitik bestimmen.

Dieter Bockey, Union zur Förderung von Oel- und Proteinpflanzen e. V. (UFOP), Berlin

Beschlusslage des Europäischen Parlaments

Dem Beschluss des Europäischen Parlaments im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens am 11. September 2013 war ein intensiver Diskussionsprozess zwischen dem federführenden Umweltausschuss und seiner Berichterstatterin Corinne Lepage (Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa) vorausgegangen. Frau Lepage stimmte im Wesentlichen den restriktiven Vorschlägen der Kommission zur Fortführung der Biokraftstoffpolitik zu und löste hierdurch eine sehr kritische Debatte sowohl innerhalb des Umweltausschusses als auch mit den mitberatenden Ausschüssen, u. a. für Industrie, aus. Unterstützung fand ihre Position vor allem bei den europäischen Umweltverbänden, denen die Vorschläge der Kommission allerdings noch nicht weit genug gingen. Demgegenüber hatte sich der landwirtschaftliche Berufsstand klar positioniert. Der europäische Landwirtschafts- und Genossenschaftsverband – Copa-Cogeca – forderte als Kompromisslinie den Mindestanteil traditioneller Biokraft-

stoffe (aus Pflanzenöl, Getreide und Zucker), gemessen an der EU-Zielvorgabe von 10 % erneuerbare Energien im Transportsektor, auf mindestens 8 Prozent zu limitieren. Für die zweite Generation Biokraftstoffe aus Rest- und Abfallstoffen soll eine Quote von 2 Prozent geschaffen werden, allerdings bei Wegfall der Doppel- bzw. Vierfachanrechnung dieser Biokraftstoffe auf die Zielerrechnung. Mit Nachdruck forderte der Verband insbesondere die Streichung der iLUC-Faktoren, auch in Form der Berichterstattung, mangels ausreichendem wissenschaftlichem Nachweis. Überdies müssten Nachhaltigkeitskriterien wie auch eine iLUC-Überprüfung auch für Biokraftstoffe aus Rest- und Abfallstoffen bzw. Abfallölen eingeführt werden. Zur Sicherstellung des Vertrauens- bzw. Investitionsschutzes bedarf es zudem einer unbefristeten Bestandsschutzregelung für bestehende Produktionsanlagen. Bedingt durch die geringen Margen infolge der europäischen „Beimischungspolitik“ würden noch Jahre benötigt, die Abschreibung zu erwirtschaften. Dringenden Handlungsbedarf sieht Copa-Cogeca bei der Neubewertung der Emis-

sionswerte für fossile Kraftstoffe. Es könne nicht sein, dass einerseits bei Biokraftstoffen die Nachhaltigkeitszertifizierung praktisch globalisiert und damit weltweit die Rohstoffproduktion und Verarbeitung auf Grundlage der von der Kommission zugelassenen Zertifizierungssystemen erfasst werden müssen, hingegen bei fossilen Quellen keine analoge Anforderung greift, um bspw. die zunehmend energieaufwendigere Exploration und hiermit verursachten Emissionen bei Tiefseebohrungen und in schwer zugänglichen Regionen bzw. von Teersanden mit zu erfassen.

Vor diesem Hintergrund hatte die UFOP ihre Informationsaktivitäten in Brüssel ausgerichtet und das Gespräch mit den Mitgliedern der zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlamentes gesucht. Mit dem Beschluss vom 11. September 2013 konnten im Sinne der Biokraftstoffwirtschaft und der Landwirtschaft schließlich noch Nachbesserungen durchgesetzt werden. So wurde die Kappung von Biokraftstoffen aus Nahrungsmittelpflanzen von 5 auf 6 Prozent angehoben, der Industrieausschuss forderte dagegen 6,5 Prozent. Allerdings bleibt es bei dem Ausschluss der „Nahrungsmittelrohstoffe“ für die Biokraftstoffproduktion ab dem Jahr 2020. Gestrichen hatte das Europäische Parlament die Vierfachanrechnung bei Biokraftstoffen aus Abfall- und Reststoffen (z. B. Stroh). Die Doppelanrechnung für Biokraftstoffe aus Abfallfetten und Ölen, analog zur bestehenden Regelung, wurde dagegen bestätigt. Mit einer Unterquote von 2,5 Prozent für sogenannte fortschrittliche Biokraftstoffe will das

Tabelle: Geschätzte indirect land-use change Emissionen von Biokraftstoffen (gCO_{2eq}/MJ)¹⁾

Rohstoffgruppe	Durchschnitt	5th percentile	95th percentile
Getreide und andere Stärke-reiche Pflanzen	12	8	16
Zucker	13	4	17
Ölpflanzen	55	33	66

¹⁾ Diese Werte errechnen sich als sog. „Überschreitungswahrscheinlichkeit“ auf Basis einer Vielzahl von Parametern (Ertragsentwicklung, Berücksichtigung Nebenprodukte, Kohlenstoffgehalt im Boden...).

Anmerkung: die genaue Methode ist noch nicht bekannt.

Quelle: Ratsdokument Stand 21.11.2103 – Basis für die nächste Sitzung der Rats-AG am 26.11.2013

Biokraftstoffe in der Land- und Forstwirtschaft

Branchenvertreter diskutierten Rahmenbedingungen für die Markteinführung

Es gibt gute Gründe, die Verwendung von Biokraftstoffen in der Land- und

ziell festen bis steigenden Dieselpreisen. Für die Initiative zur Markteinführung sprechen auch die motortechnischen Entwicklungen von „Multifuel-Motoren“, vorgestellt an den Beispielen der



Moderiert von Dr. Edgar Remmele (ganz links), TFZ Straubing, diskutierten (v.l.): Prof. Dr. Peter Pickel, JOHN DEERE, Gerhard Röhl, Geschäftsführer Bundesverband der Maschinenringe, Thomas Kaiser, BDOel, Ronny, Winkelmann, FNR, Udo Hemmerling, Stv. Generalsekretär DBV, Stepahn Arens, Geschäftsführer UFOP.

Forstwirtschaft mit einem Marktanzreizprogramm voranzutreiben. Darin waren sich die Experten und Teilnehmer anlässlich der vom Deutschen Bauernverband (DBV), Union zur Förderung von Oel- und Proteinpflanzen (UFOP) und Bundesverband dezentraler Ölmühlen und Pflanzenöltechnik (BDOel) sowie dem Technologie und Förderzentrum für Nachwachsende Rohstoffe (TFZ, Straubing) gemeinsam ausgerichtetes Fachtagung am 29.11.2013 in Berlin grundsätzlich einig.

Ein Anstoß, die Markteinführung von Biodiesel und Rapsölkraftstoff zu fördern, kommt von der Marktseite: Auf absehbare Zeit wird der Pflanzenölmarkt durch einen rückläufigen Biodiesel- und damit Pflanzenölbedarf in der Europäischen Union unter einem Preisdruck stehen und dies bei tenden-

Deutz AG und John Deere. Einig waren sich die Experten in der abschließenden Podiumsrunde, dass aus den Erfahrungen des 100-Schlepper-Programms gelernt werden und dass eine schrittweise stetige Markteinführung von für Biodiesel und Rapsölkraftstoff geeigneten Maschinen erreicht werden müsse. Vor diesem Hintergrund erneuerten die Verbände ihre Forderung zur Schaffung eines 10.000-Schlepper-Programms, um den Biokraftstoffeinsatz in der Land- und Forstwirtschaft voranzutreiben und zugleich die Landmaschinenindustrie zu motivieren, die Motorenentwicklung für Kraftstofffreigaben fortzuführen.

Die Vorträge der Biokraftstofffachtagung stehen unter <http://www.ufop.de/fachtagung/dokumente> zur Verfügung.

Dieter Bockey, UFOP e. V., Berlin

standes Rechnung getragen, dass eine Vierfachanrechnung von Reststoffen zu erheblichen Verwerfungen und Fehlanreizen führt. Mit Nachdruck erinnerte die UFOP daran, dass Stroh für die Humusbildung zwingend notwendig ist und bestehende Verwertungen innerhalb der Landwirtschaft (Einstreu, Rauhfutter, Strohverkauf usw.) berücksichtigt werden müssten. Überdies wäre es geradezu absurd, wenn durch die Mehrfachanrechnung möglicherweise die „Strohproduktion“ wirtschaftlich interessanter wird als die Getreideproduktion. Die Frage der „iLUC-Faktoren“ soll, analog zum Kommissionsvorschlag, zunächst in Form einer Berichterstattung berücksichtigt werden. Auch hier konnte sich der Berufsstand mit seinen Argumenten in Bezug auf den erforderlichen und umfangreichen Forschungsbedarf zum Thema indirekte Landnutzungsänderungen durchsetzen.

Im Umfeld dieser Diskussion fand ebenfalls die „Tank-Teller-Debatte“ statt. Professor Dr. Schmitz, Universität Gießen, stellte die von UFOP und dem Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie beauftragte Studie über die „Bestimmungsgründe für das Niveau und die Volatilität von Agrarrohstoffpreisen auf internationalen Märkten“ vor. Kurzum, das Europäische Parlament sah sich einem selten so intensiven Druck und einer Allianz von Nicht-Regierungsorganisationen aus dem Umwelt- und karitativen Bereich ausgesetzt. Deshalb muss betont werden, dass der Beschluss des EP mit 356 Stimmen, bei 327 Nein-Stimmen, denkbar knapp angenommen wurde. Dieses Abstimmungsergebnis bestätigt damit die offensichtliche Meinungs-spaltung im Parlament zur zukünftigen Ausrichtung der Biokraftstoffpolitik.

Beschlusslage Ministerrat

Die Durchführung des Trilogverfahrens setzt voraus, dass ebenfalls der Ministerrat, in diesem Fall entscheiden die Energie- und Umweltminister der Mitgliedstaaten, sich auf einen Standpunkt verständigt. Die Diskussion im Ministerrat und die deshalb nach wie vor ausstehende finale Beschlussfassung für einen gemeinsamen Standpunkt machen deutlich, dass die Vorstellungen über die Ausrichtung der zukünftigen europäischen Biokraftstoffpolitik weit auseinanderliegen. In der Sitzung des Energieministerrates vom 12. Dezember 2013 wurde deshalb eine sogenannte blockierende

Parlament ein Mengengerüst und Investitionsanreize schaffen, indem diese Biokraftstoffe mit dem jeweiligen spezifischen Energiegehalt auf diese Unter-

quote angerechnet werden sollen. Zugleich hatte das Europäische Parlament mit dieser Beschlussfassung den Argumenten des landwirtschaftlichen Berufs-

Minderheit erzielt. Während den Mitgliedstaaten wie Belgien, Niederlande, Dänemark, Italien und Luxemburg die Reduzierung der Kappung in Höhe von 6 Prozent zu gering ist, treten bspw. Polen und Ungarn für höhere Kappungsgrenzen ein. Deutschland vertrat im Rat den Standpunkt, die Kappungsgrenze auf 7 Prozent anzuheben und iLUC-Faktoren auf Basis einer Berichterstattung einzuführen. Insbesondere bei der Frage „iLUC-Frage“ hatte die litauische Ratspräsidentschaft mit ihrer Beschlussvorlage zur Einführung von „Intervall-Faktoren“ (Abb. 1) versucht, eine Kompromisslinie zu ziehen. Ziel dieses Vorschlages ist es, durch eine möglichst aktuelle Berechnung der EU-Kommission iLUC-Faktoren entsprechend „abzubilden“. Wie dies administrativ umgesetzt werden soll, wird in dem Ratsdokument nicht erläutert. Die Mehrfachanrechnung von Biokraftstoffen aus Reststoffen will der Rat beibehalten.

iLUC- und kein Ende?

Die EU-Kommission hat auf die Kritik der Politik, Biokraftstoffverbände und der Wissenschaft an der IFPR-Studie reagiert. Dieses Modell ist keine ausreichende wissenschaftliche Grundlage für die Festlegung von nach Biokraftstoff- und Rohstoffarten differenzierten iLUC-Faktoren. Die IFPRI-Studie weist nicht rechtssicher die Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen Rohstoffnachfrage für die Biokraftstoffproduktion und der hierdurch ausgelösten Landnutzungsänderung für die Festsetzung von iLUC-Faktoren nach. Die Kommission hat diese permanente Kritik anerkannt und die erneute Berechnung einem Konsortium, bestehend aus drei Instituten, übertragen. Diesmal wird die Studie nicht hinter verschlossenen Türen, sondern unter Einbindung wissenschaftlicher Expertenkreise durchgeführt. Eingebunden werden ebenfalls die Biokraftstoffverbände. Diese wurden aufgefordert, ihre Vorschläge über Mengen- und Bedarfs-szenarien einzureichen sowie das Projekt „GLOBIOM“ mit der Bereitstellung von Quelldaten zu unterstützen. Der gesamte Durchführungsprozess wird im Internet (<http://www.ecofys.com/en/project/quantifying-iluc-impact-of-biofuels-consumed-in-the-eu/>) veröffentlicht. Die Erstellung der Studie steht allerdings mit Blick auf die weitere Diskussion im Rat und im Parlament unter erheblichem Zeitdruck – der Bericht bzw. die Berech-



Ufop-Vorsitzender Wolfgang Vogel forderte in seinem Grußwort eine langfristig ausgerichtete Biokraftstoffpolitik auf vielfältiger Rohstoffbasis.

nungsergebnisse müssen Anfang 2015 vorliegen.

Wie geht es weiter?

Nicht zuletzt die Meinungsunterschiede im Ministerrat haben schließlich ein zeitnahes Trilogverfahren blockiert. Im Mai 2014 werden das Europaparlament neu gewählt und die Kommissare neu berufen. Die zweite Lesung über die Kommissionsvorschläge wird daher frühestens im Sommer/Herbst 2014 durchgeführt werden können. Mit einem Inkrafttreten der geänderten Richtlinien ist daher vor Anfang 2015 nicht zu rechnen. Auch wenn die konkrete Einführung von iLUC-Faktoren im Wege des Kompromisses der zunächst zu erfolgenden Berichterstattung bis 2020 praktisch umgesetzt ist, stellt sich aber grundsätzlich die Frage für die Biokraftstoffwirtschaft, wie geht es nach 2020 weiter. Auch das Europäische Parlament hat an der Beschlusslage nichts geändert, dass die Verwendung von herkömmlichen Biomasserohstoffen (Getreide, Raps, Zuckerrüben, Zuckerrohr usw.) im Jahr 2020 endet. In dem von der EU-Kommission im Frühjahr 2013 vorgelegten Grünbuch über „einen Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030“ (http://ec.europa.eu/energy/green_paper_2030_de.htm) spielen Biokraftstoffe eine untergeordnete Rolle. Es wird darin lediglich auf die zweite Generation Biokraftstoff-

fe aus Rest- und Abfallstoffen verwiesen und der Forschungsbedarf für die Technologieentwicklung betont. Die bisherige Rohstoffgrundlage wird offensichtlich nicht als zukunftsfähig im Sinne einer nachhaltig ausgerichteten Dekarbonisierungsstrategie im Transportsektor angesehen. Es besteht also ein dringender Handlungsbedarf, dem sich die UFOP in Kooperation mit den Verbänden der Biokraftstoffwirtschaft auf nationaler und europäischer Ebene verstärkt zuwenden muss. Dieses Thema stand ebenfalls im Mittelpunkt der politischen Diskussionen anlässlich des 11. Internationalen Biokraftstoffkongresses im Januar 2014 in Berlin. Der Vorsitzende der UFOP forderte in seinem Grußwort (<http://www.ufop.de/grusswort-vogel-kraftstoffkongress/>), dass es nicht ein end oder weder bei den Biokraftstoffen der ersten und zweiten Generation geben dürfe, sondern die parallele Entwicklung der Biokraftstoffe auf einer vielfältigen Rohstoffbasis die Grundlage für eine langfristig ausgerichtete Biokraftstoffpolitik sein müsse. <<

■ KONTAKT ■ ■ ■

Dieter Bockey

Union zur Förderung von Oel- und Proteinpflanzen e. V., Berlin
Telefon: 49 (30) 31904486
d.bockey@ufop.de