

Berlin, 11. Oktober 2024

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

[## Stellungnahme](http://www.bde.de</p></div><div data-bbox=)

zum Referentenentwurf zur 3. Änderung der Verordnung zur Festlegung weiterer Best- immungen zur Treibhausgas- minderung bei Kraftstoffen (38. BImSchV)

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 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, über 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Zusammenfassung der Kernforderungen des BDEW	3
3	Kernforderungen des BDEW im Einzelnen	4

1 Einleitung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) hat am 20. September 2024 den Referentenentwurf (RefE) der Dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen (38. BImSchV) vorgelegt.

Mit der Treibhausgasminderungsquote (THG-Quote) nach §§ 37a ff. BImSchG werden Kraftstoffanbieter verpflichtet, die Treibhausgasemissionen ihrer Kraftstoffe zu senken. Das BImSchG sieht hierfür eine Flexibilisierung bei der Erfüllung der THG-Quote vor: Treibhausgasminderungen, die die erforderliche Quote in einem Verpflichtungsjahr überschreiten (Übererfüllungen), können auf das darauffolgende Verpflichtungsjahr übertragen werden.

Hohe Übererfüllungen der vergangenen Jahre verursachen derzeit einen starken Rückgang der Nachfrage nach Erfüllungsoptionen und den damit verbundenen Quotenerlösen, was viele Marktteilnehmer vor wirtschaftliche Probleme stellt. Im Verpflichtungsjahr 2022 betrug die Menge an Übererfüllungen rund 3,4 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente und überstieg damit die Minderungsverpflichtung von 14 Millionen Tonnen um rund 24 Prozent. Eine ausführliche Auswertung des Einsatzes von Erfüllungsoptionen im Jahr 2023 liegt dem BMUV noch nicht vor. Nach Einschätzung der BDEW-Geschäftsstelle lässt sich aus den Einsatzmengen an Biokraftstoffen und Fahrstrom im Jahr 2023 abschätzen, dass der in das Jahr 2024 übertragbare Überschuss in ähnlicher Größenordnung wie im Jahr 2022 liegen wird.

Um die jährliche Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen auf den vom BImSchG festgelegten Zielpfad zu führen und die Nachfrage nach „neuen“ Erfüllungsoptionen zu steigern, schlägt das BMUV als Sofortmaßnahme vor, die Übertragung von Übererfüllungen für die Verpflichtungsjahre 2025 und 2026 auszusetzen. Somit können Verpflichtete in diesen Jahren nur solche Erfüllungsoptionen nutzen, die auch in diesen Jahren eingesetzt wurden.

Der **Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft – BDEW e.V.** vertritt die Interessen von Unternehmen der Ladebranche, die über 80 Prozent der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur bereitstellen, wie auch von Unternehmen der Energiewirtschaft, die die klimaneutralen Kraftstoffe Wasserstoff sowie Biomethan und 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 Treibhausgasquotenhandel teil. Der BDEW tritt für einen **marktbasieren Ansatz** bei der Erfüllung der europäischen Vorgaben und nationalen Klimaschutzziele für den Verkehr unter **Nutzung eines breiten Spektrums alternativer Fahrzeugantriebe und Kraftstoffe** ein, da jede Antriebsform spezifische Vorteile aufweist und alle Alternativen zur Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor erforderlich sein werden.

Der BDEW nimmt im Rahmen der Anhörung zum RefE wie im Folgenden dargelegt Stellung.

2 Zusammenfassung der Kernforderungen des BDEW

- › Fristgerechte Umsetzung der **Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023/2413 (RED III)** zum 21. Mai 2025 durch insbesondere frühzeitige Vorlage von Eckpunkten und Arbeitsentwürfen gewährleisten. Der BDEW hat bereits im Frühjahr 2024 ein [Eckpunktepapier](#) vorgelegt, in dem die wesentlichen **Leitplanken für die Umsetzung der RED III im Verkehrssektor** und die notwendige Weiterentwicklung des Treibhausgasquotenhandels aus Sicht der Energiewirtschaft formuliert werden.
- › Ambitionierte **Anhebung der Treibhausgasreduktionsverpflichtung** ab dem Jahr 2026 so schnell wie möglich festschreiben. Bei der Umsetzung der RED III sollte die Bundesregierung nicht nur eine Fortschreibung der Regelungen bis zum Jahr 2030 vornehmen, sondern auch die Zeit nach 2030 mindestens bis zum Jahr 2040 in den Blick nehmen.
- › Vorkehrungen zur **Verbesserung der Glaubwürdigkeit der Zertifizierung** von außereuropäischen Biokraftstofflieferungen treffen.
- › Die im RefE vorgesehene **temporäre Einschränkung der Übertragbarkeit** als Sofortmaßnahme ist grundsätzlich sinnvoll. Die Maßnahme sollte aber aufgehoben werden, sobald geeignete Maßnahmen umgesetzt sind, die gewährleisten, dass für alle Marktteilnehmenden die gleichen Regeln zur Zertifizierung und Prüfung angewendet werden und eine ambitionierte Anpassung der THG-Quote wirksam geworden ist.
- › Klarstellung zur **Übertragung des Mindestanteils fortschrittlicher Biokraftstoffe** vornehmen.

- › **Anhebung des Mindestanteiles** für fortschrittliche Biokraftstoffe ab 2025 und Ausweitung des Anteils auf Wasserstoff und strombasierte Kraftstoffe.
- › Überprüfung der **Anrechenbarkeit von Abwässern aus Palmölmühlen (POME)** auf den Mindestanteil fortschrittlicher Kraftstoffe.
- › Stabile **Erlöse aus dem THG-Quotenhandel** als wichtiges Finanzierungsinstrument für den Ausbau der Ladeinfrastruktur sicherstellen

3 Kernforderungen des BDEW im Einzelnen

- › **Fristgerechte Umsetzung der RED III gewährleisten**

Die Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2023/2413 (sog. RED III) ist am 31. Oktober 2023 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht worden. Den Mitgliedstaaten wird eine allgemeine Umsetzungsfrist bis zum 21. Mai 2025 gewährt. Mit der Richtlinie werden u. a. die Vorgaben der RED II zur Nutzung erneuerbarer Energien im Verkehr und zur Minderung der Treibhausgasemissionen bei Kraftstoffen weiter angehoben und fortgeschrieben.

Der BDEW bedauert die in der Begründung zum RefE angekündigte Verzögerung der RED-III-Umsetzung. Die Arbeitsentwürfe des BMUV (Eckpunkte und Vorschläge) sollten so schnell wie möglich noch in 2024 vorgelegt und mit den betroffenen Stakeholdern diskutiert werden, um eine fristgerechte Umsetzung der RED III bis spätestens Ende Mai 2025 zu gewährleisten.

Der BDEW hat bereits im Frühjahr 2024 ein [Eckpunktepapier](#) vorgelegt, in dem die wesentlichen **Leitplanken für die Umsetzung der RED III im Verkehrssektor** und die notwendige Weiterentwicklung des nationalen Treibhausgasquotenhandels aus Sicht der Energiewirtschaft formuliert werden.

Bei der Umsetzung der RED III sollte die Bundesregierung nicht nur eine Fortschreibung der Regelungen bis zum Jahr 2030 vornehmen, sondern auch die Zeit nach 2030 mindestens bis zum Jahr 2040 in den Blick nehmen.

- › **Ambitionierte Anhebung der Treibhausgasreduktionsverpflichtung ab 2026**

Zurzeit herrscht im Markt ein erhebliches Überangebot an Erfüllungsoptionen. Der damit einhergehende Preisverfall bei den Quotenerlösen wirkt sich negativ auf bestehende und zukünftige Projekte bei der Reduktion der THG-Emissionen im Verkehrssektor aus. In der Folge hat der Preisverfall bereits zu Investitionsstopps europäischer Projekte zur Erzeugung fortschrittlicher Biokraftstoffe und Elektrolyseanlagen für erneuerbaren Wasserstoff geführt. Auch für die

Betreiber von Ladeinfrastruktur sind die Einnahmen aus dem THG-Quotenhandel von immer größerer Bedeutung für die Finanzierung des Ausbaus von Ladesäulen. Es sollten darum geeignete Maßnahmen entwickelt werden, um dem Preisverfall entgegenzuwirken.

Der BDEW begrüßt die Absicht des RefE, mit der Sofortmaßnahme dem derzeit beobachteten Quotenpreisverfall kurzfristig entgegenzuwirken. Die Sofortmaßnahme sollte jedoch auf keinen Fall eine fristgerechte und ambitionierte Umsetzung der RED III verzögern.

Die Sofortmaßnahme würde in Verbindung mit dem bereits beschlossenen Wegfall der sog. „Upstream Emission Reductions“ (UER) als Erfüllungsoption und der nach geltender Rechtslage vorgesehenen planmäßigen Erhöhung der THG-Minderungsverpflichtung zu einer erheblichen Verringerung des Angebotes an anrechenbaren Erfüllungsoptionen in den Jahren 2025 und 2026 führen. Die Sofortmaßnahme würde damit die Nachfrage nach neuen Erfüllungsoptionen stark anreizen und damit voraussichtlich dem Quotenpreisverfall entgegenwirken.

Der Hauptnachteil der vorgeschlagenen Sofortmaßnahme ist der Umstand, dass Übererfüllungen nicht entfallen können. Deshalb sieht der RefE die Möglichkeit der Übertragung auf die Verpflichtung des Jahres 2027 vor. Damit droht aber das Problem der Übererfüllung nur um zwei Jahre verschoben zu werden.

Gegenüber diesem Vorschlag ist deshalb grundsätzlich eine zügige und ambitionierte Anhebung der THG-Reduktionsvorgaben vorzuziehen. Die Nachfrageseite sollte so schnell wie möglich durch einen glaubwürdigen und ambitionierten Quotenpfad gestärkt werden, der den Beitrag der THG-Minderungsquote zum Erreichen der Klimaschutzziele im Verkehr sichert. In seinem [Eckpunktepapier](#) von Mai 2024 schlägt der BDEW vor, die THG-Quote von 10,5 % in 2025 auf 14,5 % anzuheben. In den folgenden Jahren sollte das Mandat linear auf 25 % in 2030 ansteigen.

Außerdem ist es erforderlich, Maßnahmen zur Absicherung des Treibhausgasquotenhandels gegen mutmaßlichen Missbrauch bei der Anrechnung von Erfüllungsoptionen zu ergreifen.

Die Einschränkung der Übertragbarkeit sollte aufgehoben werden, sobald die vom BDEW vorgeschlagene Absicherung und ambitionierte Anpassung der THG-Quote wirksam geworden ist. Eine solche Änderung bedarf allerdings einer zeitaufwändigeren Änderung der BImSchG-Vorgaben, die nach den Planungen des BMUV erst im Rahmen der RED-III-Umsetzung angefasst werden sollen.

› **Vorkehrungen zur Verbesserung der Glaubwürdigkeit der Zertifizierung von außereuropäischen Biokraftstofflieferungen treffen**

Es müssen zusätzlich dringend übergeordnete Maßnahmen ergriffen werden, die das derzeit gestörte politische Vertrauen in die Funktionstüchtigkeit und Wirksamkeit des Treibhausgasquotenhandels sowie die Glaubwürdigkeit des Zertifizierungssystems für alle Erfüllungsoptionen wieder herstellen.

Insbesondere ist zu verhindern, dass mutmaßlich falsch deklarierte Biokraftstoffe aus dem außereuropäischen Ausland weiter zur Anrechnung gebracht werden. Hierfür müssen beispielsweise Prüfungsrechte der Bundesregierung bzw. nachgelagerter Fachbehörden gesetzlich innerhalb der 38. BImSchV verankert und angewendet werden. Als Vorbild kann die Regelung nach § 38 der 37. BImSchV dienen, die für die Zertifizierung von Wasserstoff und anderen strombasierten Kraftstoffen gilt. Ansonsten drohen die gewünschten Effekte der Sofortmaßnahme zu verpuffen.

› **Klarstellung zur Übertragung des Mindestanteils für fortschrittliche Biokraftstoffe**

Um die Nachfrage kurzfristig auf das von der THG-Quote vorgesehene Niveau zu heben und die europarechtlich vorgegebenen Punktziele zu erreichen, schlägt der RefE vor, die Übertragung von Übererfüllungen für zwei Jahre auszusetzen. Auf diese Weise soll die jährliche Treibhausgasreduzierung bei Kraftstoffen auf den vom Bundes-Immissionsschutzgesetz festgelegten Zielpfad geführt und Investitionsanreize geschaffen werden, damit die Ziele im Jahr 2030 erreicht werden. Außerdem soll die gestiegene Nachfrage die aktuelle Situation der Marktteilnehmer verbessern helfen.

Die Begrenzung der Übertragbarkeit bezieht sich gemäß RefE auf die THG-Quotenverpflichtung nach dem BImSchG. Auch bei der Erfüllung des in § 14 38. BImSchV eingeführten Mindestanteils an fortschrittlichen Biokraftstoffen ist es im Jahr 2022 zu einer deutlichen Übererfüllung gekommen. Es bedarf der Klarstellung, ob und wie sich die im RefE vorgesehene Beschränkung der Übertragbarkeit auf die Erfüllung des Mindestanteils an fortschrittlichen Kraftstoffen in den Jahren 2025 und 2026 auswirkt, damit die erforderlichen Investitionen in den Hochlauf dieser fortschrittlichen Kraftstoffe nicht ausgebremst werden.

› **Anhebung des Mindestanteil für fortschrittliche Biokraftstoffe und Ausweitung des Anteils auf Wasserstoff und strombasierte Kraftstoffe**

Nach Verordnungsbegründung des RefE soll sich die noch ausstehende RED-III-Umsetzung erst auf die Zeit ab 2026 auswirken. Die RED III fordert allerdings bereits für das Jahr 2025 einen energetischen Mindestanteil von 1 Prozent fortschrittlicher Kraftstoffe (Biokraftstoffe + Wasserstoff + weitere strombasierte Kraftstoffe (RFNBO)) verbunden mit der Möglichkeit, eine Mehrfachanrechnung mit Faktor 2 bei der nationalen Berichterstattung anzuwenden.

In seinem [Eckpunktepapier](#) von Mai 2024 zur Umsetzung der RED III im Verkehr fordert der BDEW eine gemeinsame technologie-offene Mindestquote für alle fortschrittlichen Bio-Kraftstoffe und strombasierten Kraftstoffe für den Straßen- und Schienenverkehr festzusetzen.

Der Mindestanteil für fortschrittliche Biokraftstoffe im Straßen- und Schienenverkehr nach § 14 der 38. BImSchV sollte deshalb als Sofortmaßnahme für die Jahre 2025 und 2026 angehoben und die Anrechenbarkeit – wie in der RED III vorgesehen - auf die Erfüllungsoptionen Wasserstoff und RFNBO ausgeweitet werden.

In seinem [Eckpunktepapier](#) von Mai 2024 zur Umsetzung der RED III im Verkehr schlägt der BDEW vor, die Mindestanteile von derzeit 0,7 Prozent für 2025 auf **1,5 Prozent** ab dem Kalenderjahr 2025 und **2,0 Prozent** ab dem Kalenderjahr 2026 anzuheben.

› **Überprüfung der Anrechenbarkeit von Abwässern aus Palmölmühlen (POME) auf den Mindestanteil fortschrittlicher Kraftstoffe**

Annex IX A der RED III enthält eine abschließende Liste von Rohstoffen für fortschrittliche Biokraftstoffe, die u. a. auch Abwasser aus Palmölmühlen und leere Palmfruchtbündel (sog. Palm Oil Mill Effluents - POME), die Reststoffe aus der Palmölgewinnung darstellen, enthalten.

Im Rahmen der Nationalen Biomassestrategie und der anstehenden Umsetzung der RED III sollte überprüft werden, wie sichergestellt werden kann, dass die Anrechenbarkeit von POME nicht zu einem Umgehen des Phase-outs von Palmöl oder zu Verlagerungen und Ausweichereffekten bei der Erzeugung oder beim Absatz von Palmölprodukten führt.

› **Stabile Erlöse aus dem THG-Quotenhandel als wichtiges Finanzierungsinstrument für den Ausbau der Ladeinfrastruktur sicherstellen**

Der weiterhin konstant hohe Ausbau der Ladeinfrastruktur leidet unter dem stagnierenden Verkauf neuer Elektrofahrzeuge. Vor diesem Hintergrund ist der derzeit im Markt beobachtete Preisverfall für Quotenerlöse besonders negativ für den Ladeinfrastrukturausbau, da er das Geschäftsmodell der Ladesäulenbetreiber zusätzlich schwächt. Hinzu kommt, dass auch für die Käufer von Elektrofahrzeugen der Preisrückgang den Anreiz für den Kauf eines Elektrofahrzeuges beeinträchtigt, da sich die Erlöse aus der Anrechnung von Strom aus der Vorlage von Zulassungsbescheinigungen ebenfalls entsprechend verringern.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der BDEW die Ziele des RefE, den THG-Quotenmarkt zu stabilisieren. Dies ist für den weiter erfolgreichen Ausbau der Ladeinfrastruktur und der Attraktivität der Elektromobilität eine dringend erforderliche Maßnahme.

Fahrstromlieferungen konnten in den letzten Jahren in zunehmendem Maße zur Erfüllung der THG-Quotenverpflichtung angerechnet werden. Insgesamt ist der Reduktionsbeitrag aus (inländischen) Fahrstromlieferungen aber noch gering. Bei Anrechnung signifikant höherer Fahrstrommengen ermöglicht § 37h BImSchG, die in § 37a Absatz 4 Satz 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes genannten Prozentsätze der THG-Quote für die Folgejahre anzuheben. Somit ermöglicht § 37h BImSchG auf dem Verordnungsweg (Änderung der 36. BImSchV) eine kurzfristige Erhöhung der THG-Quote mit der halben bis eineinhalbfachen Treibhausgasminderung durch die Menge an elektrischem Strom, die die „Planmenge“ nach § 37h BImSchG übersteigt, vorzunehmen.

Bei der weiteren Verfolgung der Sofortmaßnahme und der anstehenden Umsetzung der RED III ist darauf zu achten, dass der Hochlauf der Elektromobilität und der Ausbau der Ladeinfrastruktur durch die Quotenerlöse weiter nachdrücklich und verlässlich unterstützt wird.

› **Folgenabschätzung der Sofortmaßnahme in Begründung zum Referentenentwurf ergänzen**

In der Begründung des RefE sollte eine Abschätzung der Auswirkungen der Sofortmaßnahme auf den THG-Quotenmarkt und die Verfügbarkeit von nutzbaren Erfüllungsoptionen in den Jahren 2024 – 2027 ergänzt werden.