

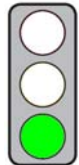
BIOKRAFTSTOFFE UND INDIREKTE LANDNUTZUNGSÄNDERUNGEN

cepAnalyse Nr. 01/2013 vom 07.01.2013

KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Treibhausgasemissionen infolge indirekter Landnutzungsänderungen sollen durch den Übergang zu „fortschrittlichen“ Biokraftstoffen und die Senkung der Treibhausgasintensität von Biokraftstoffen verringert werden.

Betroffene: Unternehmen, die Biokraftstoffe herstellen oder vertreiben oder Rohstoffe für Biokraftstoffe liefern.



Pro: (1) Die Berücksichtigung der indirekten Landnutzungsänderung bei der Beurteilung der Treibhausgasbilanz von Biokraftstoffen ist grundsätzlich sachgerecht.

(2) Die Begrenzung der Anrechenbarkeit konventioneller Biokraftstoffe auf die Hälfte des 10%-Ausbauziels für erneuerbare Energie ist als Teilkorrektur politischer Fehlsteuerungen vertretbar.

Contra: –

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2012) 595 vom 17. Oktober 2012 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die **Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen** und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur **Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen**.

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Der Ersatz fossiler Kraftstoffe durch aus Biomasse gewonnene „Biokraftstoffe“ dient dazu, folgende Anforderungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG) und der Kraftstoff-Qualitäts-Richtlinie (98/70/EG) zu erreichen:
 - Bis 2020 muss jeder Mitgliedstaat der EU sicherstellen, dass sein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen bei allen Verkehrsträgern mindestens 10% seines Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor entspricht (Art. 3 Abs. 4 RL 2009/28/EG).
 - Bis 2020 müssen Kraftstoffanbieter die „Lebenszyklus-Treibhausgasemissionen“ pro Energieeinheit („Treibhausgasintensität“) von Biokraftstoffen für Straßenkraftfahrzeuge, mobile Maschinen und Geräte sowie land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen um mindestens 6% senken (Art. 7a Abs. 2 lit. a RL 98/70/EG).
„Lebenszyklus-Treibhausgasemissionen“ sind alle Emissionen pro Energieeinheit des Kraftstoffs bei dessen Gewinnung, Transport, Vertrieb, Verarbeitung und Verbrennung (Art. 2 Nr. 6 RL 98/70/EG; Berechnungsmethode s. [CEP-Analyse](#)).
- Wenn der Anbau von Pflanzen für die Biokraftstoffproduktion den Anbau von Pflanzen für die Nahrungsmittel-, Futtermittel- und Textilfaserproduktion verdrängt, werden für letztere unter Umständen zuvor nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen in Ackerland umgewandelt („indirekte Landnutzungsänderung“).
- Werden bei indirekten Landnutzungsänderungen Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand (z. B. Wälder, Feuchtgebiete) in Ackerland umgewandelt, kann dies
 - zu „erheblichen Treibhausgasemissionen“ führen (4. Erwägungsgrund) und
 - die Treibhausgaseinsparungen durch Biokraftstoffe teilweise oder ganz aufheben (S. 2 f.).
- Die Kommission will verhindern, dass die Treibhausgasemissionen aufgrund indirekter Landnutzungsänderungen steigen (S. 2 f.). Zu diesem Zweck will sie die Erneuerbare-Energien-Richtlinie und die Kraftstoff-Qualitäts-Richtlinie ändern.
- Da indirekte Landnutzungsänderungen und hierdurch verursachte Treibhausgasemissionen selbst nicht exakt gemessen, sondern nur geschätzt werden können [Folgenabschätzung SWD(2012) 343, S. 12], will die Kommission ihnen „nach dem Vorsorgeprinzip“ (S. 2) entgegenwirken durch
 - den Übergang von „konventionellen“ zu „fortschrittlichen“ Biokraftstoffen mit geringerem Risiko indirekter Landnutzungsänderungen,
 - die Senkung der Treibhausgasintensität von Biokraftstoffen und
 - verbesserte Meldeverfahren für die geschätzten Treibhausgasemissionen infolge indirekter Landnutzungsänderungen.

► **Begrenzung „konventioneller“ Biokraftstoffe**

- „Konventionelle“ Biokraftstoffe werden aus Nahrungsmittelpflanzen, insbesondere aus stärkehaltigen Pflanzen wie Getreide und Mais, aus Zucker- und aus Ölpflanzen, hergestellt.
- Sie bergen ein großes Risiko der Steigerung von Treibhausgasemissionen durch indirekte Landnutzungsänderungen.
- Das 10%-Ausbauziel für erneuerbare Energien darf höchstens zur Hälfte (fünf Prozentpunkte) mit konventionellen Biokraftstoffen erreicht werden (neuer Art. 3 Abs. 4 lit. d RL 2009/28/EG).

► **Förderung „fortschrittlicher“ Biokraftstoffe**

- „Fortschrittliche“ Biokraftstoffe werden aus Rohstoffen mit ansonsten geringem wirtschaftlichen Wert hergestellt.
- Sie bergen ein geringes Risiko der Steigerung von Treibhausgasemissionen durch indirekte Landnutzungsänderungen.
- Fortschrittliche Biokraftstoffe werden bei der Ermittlung, ob das 10%-Ausbauziel für erneuerbare Energien im Verkehrssektor erreicht wird, stärker gewichtet (neuer Art. 3 Abs. 4 lit. e RL 2009/28/EG):
 - Biokraftstoffe z. B. aus Algen, Tierdung, Klärschlamm oder Siedlungs- und Industrieabfällen werden mit dem Vierfachen ihres Energiegehalts angerechnet (neuer Anhang IX Teil A RL 2009/28/EG).
 - Biokraftstoffe z. B. aus gebrauchtem Speiseöl oder tierischen Fetten werden mit dem Doppelten ihres Energiegehalts angerechnet (neuer Anhang IX Teil B RL 2009/28/EG).

Für die Ermittlung des 10%-Ausbauziels ist die Energiemenge der genutzten Kraftstoffe maßgeblich. Durch die Anrechnung eines Vielfachen ihres tatsächlichen Energiegehalts wird das 10%-Ausbauziel schneller erreicht. Je höher der Anteil fortschrittlicher Biokraftstoffe ist, desto geringer sind auch die damit verbundenen Treibhausgasemissionen.

► **Verringerung der Treibhausgasemissionen durch Biokraftstoffe**

Biokraftstoffe müssen – ohne Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderungen – folgende Mindesteinsparungen von Treibhausgasemissionen erzielen, wenn sie auf das 10%-Ausbauziel für erneuerbare Energien und das 6%-Senkungsziel für die Treibhausgasintensität von Biokraftstoffen anrechenbar sein sollen (geänderter Art. 17 Abs. 2 RL 2009/28/EG; geänderter Art. 7b Abs. 2 RL 98/70/EG):

- Biokraftstoffe aus Anlagen, die bis zum 1. Juli 2014 in Betrieb genommen werden:
 - mindestens 35% bis zum 31. Dezember 2017,
 - mindestens 50% ab dem 1. Januar 2018,
- Biokraftstoffe aus Anlagen, die nach dem 1. Juli 2014 in Betrieb genommen werden: mindestens 60%.

► **Berichterstattung über Treibhausgasemissionen infolge indirekter Landnutzungsänderungen**

- Die Kraftstoffanbieter müssen den Mitgliedstaaten jährlich bis spätestens 31. März die geschätzten Treibhausgasemissionen infolge indirekter Landnutzungsänderungen melden. Die Mitgliedstaaten müssen diese Daten der Kommission melden. (neuer Art. 7a Abs. 6 i.V.m. neuem Anhang V RL 98/70/EG)
- Die Mitgliedstaaten müssen ab 31. Dezember 2011 alle zwei Jahre der Kommission einen Bericht über den Ausbau erneuerbarer Energien vorlegen (Art. 22 Abs. 1 RL 2009/28/EG). Bei der Berechnung der durch Biokraftstoffe erzielten Treibhausgaseinsparungen müssen sie die Emissionen infolge indirekter Landnutzungsänderungen mittels standardisierter Schätzwerte mitberücksichtigen (geänderter Art. 22 Abs. 2 i.V.m. neuem Anhang VIII RL 2009/28/EG).

Wesentliche Änderung zum Status quo

- Bislang kann Energie aus konventionellen Biokraftstoffen vollständig auf das 10%-Ausbauziel für erneuerbare Energien im Verkehrssektor angerechnet werden. Nun soll sie nur noch höchstens zur Hälfte angerechnet werden können.
- Bislang werden fortschrittliche Biokraftstoffe nicht bevorzugt auf das 10%-Ausbauziel erneuerbarer Energien im Verkehrssektor angerechnet. Nun sollen sie stärker gewichtet werden.
- Bislang müssen Biokraftstoffe mindestens 35% Treibhausgasemissionen einsparen, um auf das 10%-Ausbauziel für erneuerbare Energien im Verkehrssektor und das 6%-Senkungsziel der Treibhausgasintensität von Kraftstoffen angerechnet zu werden. Zukünftig müssen Biokraftstoffe aus Anlagen, die vor dem 1. Juli 2014 in Betrieb genommen werden, ab 2018 mindestens 50% Treibhausgasemissionen einsparen und Biokraftstoffe aus Anlagen, die nach dem 1. Juli 2014 in Betrieb genommen werden, mindestens 60% Treibhausgasemissionen einsparen.
- Zukünftig müssen Treibhausgasemission infolge indirekter Landnutzungsänderungen bei der Meldung der durch Biokraftstoffe erzielten Emissionseinsparungen mitberücksichtigt werden.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG und die Kraftstoff-Qualitäts-Richtlinie 98/70/EG zielen darauf ab, die Treibhausgasemissionen in der EU u. a. durch die Schaffung eines EU-weiten Markts für nachhaltige Biokraftstoffe zu verringern. Dem damit verbundenen Risiko indirekter Landnutzungsänderungen, die „zwangsläufig transnationale Aspekte aufweisen“, kann laut Kommission nicht von einzelnen Mitgliedstaaten, sondern nur auf EU-Ebene begegnet werden. (S. 5)

Politischer Kontext

Die EU hat sich verpflichtet, bis 2020 ihre Treibhausgasemissionen um 20% gegenüber 1990 zu senken, den Anteil erneuerbarer Energien am EU-Gesamtenergieverbrauch auf mindestens 20% zu erhöhen und ihre Energieeffizienz um 20% zu steigern; zudem muss bis 2020 jeder Mitgliedstaat sicherstellen, dass der Anteil von Biokraftstoffen am gesamten verkehrsbedingten Kraftstoffverbrauch mindestens 10% beträgt („20-20-20-Beschluss“; s. [cepKompass](#), S. 10 ff.). Die hierzu verwendeten Biokraftstoffe dürfen nicht aus Rohstoffen hergestellt werden, die auf Flächen mit hoher biologischer Vielfalt oder hohem Kohlenstoffbestand (Feuchtgebiete, Wälder) gewonnen werden („Nachhaltigkeitskriterien“, Art. 17 RL 2009/28/EG und Art. 7b RL 98/70/EG). Die Kommission hat verpflichtungsgemäß (Art. 17 RL 2009/28/EG und Art. 7b RL 98/70/EG) einen Bericht vorgelegt, in dem sie die Auswirkungen indirekter Landnutzungsänderungen auf Treibhausgasemissionen und Möglichkeiten zu deren Verringerung untersucht. Demnach können Treibhausgasemissionen aufgrund indirekter Landnutzungsänderung nur grob geschätzt werden, so dass sie durch eine „vorbeugende Strategie“ verhindert werden sollten [Mitteilung KOM(2010) 811, S. 16]. Dies soll die vorliegende Änderungsrichtlinie leisten.

Stand der Gesetzgebung

17.10.12 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Energie
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatterin Corinne Lepage (ALDE-Fraktion, FR); Entwicklung; Landwirtschaft; Regionale Entwicklung; Handel; Binnenmarkt; Verkehr; Industrie
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (federführend)
Federführende Bundesministerien:	Umwelt, Wirtschaft
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 (Binnenmarkt) und Art. 192 AEUV (Umwelt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Der Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix der Mitgliedstaaten und insbesondere auch im Verkehrsbereich sollte nicht durch einen politischen Beschluss, sondern durch Marktkräfte unter Berücksichtigung geeigneter klimapolitischer Instrumente festgelegt werden. Mit dem europäischen Handelssystem für Emissionsrechte (EU-ETS) verwendet die EU bereits ein Instrument, mit dem eine politisch vorgegebene Reduktion von CO₂-Emissionen sektorübergreifend zielgenau erreicht werden kann. Von den Verkehrsträgern sind bislang nur der elektrische Schienenverkehr und der Luftverkehr in das EU-ETS einbezogen. Konsequenterweise sollte auch der Straßenverkehr in das EU-ETS einbezogen werden. Allerdings hat sich die EU schon vor Jahren anders entschieden. Daher erfolgt die Bewertung vor dem Hintergrund des geltenden Rechts.

Der Einsatz von Biokraftstoffen geht nur dann mit einem klimaschützenden Effekt einher, wenn die Verbrennung fossiler Kraftstoffe dadurch tatsächlich unterbleibt. Allerdings wird nach allen Prognosen die weltweite Nachfrage nach Kraftstoffen auf absehbare Zeit steigen, sodass die in der EU nicht mehr eingesetzten fossilen Kraftstoffe auf absehbare Zeit außerhalb Europas Abnehmer finden werden.

In die weltweite Emissionsbilanz sind neben den Treibhausgasemissionen der fossilen Brennstoffe auch die durch die Verwendung von Biokraftstoffen ausgelösten Treibhausgasemissionen einzubeziehen. Dazu zählen etwa die für die Herstellung von Biokraftstoffen eingesetzte fossile Energie sowie die Freisetzung von Lachgas infolge der Düngung der Anbauflächen. Darüber hinaus müssen auch Treibhausgasemissionen infolge

indirekter Landnutzungsänderungen berücksichtigt werden, etwa wenn neue Ackerflächen für den Nahrungspflanzenanbau durch Brandrodung erschlossen werden.

Es liegt in der Natur der *indirekten* Landnutzungsänderungen, dass sie nicht direkt beobachtbar sind [so auch die Folgenabschätzung SEC(2012) 343, S. 12], da Landnutzungsänderungen durch eine komplexe Verkettung von ursächlichen Faktoren ausgelöst werden. Daher können auch die damit verbundenen Treibhausgasemissionen nur abgeschätzt, nicht aber konkret gemessen werden. **Da** die Erfahrung jedoch gezeigt hat, dass **es sich bei der indirekten Landnutzungsänderung insbesondere bei Biokraftstoffen außerhalb Europas um ein klimapolitisch relevantes Phänomen handelt, ist ihre Einbeziehung in die Treibhausgasbilanz von Biokraftstoffen grundsätzlich sachgerecht.**

Durch die Begrenzung der Anrechenbarkeit konventioneller Biokraftstoffe auf höchstens fünf Prozentpunkte des 10%-Ausbauziels haben die Mitgliedstaaten nur noch einen begrenzten Anreiz, den Einsatz konventioneller Biokraftstoffe zu fördern. Die Höchstgrenze der Anrechenbarkeit entspricht ungefähr dem derzeitigen Anteil von Biokraftstoffen in der EU. Durch den Einsatz konventioneller Biokraftstoffe über diese Grenze hinaus können die Mitgliedstaaten zukünftig ihre EU-rechtlichen Verpflichtungen nicht mehr erfüllen.

Die Kommission geht davon aus, dass konventionelle Biokraftstoffe aus Palmöl, Sojabohnen und Raps im Vergleich zu fossilen Kraftstoffen sogar zu mehr Treibhausgasemissionen führen [s. Folgenabschätzung SEC(2012) 343, S 26 f.]. Daher hätte die Kommission einerseits aus klimapolitischer Sicht eine Beendigung der Anrechnung zumindest dieser konventionellen Biokraftstoffe vorschlagen müssen. Andererseits haben aber Unternehmen nur deshalb in die Produktion von Biokraftstoffen investiert, weil die EU und die Mitgliedstaaten entsprechende Anreize gesetzt haben. Ein Ausstieg aus der Förderung dieser Biokraftstoffe würde daher durch politische Vorgaben motivierte Investitionen nachträglich entwerten. **Die Begrenzung der Anrechenbarkeit konventioneller Biokraftstoffe auf fünf Prozentpunkte des 10%-Ausbauziels betrifft vor allem zukünftige, noch nicht getätigte Investitionen. Daher ist diese Begrenzung als Teilkorrektur politischer Fehlsteuerungen vertretbar.**

Die stärkere Gewichtung fortschrittlicher Biokraftstoffe setzt für die Mitgliedstaaten Anreize, insbesondere den Einsatz dieser Biokraftstoffe zu fördern. Damit wird aber auch das 10%-Ausbauziel faktisch herabgesetzt, da der Anteil von Biokraftstoffen künstlich größer gerechnet wird, als er tatsächlich ist.

Die Anhebung der Vorgabe, dass Biokraftstoffe zukünftig 50% bzw. 60% direkte Treibhausgasemissionen einsparen müssen, wenn sie auf das 10%-Ausbauziel und das 6%-Senkungsziel anrechenbar sein sollen, verringert den Einsatz treibhausgasintensiver Biokraftstoffe. Zwar berücksichtigen diese Vorgaben nicht die indirekten Landnutzungsänderungen. Da ein direkter Zusammenhang zwischen der Produktion eines bestimmten Biokraftstoffs und der indirekten Landnutzungsänderung im Einzelfall kaum nachweisbar ist, sind die verschärften Anforderungen hinsichtlich der direkten Treibhausgasemissionen als pragmatisches Vorgehen zu sehen.

Durch den verstärkten Einsatz fortschrittlicher aber teurer Biokraftstoffe steigt tendenziell der Kraftstoffpreis in der EU. Falls die teureren Biokraftstoffe durch die Mitgliedstaaten subventioniert werden, erhöht dies unter sonst gleichen Bedingungen die Steuerbelastung. Beides wirkt negativ auf Wachstum und Beschäftigung.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas erlassen (Art. 192 AEUV). Zudem dienen EU-weit einheitliche Regelungen für Biokraftstoffe dazu, das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen (Art. 114 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. Indirekte Landnutzungsänderungen infolge des Anbaus von Rohstoffen für Biokraftstoffe können grenzübergreifend auftreten, so dass Gegenmaßnahmen sinnvollerweise nicht von einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auf EU-Ebene ergriffen werden sollten.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Die indirekte Landnutzungsänderung infolge des Anbaus von Pflanzen für Biokraftstoffe ist ein klimapolitisch relevantes Phänomen. Daher ist ihre Berücksichtigung bei der Beurteilung der Treibhausgasbilanz von Biokraftstoffen grundsätzlich sachgerecht. Die Begrenzung der Anrechenbarkeit konventioneller Biokraftstoffe auf die Hälfte des 10%-Ausbauziels ist als Teilkorrektur politischer Fehlsteuerungen vertretbar.