

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote

Der Mittelstandsverband abfallbasierter Kraftstoffe e.V. (MVaK) repräsentiert neunundzwanzig Unternehmen, die geeignete pflanzliche Abfall- und Reststoffe, überwiegend gebrauchte Speiseöle sowie Abfallfettsäuren, sammeln, aufbereiten, zu abfallbasiertem und fortschrittlichem Biodiesel verarbeiten oder mit den Ausgangsstoffen und Fertigprodukten handeln.

Wir bedanken uns für die Übermittlung des Referentenentwurfs, Bearbeitungsstand 19.06.2025, dessen Inhalt wir in weiten Teilen ausdrücklich begrüßen. Die vorgesehenen Maßnahmen zur Betrugsprävention und die Abschaffung der Option zur doppelten Anrechnung fortschrittlicher Biokraftstoffe sind die lange erwarteten Antworten des BMUKN auf eine nunmehr über zwei Jahre lang andauernde Marktsituation, die für viele Unternehmen der Erneuerbaren-Branche existenzbedrohend ist und die das Erreichen unserer Klimaziele gefährdet.

Nachfolgend nehmen wir zu Inhalten des Referentenentwurfs wie folgt Stellung:

1. Zweck der Gestattungspflicht von Vor-Ort-Kontrollen durch relevante Informationen unterstützen und im Bedarfsfall durch ein nationales behördliches Registrierungsverfahren ergänzen (Neufassung des § 37b Absatz 8 Satz 1 Nummer 5 BImSchG, Einfügung eines § 4b 38. BImSchV)

Wir begrüßen, dass Biokraftstoffe zur Erfüllung von Verpflichtungen nach § 37a Absatz 1 Satz 1 und 2 BImSchG in Verbindung mit § 37a Absatz 4 BImSchG sowie nach § 14 Absatz 1 38. BImSchV nur dann angerechnet werden dürfen, wenn zuständigen Behörden eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union Vor-Ort-Kontrollen der jeweiligen Produktionsanlagen ermöglicht werden.

Mit Blick auf § 17 Absatz 2 Biokraft-NachV sollte die in Deutschland zuständige Behörde zum 01.01.2026 eine zentrale, stets aktuelle Website einrichten, auf der alle Marktteilnehmer jederzeit einsehen können, welche Länder von den zuständigen Behörden eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union nicht betreten werden dürfen, und auf der alle Zertifikate aufgelistet werden, die in Anwendung des neuen § 39 Absatz 3a 37. BImSchV ausgesetzt, entzogenen oder für ungültig erklärt wurden, weil eine Vor-Ort-Kontrolle aus anderen Gründen untersagt wurde. Marktteilnehmer erhielten so die Möglichkeit, unwirksame Nachhaltigkeitsnachweise rechtzeitig zu erkennen.

Darüber hinaus sollte es in der Einfügung eines § 4b 38. BImSchV und der Neufassung des § 37b Absatz 8 Satz 1 Nummer 5 BImSchG gleichlautend heißen „zuständige Behörde eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union“.

Zuvor genannte Neufassung und Einfügung sind wichtige Maßnahmen zur Betrugsprävention. Diese Maßnahmen könnten im Bedarfsfall ergänzt werden durch die Einführung eines nationalen behördlichen Registrierungsverfahrens für Produzenten fortschrittlicher Biokraftstoffe, sofern von ihnen produzierte Biokraftstoffe auf die Treibhausgasminderung-Quote, insbesondere aber auf den Mindestanteil nach § 14 Absatz 1 38. BImSchV, angerechnet werden sollen. Nur im Rahmen eines behördlichen Registrierungsverfahrens obläge es ausschließlich deutschen Behörden, Produktionsanlagen fortschrittlicher Biokraftstoffe zu überwachen. Ein Vorschlag für ein Lastenheft, welches den Prüfumfang im Rahmen eines behördlichen Registrierungsverfahrens definiert, wurde bereits von Branchenverbänden erarbeitet.

Da § 14 Absatz 1 38. BImSchV explizit fortschrittlichen Biokraftstoffen eine zusätzliche Förderung in Form eines Mindestanteils gewährt und diese Förderung in erster Linie Investitionen in die hiesige Produktion fortschrittlicher Biokraftstoffe anreizen sollte, wäre es naheliegend und zudem bürokratisch weniger aufwendig, zukünftig ausschließlich fortschrittlichen Biokraftstoffen aus EU-Produktionsanlagen die Anrechnung auf den Mindestanteil zu gewähren. Dies hätte zusätzlich den Nutzen, dass Kosten für hiesige Klimaschutzmaßnahmen eine hiesige Wertschöpfung gegengerechnet werden könnte. Eine Verlagerung von Wertschöpfung aufgrund von Investitionen in Drittstaaten würde verhindert.

2. Treibhausgasminderungs-Quote auch für das Jahr 2027 ambitioniert anheben und Mechanismus zur Anpassung der Treibhausgasminderungs-Quote nachsteuern (Neufassung des § 37a Absatz 4 BImSchG, Neufassung des § 37h BImSchG)

Wir begrüßen den Vorschlag der Bundesregierung, die Treibhausgasminderungs-Quote bis in das Jahr 2040 festzulegen und ab dem Jahr 2031 graduell und ambitioniert bis auf 53 Prozent anzuheben.

Eine ambitionierte Anhebung der Treibhausgasminderungs-Quote ist aber ebenso für das Jahr 2027 geboten. Im Jahr 2027 werden die Quotenüberträge aus Übererfüllungen der Jahre 2024-2026 auf den Markt gebracht. Es muss sichergestellt werden, dass die absehbare Zertifikate-Welle Erfüllungsoptionen aus hiesiger Produktion nicht verdrängt, wie es im 4. Quartal 2024 zu beobachten war. Zudem sollte bedacht werden, dass durch die absehbare Zertifikate-Welle im Jahr 2027 ein Einmaleffekt auftreten könnte, in dessen Folge der Mechanismus des neuen § 37h

BlmSchG greifen würde. Wir erachten es deshalb als erforderlich, den für das Jahr 2027 vorgesehenen Prozentsatz auf 20 Prozent zu erhöhen, wobei die Prozentsätze für alle Folgejahre unverändert blieben.

Den Mechanismus zur Anpassung der Treibhausgasminderungs-Quote in § 37h BlmSchG neu zu definieren, erachten wir als folgerichtigen Schritt. Die beabsichtigte Wirkung wird aber nur dann erzielt, wenn aufgrund einer hohen Übererfüllung in einem Jahr a bereits ab dem Folgejahr a+1 der Prozentsatz erhöht wird. § 37h Absatz 2 sollte entsprechend angepasst werden. Uns ist bewusst, dass damit eine Quotenerhöhung in einem laufenden Verpflichtungsjahr erfolgen würde. Aber nur so würde gewährleistet, den Anreiz für den Einsatz aller Erfüllungsoptionen deutlich zu steigern und keine Erfüllungsoptionen zu verdrängen. Ohnehin erhält das BMUKN nach § 37h Absatz 3 BlmSchG die Möglichkeit, den Prozentsatz lediglich mit einem halben der Übersteigerung zu erhöhen.

Darüber hinaus sollte der Mechanismus erstmals greifen, sofern im Jahr 2026 für das Verpflichtungsjahr 2025 eine ausreichend hohe Übererfüllung festgestellt wird.

Um einer vollständigen oder vorübergehenden Verdrängung von Erfüllungsoptionen aus hiesiger Produktion entgegenzuwirken, sollte das BMUKN obendrein in Erwägung ziehen, Verpflichteten nach § 37a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BlmSchG vorzuschreiben, dem in Verkehr gebrachten Dieselkraftstoff Biodiesel bis zur jeweiligen Norm-Obergrenze („Blend-Wall“) beizumischen.

In § 37h Absatz 1 BlmSchG muss zudem richtig gestellt werden, welche Frist von der zuständigen Stelle einzuhalten ist.

3. Keine Einschränkung der Rohstoffbasis zur Biokraftstoffproduktion

Es läuft dem Ziel des BMUKN zuwider, die Treibhausgasemissionen des gesamten Verkehrssektors ambitioniert mindern zu wollen, wenn gleichzeitig die Anrechenbarkeit nachhaltig verfügbarer Rohstoffoptionen begrenzt und etablierte Rohstoffoptionen zur Biokraftstoffproduktion vollständig ausgeschlossen werden sollen. Solche Einschränkungen sind insbesondere dann zu hinterfragen, wenn gleichzeitig Biokraftstoffproduzenten strenger überwacht werden sollen und darüber hinaus die Unionsdatenbank in absehbarer Zeit verpflichtend zu nutzen sein wird.

Obergrenze für die Anrechenbarkeit abfallbasierter Biokraftstoffe stärker anheben (Neufassung des § 13a 38. BlmSchV)

Um bei einem kontinuierlich sinkenden Energiebedarf des Verkehrssektors die absolute Absatzmenge abfallbasierter Biokraftstoffe beizubehalten, ist es richtig, die

Obergrenze für die Anrechenbarkeit abfallbasierter Biokraftstoffe schrittweise anzuheben. Allerdings berücksichtigt die vorgesehene Anhebung der Obergrenze augenscheinlich nicht die Erweiterung der Anlage 4 der 38. BImSchV um vier zusätzliche Ausgangsstoffe. Insbesondere „Zwischenfrüchte wie Zweitfrüchte und Deckpflanzen“ haben das Potenzial, zukünftig die Produktion abfallbasierter Biokraftstoffe spürbar zu steigern. Zudem muss berücksichtigt werden, dass der Luftverkehr zukünftig abfallbasierte Biokraftstoffe in größeren Mengen nachfragen wird. Eine stärker ansteigende Obergrenze würde folglich auch hiesige Produzenten von abfallbasiertem Biodiesel, der nicht im Luftverkehr verwendet werden kann, vor dem Verlust ihrer Rohstoffbasis schützen.

Wir schlagen deshalb vor, die Obergrenze für die Anrechenbarkeit abfallbasierter Biokraftstoffe stärker anzuheben, sofern das BMUKN nicht bereit ist, auf die Obergrenze vollständig zu verzichten.

		2026	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
§ 13a 38. BImSchV	%	1,9	1,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Referentenentwurf	%	1,9	1,9	2	2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,6	2,6	2,8	2,8
MVaK-Vorschlag	%	1,9	2,5	2,5	2,7	2,7	2,7	3,6	3,6	4	4	4	4,8

Darüber hinaus schlagen wir vor, ausschließlich abfallbasierte Biokraftstoffe aus EU-Produktionsanlagen zur Anrechnung auf die Treibhausgasminderungs-Quote zuzulassen. Dies hätte auch im Fall von abfallbasierten Biokraftstoffen den Nutzen, dass einem Aufwand für hiesige Klimaschutzmaßnahmen hiesige Wertschöpfung gegengerechnet werden könnte.

„Abwasser aus Palmölmühlen und leere Palmfruchtbündel“ weiter zur Anrechnung auf die Treibhausgasminderungs-Quote zulassen (Neufassung des § 37b Absatz 8 Satz 1 Nummer 3 BImSchG)

Insbesondere POME-basierte Biokraftstoffe dürfen nicht von der Anrechenbarkeit auf die Treibhausgasminderungs-Quote ausgeschlossen werden. POME (Abwasser aus Palmölmühlen) ist ein etablierter und streng kontrollierter Ausgangsstoff zur Biokraftstoffproduktion. Unternehmen haben im Vertrauen auf verlässliche Rahmenbedingungen in Anlagen zur Verwendung von POME für die Biokraftstoffproduktion investiert und eigene, überwachte Lieferketten aufgebaut.

Mit dem Ausschluss eines etablierten Ausgangsstoffes würde zudem ein Exempel statuiert, welches aus Investorensicht jederzeit weitere Ausgangsstoffe, die im Anhang IX der Erneuerbare-Energien-Richtlinie aufgelistet sind, treffen könnte. Dies hätte einen erheblichen Vertrauensverlust zur Folge, welcher die Bereitschaft, in die Produktion fortschrittlicher Biokraftstoffe zu investieren, massiv einschränken würde. Ferner stellt sich die Frage, ob die Europäische Kommission aufgrund des geplanten Ausschlusses von „Abwasser aus Palmölmühlen und leere Palmfruchtbündel“ ein

Vertragsverletzungsverfahren einleiten könnte.

In diesem Zusammenhang möchten wir auf unseren Vorschlag im letzten Absatz unter Punkt (1.) unserer Stellungnahme verweisen. Der Vorschlag könnte, sollte er in Betracht gezogen werden, auch oder ausschließlich auf POME-basierte Biokraftstoffe Anwendung finden.

Biokraftstoffe aus Tierfetten der Kategorie 3 zur Anrechnung auf die Treibhausgasminderungs-Quote zulassen (Neufassung des § 37b Absatz 8 Satz 1 Nummer 8 BImSchG in Verbindung mit § 9 Absatz 1 36. BImSchV)

Biokraftstoffe, die aus Tierfetten der Kategorie 3 hergestellt werden, sollten uneingeschränkt auf die Treibhausgasminderungs-Quote angerechnet werden dürfen. Bereits heute wird der überwiegende Teil des in Deutschland erzeugten Tierfetts der Kategorie 3 zur Biokraftstoffproduktion genutzt. Der Verband der Verarbeitungsbetriebe Tierischer Nebenprodukte e. V. (vvtvn) gibt auf seiner Website an, dass von den in Deutschland im Jahr 2024 insgesamt erzeugten 293.598 t Tierfetten der Kategorie 3 160.865 t für die Biokraftstoffproduktion verwendet wurden. Die weitere Ausgrenzung von Tierfetten der Kategorie 3 stünde zudem der Absicht der Europäischen Kommission nach Artikel 3 Absatz 8 Satz 1 Buchstabe c sowie Artikel 4 Absatz 4 Verordnung (EU) 2023/2405 entgegen, SAF-Produzenten eine erweiterte Rohstoffpalette zu gewähren.

4. Mindestanteil fortschrittlicher Biokraftstoffe weiter anheben (Neufassung des § 14 Absatz 1 38. BImSchV)

Wir möchten an dieser Stelle wiederholen, dass wir den Vorschlag des BMUKN ausdrücklich begrüßen, die Option zur doppelten Anrechnung fortschrittlicher Biokraftstoffe fortan nicht mehr zu gewähren.

Ebenso begrüßen wir den Vorschlag, im Gegenzug den Mindestanteil fortschrittlicher Biokraftstoffe anzuheben. Allerdings sollte die Anhebung des Mindestanteils ambitionierter erfolgen, insbesondere für das Jahr 2027, da in 2027 viele Zertifikate aus der Übererfüllung des fortschrittlichen Mindestanteils der Jahre 2024-2026 übertragen werden und physische Erfüllungsoptionen verdrängen könnten. Auch angesichts der Aufnahme neuer Ausgangsstoffe in die Anlage 1 der 38. BImSchV schlagen wir vor, den Mindestanteil wie folgt zu erhöhen.

	2026	2027	2028	2029	2030
§ 14 38. BImSchV	1 %	1 %	1,7 %	1,7 %	2,6 %
Referentenentwurf	2 %	2 %	2,5 %	2,5 %	3 %
MVAk-Vorschlag	3 %	5 %	3 %	4 %	5 %

5. Co-Processing weiterhin mit Augenmaß zulassen (Neufassung des § 37b Absatz 8 Satz 1 Nummer 6 in Verbindung mit §12 37. BImSchV)

Wir betrachten die Anrechenbarkeit biogener Öle, die in einem raffinerietechnischen Verfahren gemeinsam mit mineralölstämmigen Ölen hydriert worden sind (sogenanntes Co-Processing), auf die Erfüllung der Verpflichtungen nach § 37a Absatz 1 Satz 1 und 2 in Verbindung mit Absatz 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes grundsätzlich als kritisch. Insbesondere aufgrund zahlreicher Verlautbarungen, die besagen, dass problemlos 10 Prozent und mehr biogene Öle gemeinsam mit mineralölstämmigen Ölen hydriert werden könnten. Aber auch, weil der biogene Anteil im fertigen Kraftstoff nicht zweifelsfrei bestimmt werden kann.

Die Vorgaben des § 12 37. BImSchV haben somit unverändert ihre Berechtigung. Mitverarbeitete biogene Öle dürfen nur dann auf die Treibhausgasminderungs-Quote angerechnet werden, wenn landwirtschaftliche Rohstoffe, Abfälle oder Reststoffe, die bei der Herstellung der biogenen Öle verwendet werden, Rohstoffe nach Anhang IX Teil A zu der Richtlinie (EU) 2018/2001 sind und diese nachhaltig erzeugt worden sind. Diese Vorgabe stellt insbesondere sicher, dass Ausgangsstoffe, die heute effizienter zur Biodieselproduktion verwendet werden, ihrer bisherigen Verwendung nicht entzogen werden.

Ohnehin wird Anlage 1 38. BImSchV und damit der verfügbare Rohstoffpool für ein Co-Processing im Rahmen der vorgesehenen Novellierung der 38. BImSchV um fünf Ausgangsstoffe erweitert.

Abschließend möchten wir alle Beteiligten an diesem Gesetzgebungsverfahren bitten, sich dafür einzusetzen, dass dieses Gesetz wie vorgesehen zum 01.01.2026 in Kraft treten kann.

Berlin, 18.07.2025