

**W**

**Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**

**Ausschluss von Palmöl und anderen Biokraftstoffen aus der  
EEG-Förderung**

- Ausarbeitung -



## **Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**

Verfasser: [REDACTED]

Ausschluss von Palmöl und anderen Biokraftstoffen aus der EEG-Förderung

Ausarbeitung WD 5 - 3000 - 117/08

Abschluss der Arbeit: 9. September 2008

Fachbereich WD 5: Wirtschaft und Technologie;  
Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz;  
Tourismus

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

**Inhaltsverzeichnis**

**Seite**

**W**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Nachhaltige Biomasse im novellierten EEG</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Handelsrechtliche Aspekte</b>	<b>6</b>
3.1.	Außenhandel	6
3.2.	Binnenmarkt	7
<b>4.</b>	<b>Analogien in anderen Rechtsgebieten</b>	<b>8</b>
4.1.	Bundesimmissionsschutzgesetz	8
4.2.	Energiesteuergesetz	9

## **1. Einleitung**

Am 4. Juli 2008 hat der Bundesrat das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) gebilligt. Der Bundestag hatte das Gesetz bereits am 6. Juni verabschiedet. In Kraft treten wird es zum 1. Januar 2009. Mit dem Ziel, die Nachhaltigkeit der Stromerzeugung aus Biomasse zu sichern, wurden in der Novellierung einige Veränderungen gegenüber dem Vorgängergesetz vorgenommen. Dazu gehört eine nach Herkunft und CO<sub>2</sub>-Bilanz der Erzeugung differenzierende Betrachtung der verschiedenen, zur Stromerzeugung geeigneten Bioenergieträger, die in der Biomasseverordnung vom 21. Juni 2001 (BGBl. I S. 1234), geändert durch die Verordnung vom 9. August 2005 (BGBl. I S. 2419), noch nicht enthalten war. Diese Veränderung ist insbesondere durch die zahlreichen Berichte über Rodung von Tropenwäldern zugunsten von Produktion und Export von Palmöl und Soja motiviert. Die daraus entstandenen Schäden übertreffen den umweltpolitischen Nutzen um ein Vielfaches. Demzufolge soll die Förderung durch das EEG ab kommenden Jahr auf solche Bioenergieträger reduziert werden, die bestimmten Kriterien der Nachhaltigkeit genügen.

## **2. Nachhaltige Biomasse im novellierten EEG**

In § 27 des novellierten EEG sind die Vergütungssätze für eingespeisten Strom aus Biomasse nach „der nach § 64 Abs.1 Nr. 2 erlassenen Biomasseverordnung“ festgelegt. Die an dieser Stelle zu findende Ermächtigung des Bundesministeriums für Umwelt zum Erlass einer Verordnung, welche die Vergütung von Strom aus Biomasse an die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien bindet, hat sich inzwischen in einem Entwurf zur sog. Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung (BioNachV) niedergeschlagen<sup>1</sup>, der zu Anfang des Jahres 2008 bei der EU-Kommission notifiziert wurde. Diese hat das Verfahren bis zunächst Ende Dezember 2008 angehalten, da sie zum Zeitpunkt der Anmeldung bereits an einem eigenen Vorschlag arbeitete, der im Interesse harmonisierter EU-Vorschriften vorrangig ist.

---

<sup>1</sup> Entwurf einer Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Erzeugung von Biomasse zur Verwendung als Biokraftstoff



Auch unterscheiden sich der deutsche Entwurf und der in Gestalt eines Richtlinienentwurfs<sup>2</sup> am 23.01.2008 vorgelegte vorliegende Kommissionsvorschlag in einer Reihe von Punkten.

Der Kommissionsvorschlag, der eine Umsetzungsfrist bis zum 31.03.2010 vorsieht, wird derzeit im Europäischen Parlament beraten. Die Stellungnahmen der Ausschüsse wurden in den Monaten Juni und Juli 2008 abgegeben. Insgesamt sind 1.118 Änderungsanträge zu bescheiden. Die erste Lesung im EP ist für die Sitzung vom 08.10.2008 geplant. Die Bundesregierung unterstützt den Richtlinienentwurf der Kommission grundsätzlich und drängt auf schnelle Verabschiedung (s. Kasten, Anlage 17 zum Stenografischen Bericht der 153. Sitzung vom 9. April 2008).

Angesichts der weit über die spezifischen Aspekte der Energieträger Palmöl und Sojaöl hinausreichenden Komplexität des Regelwerks spricht jedoch wenig dafür, dass die Richtlinie die weiteren Verfahrensschritte so zügig passiert, dass sie rechtzeitig für das EEG, d.h. noch zum 01.01.2009, in nationales Recht umgesetzt werden

kann. Dies bedeutet, dass Teile der politischen Zielsetzung des EEG in zeitlichen Verzug geraten können.

Ein Rechtsvakuum – wie in Berichten gelegentlich befürchtet - oder die Notwendigkeit zum Erlass von Übergangsvorschriften entsteht jedoch nicht. § 66 EEG (Übergangsbestimmungen) stellt klar, dass bis zum Erlass einer BioNachV weiterhin die Biomasseverordnung vom 21. Juni 2001 in der Fassung vom 9. August 2005, gilt.

**Antwort**

der Parl. Staatssekretärin Astrid Klug auf die Frage der Abgeordneten **Ulrike Höfken** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) (Drucksache 16/8714, Frage 24):

Wie wird die Bundesregierung die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen für den Fall sicherstellen, dass die EU-Kommission die deutsche Nachhaltigkeitsverordnung für Biokraftstoffe nicht ratifiziert, und unterstützt die Bundesregierung die Haltung der EU-Kommission, dass nationale Nachhaltigkeitsvorschriften für Biokraftstoffe nicht strenger sein dürfen als die zukünftigen EU-Vorschriften?

Die Bundesregierung hat die Nachhaltigkeitsverordnung wie EU-rechtlich vorgeschrieben bei der EU-Kommission notifiziert. Die EU-Kommission hat mitgeteilt, dass sie bereits einen Vorschlag für entsprechende EU-Regelungen beschlossen hat und daher das Inkrafttreten der deutschen Verordnung angehalten. Die Bundesregierung unterstützt EU-einheitliche anspruchsvolle Nachhaltigkeitskriterien, da dann für die Biokraftstoffförderung aller EU-Mitgliedstaaten diese Kriterien verbindlich werden. Angesichts der Dringlichkeit des Problems muss jetzt allerdings sichergestellt werden, dass die geplante EU-Regelung genauso schnell in Kraft treten kann, wie das bei der nationalen Regelung der Fall wäre.

<sup>2</sup> Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen {KOM(2008) 30 endgültig}



### 3. Handelsrechtliche Aspekte

#### 3.1. Außenhandel

Rechtlich zulässig ist die avisierte BioNachV, solange durch sie im Ausland erzeugte Produkte nicht diskriminiert werden. Die Bindung der Förderung an die Verwendung von nachhaltig erzeugten Bio-Energieträgern kann im Rahmen des WTO-Regelwerks nur dann als „non-tariff-barrier to trade“ moniert werden, wenn nicht dieselben Kriterien auch an die alternativen Erzeugnisse aus Deutschland bzw. der EU angelegt werden.

Der Entwurf der BioNachV wie auch der EU-Richtlinienentwurf arbeiten mit sog. default-Werten, die in Bezug zu den Referenzgrößen des CO<sub>2</sub> – Ausstoßes von fossilen Kraftstoffen (85 kg CO<sub>2</sub>-Äquivalente pro GJ für Ottokraftstoff und 86,2 kg CO<sub>2</sub>-Äquivalente pro GJ für Dieselkraftstoff) gesetzt werden. Der Anspruch auf erhöhte

Alle Angaben sind in kg CO<sub>2</sub>-Äquivalente pro GJ

aus: BMU, Entwurf zur BioNachV, Dez. 2007

Abschnitt Herstellungskette	Biokraftstoff Biomasse Herkunft	Ethanol Weizen Europa	Ethanol Mais Nordamerika	Ethanol Zuckerrohr Lateinamerika	Ethanol Zuckerrübe Europa	FSME Raps Europa	FSME Soja Lateinamerika	FSME Soja Nordamerika	FSME Palmöl Südostasien
Direkte Landnutzungsänderung		26,2	19,8	158,8	15,6	32,8	289,6	54,5	112,8
Gewinnung von Biomasse		22,3	17,8	19,5	11,3	29,1	12,9	15,2	6,6
Transport der Biomasse		0,7	0,7	1,5	1,7	0,4	0,5	0,5	0,1
Verarbeitung Konversionsstufe 1		-	-	0,8	6,6	7,6	7,3	9,2	6,9
Transport zwischen Konversionsstufen		-	-	-	-	0,2	3,8	3,4	4,3
Verarbeitung Konversionsstufe 2		34,3	25,0	1,0	48,9	7,6	7,7	7,7	7,7
Transport zur Raffinerie, Lagerung Beimischung		0,4	4,8	5,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Gesamtsumme		83,9	68,0	187,1	84,4	78,1	322,0	90,7	138,7

Einspeisevergütung im EEG oder auch auf Anrechnung eines Erzeugnisses auf die Biokraftstoffquote muss künftig mit dem Nachweis unterlegt werden, dass das gesamte CO<sub>2</sub>-Äquivalent der Bereitstellung nicht über den Referenzwerten der fossilen Alternativen liegt. Ein Handelshemmnis ist zunächst nicht gegeben, da die Förderungswürdigkeit der einzelnen Produkte an einer einheitlichen umweltpolitischen Zielgröße gemessen wird. Allerdings wirken die in der Rubrik „direkte Landnutzungsänderung“ in den Pfaden Zuckerrohr/Lateinamerika, Soja/Lateinamerika und Palmöl/Südostasien eingetragenen default-Werte prohibitiv. Sofern in diesen Regionen eine umweltfreundlichere Erzeugung möglich ist, kommen auf die Erzeuger erhöhte Produktions- und Zertifizierungskosten zu, die von hier aus nicht zu beziffern sind. Evtl. ließe sich eine Beschwerde der betroffenen Erzeugerländer bei der WTO mit den eingesetzten default-Werten bzw. mit dem zum Nachweis ihrer Unterschreitung nötigen Aufwand begründen. Im Unterschied zum Entwurf der BioNachV geht der Richtlinienentwurf der Kommission

von Standardwerten für die Einsparungen von Treibhausgasen in den einzelnen Bereitstellungspfaden aus. Biobrennstoffe, bei deren Einsatz nicht mindestens 35 % der bei fossilen Brennstoffen anfallenden Treibhausgasemissionen eingespart werden, sind demnach von der Quotenanrechnung und der finanziellen Förderung ausgeschlossen. Die in Anhang VII festgelegten Standardwerte enthalten nicht die im Entwurf zur BioNachV eingesetzten Default-Werte für direkte Landnutzungsänderungen. Diese sind in Artikel 15, Abs. 3 und 4 in Gestalt qualitativ beschriebener Ausschlusskriterien erfasst (z.B. keine Erzeugung in Feuchtgebieten, in kontinuierlich bewaldeten Gebieten, Grünland mit großer biologischer Vielfalt).

Die im Kommissionsentwurf eingesetzten Standardwerte unterscheiden sich in den einzelnen Bereitstellungspfaden auch nach den verwendeten Prozessbrennstoffen. So erbringt die Ethanolherstellung aus Weizen mit Braunkohle als Prozessbrennstoff keine Einsparungen und ist aus der Förderung ausgeschlossen. Weiter scheiden lt. Kommissionsentwurf Ethanol aus Zuckerrüben, Biodiesel aus Palmöl sowie hydrobehandeltes Palmöl aus dem Spektrum der geförderten Biomasse aus. Biodiesel aus Raps erfüllt die Anforderungen nur knapp<sup>3</sup>.

Der von der Kommission gewählte Ansatz erscheint insgesamt weniger anfällig für evtl. unterstellte Diskriminierungstatbestände. Auch sind Differenzen bezüglich der Bewertung der Emissionen durch direkte Landnutzungsänderung weitgehend ausgeschlossen<sup>4</sup>, und die Zertifizierungskosten dürften bei diesem Verfahren niedriger liegen als im Fall des Entwurfs zur BioNachV.

### 3.2. Binnenmarkt

Handelsverzerrungen innerhalb der EU dürften mit dem vom BMU vorgeschlagenen Verfahren weitgehend ausgeschlossen sein, da für die Ethanol- und Biodiesel-Ketten in Europa einheitliche default-Werte unterhalb der Referenzwerte eingetragen wurden.

Zu Störungen kann aber der Zeitversatz zwischen den Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedsländern führen. Die BioNachV sieht in § 18 vor, dass alle Erzeugnisse erfasst werden, die „nach dem Ende des 16. Monats nach dem Tag des Inkrafttretens der Verordnung in Verkehr gebracht werden“. Ausgehend von dem Zeitziel 1. Januar 2009 zielt der Entwurf damit auf das Ende der im EU-Richtlinienentwurf genannten Umsetzungs-

---

<sup>3</sup> Ein gewichtiges deutsches Monitum zum Kommissionsentwurf bezieht sich auf die Nicht-Erwähnung von Soja als Grundstoff.

<sup>4</sup> indirekte Landnutzungsänderungen (Biokraftstoffe auf Nahrungsmittelflächen, die ihrerseits in Naturgebiete ausweichen) sind in beiden Entwürfen nicht erfasst.

frist. Beschwerden aus dem Gebiet der EU können damit weitestgehend vermieden werden.

#### **4. Analogien in anderen Rechtsgebieten**

##### **4.1. Bundesimmissionsschutzgesetz<sup>5</sup>**

Das BMU hat im August diesen Jahres einen Entwurf zur Novellierung des BImSchG (8. Gesetz zur Änderung des BImSchG) vorgelegt, in dessen Mittelpunkt die Absenkung der Biokraftstoffquote von 6,25 auf 4,8 % im Jahr 2009 steht. Darin ist u.a. auch vorgesehen, die Quoten-Anrechnung von Pflanzenölen aus Drittländern und von Biodiesel auf die Quote solange auszusetzen, bis eine Nachhaltigkeitsverordnung in Kraft getreten ist und die Anrechnung an deren Kriterien geknüpft werden kann.

Biokraftstoffe sind laut geltendem Gesetz „Energieerzeugnisse ausschließlich aus Biomasse im Sinne der Biomasseverordnung vom 21. Juni 2001, geändert durch die Verordnung vom 9. August 2005. Energieerzeugnisse, die anteilig aus Biomasse hergestellt werden, gelten in Höhe dieses Anteils als Biokraftstoff. Fettsäuremethylester (Biodiesel) gelten in vollem Umfang als Biokraftstoffe, wenn sie durch Veresterung von pflanzlichen oder tierischen Ölen oder Fetten gewonnen werden, die selbst Biomasse im Sinne der Biomasseverordnung sind“.

Die Bindung der Quotenregelung im Verkehrskraftstoffmarkt an eine neue nationale Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung oder auch an die weiter greifende EU-Richtlinie bzw. den dazu nötigen Rechtsakt zur nationalen Umsetzung ist logisch geboten. Für eine parallele Existenz zweier Verordnungen – eine zu Zwecken des EEG, die andere zu Zwecken der Verkehrskraftstoffe - gibt es keinen vernünftigen Grund, zumal die Verwendung im Verkehr durch weniger strenge Kriterien und Entfall von Zertifizierungskosten begünstigt würde.

Ohne eine Übergangsregelung würde der Beschluss eines neuen BImSchG zum 01.01.2009 jedoch zwangsläufig in ein Rechtsvakuum münden, wenn die BioNachV nicht zum selben Termin umgesetzt werden kann. Mit einer Übergangsregelung in Analogie zu § 66 EEG (Weiterführung der alten Biomasseverordnung) und Synchronisierung der Erfassungsfrist der BioNachV auf den Umsetzungstermin der EU-Richtlinie (31.03.2010) kann dieses Problem umgangen werden.

---

<sup>5</sup> Die Ausführungen in diesem Absatz beruhen auf mündlichen Auskünften aus den beteiligten Ressorts. Der Gesetz-Entwurf liegt hier nicht vor und konnte deshalb nicht im Wortlaut geprüft werden.



Ein anderes Vorgehen würde die Hersteller von Biokraftstoffen zu erheblichen Umstellungen zwingen. Mangels etablierter Zertifizierungssysteme würde die Grundstoffversorgung (vorübergehend) erheblich eingeschränkt. Verteuerung speziell von Biodiesel, der z.Zt. zu ca. 20% aus Sojamethylester besteht, sowie Verzerrungen im EU-Binnenmarkt wären die Folge.

Derzeit ruhen die Arbeiten an der Novellierung des BImSchG, da der Entwurf in der Ressortabstimmung am Widerstand des BMELV gescheitert ist.

#### 4.2. Energiesteuergesetz

Analog zum EEG hebt das EnergieStG bei der steuerlichen Entlastung von Biokraftstoffen auf die Biomasseverordnung von 2001/2005 ab. Der durch die Neufassung des EEG notwendig gewordene Ersatz der Biomasseverordnung durch eine Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung bzw. durch einen Rechtsakt zur Umsetzung der künftigen EU-Richtlinie in nationales Recht würde deshalb das EnergieStG zwangsläufig berühren. Eine parallele Weiterführung der alten Biomasseverordnung für die Zwecke des EnergieStG ist rechtlich zwar möglich, aber kaum sinnvoll.

Rechtlich bestehen gegen den Ausschluss von nicht nachhaltig erzeugter Biomasse aus der steuerlichen Förderung des EnergieStG keine Bedenken, sofern mit adäquaten Übergangsregelungen Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden bzw. eine Harmonisierung mit dem EU-Recht sichergestellt wird<sup>6</sup>.



---

<sup>6</sup> Eine steuerrechtliche Förderung bemisst sich an den üblichen steuerrechtlichen bzw. verfassungsrechtlichen Prüfkriterien. Bei einer gesetzlichen Regelung sind etwa der Grundsatz der Steuergerechtigkeit als Ausprägung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, insbesondere bei Eingriffen in Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG, und der Vertrauensschutz (so die Problematik des Rückwirkungsverbotes) zu beachten.