

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Cornelia Behm, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/12257 –

Vorschläge der Europäischen Kommission zur Verbesserung der Klimabilanz von Biokraftstoffen

Vorbemerkung der Fragesteller

Mitte Oktober des vergangenen Jahres hat die Europäische Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Verbesserung der Klimabilanz bei der Herstellung von Biokraftstoffen (COM(2012) 595) vorgelegt. Mit diesem Vorschlag will die Europäische Kommission die umwelt- und klimaschädlichen Landnutzungsänderungen begrenzen, die durch Herstellung von Biokraftstoffen verursacht werden. Bei den europäischen Beratungen zu diesem Richtlinienvorschlag kann die Bundesregierung ihre Position nutzen, um sich für die Vermeidung von Emissionen aus indirekten Landnutzungsänderungen einzusetzen.

1. Wie bewertet die Bundesregierung grundsätzlich das Thema Landnutzungsänderungen (Land Use Change – LUC) durch die Erweiterung der Agrarproduktion, von welchen Agrarprodukten gehen hier nach Kenntnis der Bundesregierung die größten Effekte aus, und als wie relevant betrachtet die Bundesregierung dies unter Klimaschutz Gesichtspunkten?

Die Bundesregierung hält es für entscheidend, dass durch die Biokraftstoffpolitik der EU eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen erreicht wird. Deshalb wurden bereits im Jahr 2008 die europäischen Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe beschlossen, mit denen direkte Landnutzungsänderungen (Zerstörung von Flächen mit hohem Naturschutzwert – z. B. Regenwälder – oder Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand – z. B. Feuchtgebiete, Torfmoore) nahezu ausgeschlossen werden. Die Regelungen wurden mit der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung und der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung in nationales Recht umgesetzt.

Mit der Nutzung von Biokraftstoffen möglicherweise einhergehende indirekte Landnutzungsänderungen (ILUC) könnten den Beitrag von Biokraftstoffen

zum Klimaschutz dennoch gefährden. Neben ihrem Einfluss auf die Treibhausgasbilanz von Biokraftstoffen könnten sich indirekte Landnutzungsänderungen darüber hinaus auch negativ auf die biologische Vielfalt auswirken, wenn eine frühere Nutzung von Flächen in Gebiete mit hoher Biodiversität verdrängt würde. Regelungen zur Vermeidung von indirekten Landnutzungsänderungen bei Biokraftstoffen sind daher notwendig. Der Vorschlag der Kommission für Maßnahmen im Bereich ILUC wird derzeit in den Gremien des Rates und des Europäischen Parlaments beraten.

Aus Sicht der Bundesregierung sind die wissenschaftliche Theorie zu indirekten Landnutzungsänderungen (ILUC) bei Agrarprodukten insbesondere auch in anderen Bereichen und der mögliche Einfluss auf die Treibhausgasemissionen in den kommenden Jahren weiter zu vertiefen. ILUC-Effekte sind dabei nicht direkt messbar, sondern durch wissenschaftliche Modelle abzubilden.

Um über den Kraftstoffbereich hinausgehende mögliche negative Effekte von Landnutzungsänderungen in anderen Nutzungsbereichen zu begrenzen, unterstützt die Bundesregierung Initiativen zur international wirksamen Biomasse-Nachhaltigkeitszertifizierung einschließlich des Schutzes schützenswerter Flächen in den entsprechenden Ländern.

2. Wie bewertet die Bundesregierung das Problem der indirekten Landnutzungsänderungen bei Biokraftstoffen, und sieht sie die Notwendigkeit, dass so genannte ILUC-Faktoren (ILUC = indirekte Landnutzungsänderung) verpflichtend in die Berechnungen der Klimabilanz von Biokraftstoffen mit einbezogen werden?

Die Bundesregierung setzt sich seit mehreren Jahren dafür ein, dass mögliche negative Effekte von indirekten Landnutzungsänderungen durch die Einführung einer anteiligen Obergrenze für konventionelle Biokraftstoffe künftig weitgehend vermieden werden. Im Rahmen dieses Konzeptes ist die Einführung von ILUC-Faktoren nicht notwendig.

3. Wie bewertet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang den Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur Begrenzung der Emissionen aus indirekten Landnutzungsänderungen, die durch die Produktion von Biokraftstoffen verursacht werden?

Wie ist die derzeitige Verhandlungsposition der Bundesregierung zum Kommissionsvorschlag, und wie positioniert sie sich zu den folgenden Kommissionsvorschlägen:

Die Bundesregierung begrüßt die Vorlage eines Regelungsvorschlags mit dem Ziel der Vermeidung von negativen Effekten durch indirekte Landnutzungsänderungen (ILUC) im Zusammenhang mit der Förderung von Biokraftstoffen. Der Vorschlag enthält wichtige Aspekte, die auch von der Bundesregierung im Zusammenhang mit indirekten Landnutzungsänderungen gefordert wurden (siehe auch Antwort zu Frage 2). Für die konventionellen Biokraftstoffe sind allerdings längere Übergangsfristen notwendig, um bereits getätigte Investitionen nicht zu gefährden.

Die einzelnen in der Frage genannten Aspekte des Vorschlags werden wie folgt bewertet:

- a) die Erhöhung der Mindestschwellenwerte für die Treibhausgasreduktion bei neuen Anlagen auf 60 Prozent, um die Effizienz der Verfahren zur Biokraftstoffherstellung zu verbessern und weitere Investitionen in Anlagen mit schlechterer Treibhausgasbilanz unattraktiv zu machen,

Die Bundesregierung unterstützt es, wenn für Biokraftstoffe aus Neuanlagen das bislang erst zum 1. Januar 2018 geforderte Treibhausgas-Minderungspotenzial von mindestens 60 Prozent auf den 1. Juli 2014 vorgezogen wird. Die Bundesregierung misst dieser Maßnahme allerdings nur eine begrenzte Bedeutung bei, da die Planung von Neuanlagen zur Herstellung konventioneller Biokraftstoffe aufgrund von bestehenden Überkapazitäten in diesem Zeitraum keine wesentliche Rolle spielen dürfte.

- b) die Einbeziehung von ILUC-Faktoren in die Berichterstattung der Kraftstofflieferanten und Mitgliedstaaten über die Reduzierung von Treibhausgasemissionen bei Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen,

Diese Vorschrift wird derzeit noch von der Bundesregierung geprüft.

- c) die Begrenzung der Menge der aus Nahrungsmittelpflanzen hergestellten Biokraftstoffe und flüssigen Biobrennstoffe, die bei der Erreichung des Ziels der Europäischen Union (EU) berücksichtigt werden kann,

Die Begrenzung wird unterstützt.

- d) die Schaffung von Marktanreizen für Biokraftstoffe der zweiten und dritten Generation, deren Produktion meist ohne oder nur mit geringen Emissionen aufgrund indirekter Landnutzungsänderungen verbunden ist,

Die Obergrenze für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe aus Getreide und sonstigen stärkehaltigen Pflanzen, Zuckerpflanzen und Ölpflanzen ist ein Anreiz zur Verwendung von Biokraftstoffen, die keine indirekten Landnutzungsänderungen verursachen.

- e) Biokraftstoffe aus Abfällen vierfach auf die Treibhausgaseinsparungen anzuerkennen?

Die Bundesregierung prüft diese Vorschrift derzeit intensiv. Aufgrund der starken Anreizwirkung der in dem Vorschlag nun erstmals vorgesehenen Vierfachgewichtung gilt es eingehend zu prüfen, inwieweit unerwünschte Wirkungen auf bereits existierende Verwertungswege hieraus entstehen können. Diese Wirkungen berühren möglicherweise auch gemeinschaftliche Zielsetzungen in den Bereichen der anderen erneuerbaren Energien, der Landwirtschaft, der Abfallwirtschaft und der biologischen Vielfalt. Entstehende Nutzungskonkurrenzen müssen sehr genau bedacht werden. Die Bundesregierung hat die Europäische Kommission daher aufgefordert, für die für die Vierfachgewichtung vorgesehenen Stoffe – soweit vorhanden – Potenzialabschätzungen vorzulegen.

4. Werden die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Richtlinienänderungen zum Umgang mit ILUC-Emissionen nach Einschätzung der Bundesregierung zu einem spürbaren Rückgang der ILUC-Emissionen führen, und wenn ja, in welchem Umfang?
5. Hat die Bundesregierung gegebenenfalls eigene Vorschläge zur Begrenzung von Emissionen aus indirekten Landnutzungsänderungen entwickelt, die sie aktuell in Brüssel einbringt, und wie sehen diese Vorschläge konkret aus?

Die Fragen 4 und 5 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

6. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus Vorschlägen, Biokraftstoffe und ihre Rohstoffe, die aus Ländern stammen, in denen es aufgrund mangelnder oder unzureichender Schutzbestimmungen zur direkten und indirekten Umwandlung von wertvollen Naturflächen kommt, vom europäischen Markt ganz auszuschließen?

Diese Maßnahme könnte ILUC-Effekte in den Ländern, die ausgeschlossen würden, nicht verhindern, da die Verdrängungseffekte auch über den Umweg nicht ausgeschlossener Drittländer stattfinden könnten und Biokraftstoffe ohnehin nicht als alleiniger Treiber anzusehen sind.

7. Welcher Anteil des in Deutschland produzierten Pflanzenöls wird nach Kenntnis der Bundesregierung aktuell für Biokraftstoffe, welcher als Speiseöl, welcher als Rohstoff für die chemische bzw. industrielle Verarbeitung genutzt (absolut und prozentual), und wie haben sich die Mengen bzw. Anteile nach Kenntnis der Bundesregierung in den letzten zehn Jahren verändert?

Die Nutzungspfade des in Deutschland produzierten Pflanzenöls werden von der Bundesregierung nicht statistisch erfasst. Die Inlandsverwendung von pflanzlichen Ölen und Fetten wird im Statistischen Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Rahmen der Versorgungsbilanz veröffentlicht. Das Berichtssystem nach der Marktordnungswaren-Meldeverordnung unterscheidet jedoch bei der Gliederung der Verwendung nicht danach, ob das Öl im Inland produziert oder importiert wurde.

8. Wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Import von Biokraftstoffen nach Deutschland seit dem Jahr 2001 bis heute jährlich entwickelt, und wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Export von Biokraftstoffen aus Deutschland vom Jahr 2001 bis heute jährlich entwickelt (bitte nach Ziel- bzw. Herkunftsländer aufschlüsseln)?

Zu den Import- und Exportmengen von Biokraftstoffen und den Herkunfts- bzw. Zielländern liegen der Bundesregierung keine Angaben vor. Die amtlichen Mineralöldaten wie auch die amtliche Außenhandelsstatistik liefern hierzu keine Angaben. Das Warenverzeichnis sieht entsprechende Warennummern nicht vor.

9. Wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Anteil der Agrarflächen, auf denen in Deutschland Pflanzen für die Biokraftstoffproduktion angebaut werden, seit dem Jahr 2001 jährlich verändert, und in welchen Bundesländern ist nach Kenntnis der Bundesregierung der Anteil von Flächen zum Anbau von Rohstoffen für Biokraftstoffe am höchsten?

Die jährlichen Entwicklungen des Anteils der Produktion von Rohstoffen für Biokraftstoffe an der Agrarfläche bzw. an der landwirtschaftlich genutzten Fläche Deutschlands wird nach geschätzten Angaben der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. (FNR) in nachfolgender Tabelle dargestellt:

| Jahr | Anbauflächen in 1 000 ha | | | | Anteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche (in %) |
|------|------------------------------|-----------------------------------|----------------------|------------------------------------|--|
| | Biodiesel (v. a. Winterraps) | Bioethanol (v. a. Wintergetreide) | Biokraftstoff-Fläche | Landwirtschaftlich genutzte Fläche | |
| 2001 | <i>410</i> | – | <i>410</i> | 17 042 | <i>2,41</i> |
| 2002 | <i>560</i> | – | <i>560</i> | 16 974 | <i>3,30</i> |
| 2003 | <i>570</i> | – | <i>570</i> | 17 008 | <i>3,35</i> |
| 2004 | <i>675</i> | <i>50</i> | <i>725</i> | 17 020 | <i>4,26</i> |
| 2005 | <i>960</i> | <i>100</i> | <i>1 060</i> | 17 035 | <i>6,22</i> |
| 2006 | 1 000 | <i>200</i> | <i>1 200</i> | 16 951 | <i>7,08</i> |
| 2007 | 1 120 | <i>250</i> | <i>1 370</i> | 16 954 | <i>8,08</i> |
| 2008 | 915 | 187 | 1 102 | 16 926 | 6,51 |
| 2009 | 942 | 226 | 1 168 | 16 890 | 6,92 |
| 2010 | 940 | 240 | 1 180 | 16 704 | 7,06 |
| 2011 | 910 | 250 | 1 160 | 16 721 | 6,94 |
| 2012 | 913 | 243 | 1 156 | 16 684 | 6,93 |

Die kursiv dargestellten Zahlen wurden zum betreffenden Zeitraum nicht getrennt statistisch erfasst und sind geschätzt. Die Größenordnung und der Trend dürften jedoch der realen Entwicklung in diesem Zeitraum entsprechen.

Zu den Flächenanteilen in den Bundesländern liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

10. Wie ist nach Kenntnis der Bundesregierung aktuell die Klimabilanz der unterschiedlichen in der EU und Deutschland produzierten Biokraftstoffe in Abhängigkeit von der genutzten Biomasse, und wie haben sich die Produktionsmengen dieser Biokraftstoffe in den letzten zehn Jahren jeweils in Deutschland und der EU entwickelt?

Die typischen prozentualen Treibhausgaseinsparungen der in der EU und Deutschland produzierten Biokraftstoffe gegenüber fossilen Kraftstoffen sind laut Anhang V der Richtlinie 2009/28/EG bzw. Anhang IV der Richtlinie 98/70/EG:

| Biokraftstoff | Treibhausgasminderung |
|--|--------------------------------------|
| Ethanol aus Zuckerrüben | 61 % |
| Ethanol aus Weizen (Prozessbrennstoff nicht spezifiziert) | 32 % |
| Ethanol aus Weizen (Braunkohle als Prozessbrennstoff in KWK-Anlage) | 32 % |
| Ethanol aus Weizen (Erdgas als Prozessbrennstoff in konventioneller Anlage) | 45 % |
| Ethanol aus Weizen (Erdgas als Prozessbrennstoff in KWK-Anlage) | 53 % |
| Ethanol aus Weizen (Stroh als Prozessbrennstoff in KWK-Anlage) | 69 % |
| Ethanol aus Mais, in der Gemeinschaft erzeugt (Erdgas als Prozessbrennstoff in KWK-Anlage) | 56 % |
| Ethyl-Tertiär-Butylether (ETBE), Anteil aus erneuerbaren Quellen | Wie beim Herstellungsweg für Ethanol |
| Biodiesel aus Raps | 45 % |
| Biodiesel aus Sonnenblumen | 58 % |
| Biodiesel aus pflanzlichem oder tierischem Abfallöl (Kategorie 1 und 2) | 88 % |
| Hydriertes Rapsöl | 51 % |
| Hydriertes Sonnenblumenöl | 65 % |
| Reines Rapsöl | 58 % |
| Biogas aus organischen Siedlungsabfällen als komprimiertes Erdgas | 80 % |
| Biogas aus Gülle als komprimiertes Erdgas | 84 % |
| Biogas aus Trockenmist als komprimiertes Erdgas | 86 % |

Die Klimabilanz der Biokraftstoffe hängt letztlich vom Einzelfall ab, da sich die Emissionen bei Anbau, Transport und Verarbeitung unterscheiden können. Die genannten Werte beziehen sich auf die im geltenden Recht verankerten Werte für die direkten Emissionen.

Im Folgenden werden die Produktionsmengen von Biodiesel und Bioethanol in Deutschland (in Mio. Tonnen) dargestellt:

| Jahr | Biodiesel | Bioethanol |
|------|-----------|------------|
| 2003 | 0,7 | 0 |
| 2004 | 1,0 | 0 |
| 2005 | 1,5 | 0,1 |
| 2006 | 2,3 | 0,3 |
| 2007 | 3,0 | 0,3 |
| 2008 | 2,5 | 0,5 |
| 2009 | 2,4 | 0,6 |
| 2010 | 3,1 | 0,6 |
| 2011 | 3,1 | 0,6 |

Quelle: Statistisches Bundesamt

Der Bundesregierung liegen keine Angaben für den Zeitraum 2001 bis 2002 vor. Zudem können die Produktionsmengen für Pflanzenölkraftstoff nicht dargestellt werden, da diese kaum von anderen Verwendungsrichtungen abgegrenzt werden können.

Die zeitliche Entwicklung der Produktion von Biokraftstoffen in der Europäischen Union ist in der folgenden Tabelle (in Mio. Tonnen) dargestellt:

| Jahr | Biodiesel | Bioethanol |
|------|-----------|------------|
| 2001 | 0,5 | 0,1 |
| 2002 | 0,6 | 0,2 |
| 2003 | 0,6 | 0,4 |
| 2004 | 2,0 | 0,4 |
| 2005 | 2,8 | 0,7 |
| 2006 | 4,9 | 1,1 |
| 2007 | 6,6 | 1,6 |
| 2008 | 8,0 | 2,3 |
| 2009 | 8,9 | 2,8 |
| 2010 | 9,5 | 3,1 |
| 2011 | 9,1 | 2,7 |

Quelle: Eurostat

11. Wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Bestand von Biokraftstoffanlagen in Deutschland in den letzten fünf Jahren entwickelt, wie sieht nach Auffassung der Bundesregierung der Bestandsschutz für die Anlagen in Deutschland aus, und welche Schlussfolgerungen zieht sie aus Vorschlägen, den Bestandsschutz für Biokraftstoffanlagen nach dem Jahr 2017 oder spätestens nach dem Jahr 2020 auslaufen zu lassen?

Der Anlagenbestand in Deutschland wird derzeit nicht statistisch erfasst.

Nach Verbändeangaben lag die Kapazität zur Herstellung von Biodiesel bzw. Bioethanol in den vergangenen fünf Jahren nahezu unverändert bei knapp 5 Millionen t/a bzw. rund 0,9 Millionen t/a.

Aus Sicht der Bundesregierung sollte der Bestandsschutz nicht 2017 bzw. 2020 auslaufen.

12. Teilt die Bundesregierung die Erkenntnisse einer Studie von Ecofys, wonach die meisten Biokraftstoffanlagen durch eine Bestandsschutzklausel in der EU-Richtlinie Erneuerbare-Energien von wirtschaftlichen Ausfällen durch mögliche gesetzliche Änderungen nicht betroffen sind?

Die Studie „Assessing grandfathering options under an EU ILUC policy“ von Ecofys kann nicht abschließend beurteilt werden. Ecofys kommt auf Basis einer privaten Kommunikation mit einem Biodiesel-Technologieanbieter bzw. im Fall von Ethanol auf Basis einer Ecofys Expertenmeinung zum Schluss, dass sich die Anlagen zur Herstellung von Biodiesel bzw. Bioethanol nach fünf bis zehn Jahren (bzw. im Fall von Biodiesel um das Jahr 2006 für Deutschland nach drei bis fünf Jahren) amortisiert haben. Nähere Angaben zur Berechnung sowie den ihr zugrunde liegenden Annahmen sind in der Studie nicht enthalten.

Andere der Bundesregierung vorliegenden Berechnungen gehen von einem Abschreibungszeitraum für Anlagen zur Herstellung von Biodiesel in Höhe von zehn Jahren aus. Allerdings liegen auch hier weder Berechnungsmethodik noch die zugrunde liegenden Annahmen vor.

13. Wie bewertet die Bundesregierung die klima- und umweltbezogenen Auswirkungen von Landnutzungsänderungen, die mit der Förderung fossiler Brennstoffe einhergehen, insbesondere mit der zunehmenden Ausbeutung von Ölsanden?

Kraftstoffe aus Ölsanden haben nach Schätzungen der Europäischen Kommission eine deutlich schlechtere Klimabilanz als Kraftstoffe aus konventionellen Rohölen.

Bei der Förderung von Rohöl oder Ölsanden können Landnutzungsänderungen entstehen. Konkrete quantitative Schätzungen liegen der Bundesregierung nicht vor.

Grundsätzlich steht der Abbau von Ölsanden und deren Weiterverarbeitung in der Kritik, insbesondere wegen folgender Aspekte:

- hoher Energiebedarf bei Abbau und Verarbeitung,
- hoher Wasserverbrauch,
- Probleme bei Wasserentsorgung mit entsprechenden Umweltschäden,
- Verlust an Wäldern und Mooren.

14. a) Verfolgt die Europäische Kommission nach Kenntnis der Bundesregierung weiterhin Pläne, Nachhaltigkeitsanforderungen für feste und für gasförmige Bioenergieträger, die im Rahmen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG und der Bioenergie- und der Bio-kraftstoffförderung als erneuerbare Energien anerkannt werden, festzulegen?
- b) Wenn sie das für feste oder für gasförmige Bioenergieträger nicht mehr beabsichtigt, was hindert die Bundesregierung dann daran, für genau diese Bioenergieträger, für die die EU keine Nachhaltigkeitsanforderungen plant, eine Verordnung mit Nachhaltigkeitsanforderungen gemäß § 64b des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vorzulegen?

Die Europäische Kommission plant nach Informationen der Bundesregierung, einen entsprechenden Vorschlag für Nachhaltigkeitskriterien für feste und gasförmige Bioenergieträger in Kürze vorzulegen. Bei aus Biomasse hergestellten gasförmigen Kraftstoffen für den Verkehr sind die Nachhaltigkeitsanforderungen bereits nach geltendem Recht zu beachten.