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

Eingereicht beim Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Agora Verkehrswende
Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin
T: +49 (0) 30 700 1435-000
F: +49 (0) 30 700 1435-129
www.agora-verkehrswende.de
info@agora-verkehrswende.de

17. Juli 2025

Der vorliegende Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote (THG-Quote) kann aus Sicht von Agora Verkehrswende einen wichtigen Beitrag zum Erreichen der Klimaziele im Verkehr leisten.

Die THG-Quote ist ein wichtiges Instrument, um den Anteil erneuerbarer Energien im Verkehr zu erhöhen und damit die Emissionen des Verkehrssektors zu reduzieren. Und mit der Ausweitung der THG-Minderungsquote auf den gesamten Verkehrssektor steigt das Ambitionsniveau trotz Beibehalten des Zwischenziels von 25 Prozent 2030 deutlich. Eine weitere Erhöhung der THG-Minderungsquote in diesem Zeitraum erscheint auf Grund der begrenzten Verfügbarkeit nachhaltiger Rohstoffe, fehlender Produktionskapazitäten und dem noch immer zögerlichen Hochlauf der Elektromobilität als nicht realistisch. Durch die komplexe Kombination verschiedenster Unter- und Oberquoten sowie Mehrfachanrechnungen ist der tatsächliche Klimaschutzeffekt deutlich geringer, als es die vorgegebene THG-Minderungsquote vermuten lässt. Die direkte Elektrifizierung ist im Verkehr mit Abstand die effizienteste, kostengünstigste und nachhaltigste Option zur Reduzierung von THG-Emissionen. In der Vergangenheit wurde die THG-Minderungsquote jedoch überwiegend durch den Einsatz konventioneller und fortschrittlicher Biokraftstoffe erfüllt, deren nachhaltige Verfügbarkeit begrenzt ist. Fehlanreize, insbesondere bei fortschrittlichen Biokraftstoffen, führten zu einem enormen Anstieg von Kraftstoffimporten, insbesondere aus Asien, die zumindest teilweise unter Betrugsverdacht stehen. Hier steuert der vorliegende Entwurf an entscheidenden Stellen nach. Darüber hinaus sollte der Hochlauf der Elektromobilität durch weitere Maßnahmen beschleunigt werden, zum Beispiel durch eine sozial ausgewogene Anschaffungsförderung von E-Pkw für Privatkunden, eine Reform der Kfz-Steuer, mehr Preistransparenz beim Laden im öffentlichen Raum und den kontinuierlichen Ausbau der Ladeinfrastruktur.

Besonders positiv sind die geplanten Änderungen bei konventionellen und fortschrittlichen Biokraftstoffen. Dazu zählen der Ausschluss besonders betrugsanfälliger Rohstoffe wie Reststoffe der Palmölproduktion sowie Sojaöl, welche ein besonderes Risiko durch indirekte Landnutzungsänderungen mit sich bringen. Das langsame Absenken der Unterquote für konventionelle Biokraftstoffe wird langfristig dazu führen, dass weniger Rohstoffe, die in Konkurrenz zum Nahrungs- und Futtermittelanbau stehen, eingesetzt werden. Ebenfalls soll der Betrug insbesondere bei Importen fortschrittlicher Biokraftstoffe durch Vor-Ort-Kontrollen verhindert werden. Die Mehrfachanrechnung von Ladestrom bietet als zusätzliches Förderelement für die Elektromobilität einen finanziellen Anreiz für Ladeinfrastrukturbetreiber sowie private E-Pkw-Nutzer:innen. Es ist deshalb positiv zu bewerten, dass diese Förderung bis zum Jahr 2034 erhalten bleibt. Abschließend ist zu begrüßen, dass mit einer Fortschreibung der THG-Quote bis 2040 eine langfristige Planungs- und Investitionssicherheit geschaffen wird.

Insgesamt fehlen dem Entwurf weitere Anreize, um den Anteil erneuerbaren Stroms im Verkehrssektor zu erhöhen und erneuerbare Kraftstoffe nicht-biologischen Ursprungs (*Renewable Fuels of Non-Biological Origin*, RFNBOs) zielgerichtet in den schwer zu elektrifizierenden Bereichen wie Luft- und Seeverkehr zu lenken. Die Steigerung des Ambitionsniveaus durch das Einbeziehen von Luft- und Seeverkehr wird bei weiterhin stockendem Hochlauf der Elektromobilität zu einem massiven Anstieg der verbleibenden Erfüllungsoptionen führen. Hier ist fraglich, ob diese Mengen an fortschrittlichen Biokraftstoffen

und RFNBOs nachhaltig bereitgestellt werden können. Diese Problematik kann durch einen automatisierten Anpassungsmechanismus (§ 37h BImSchG) noch verstärkt werden, weshalb die Auswirkung dieses Mechanismus fortlaufend überprüft werden sollte. Außerdem sollte geprüft werden, inwieweit der vorliegende Entwurf um die Anrechenbarkeit von Strom in weiteren Bereichen wie dem Schienenverkehr, Landstrom in der Schifffahrt sowie Bodenstrom in der Luftfahrt ergänzt werden kann.

Zum Entwurf nimmt Agora Verkehrswende im Einzelnen wie folgt Stellung:

- **Es ist zu begrüßen, dass bestehende Fehlanreize im vorliegenden Entwurf zur THG-Minderungsquote abgeschafft und Maßnahmen zur Betrugsprävention ergriffen werden sollen.** Fortschrittliche Biokraftstoffe können einen Beitrag zum Erreichen der Klimaschutzziele leisten. Entscheidend hierfür ist jedoch, dass sie aus nachhaltigen Rohstoffen wie Rest- und Abfallstoffen entsprechend Anhang IX A der europäischen Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED) hergestellt und umfassende Nachhaltigkeitskriterien eingehalten werden. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass insbesondere durch Fehlanreize in der bisherigen Ausgestaltung der THG-Minderungsquote (maßgeblich die Doppelanrechnung bei Übererfüllung der Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe) ein hohes Betrugsrisiko bestand und potenziell falsch deklarierte Rohstoffe oder Biokraftstoffe auf die THG-Minderungsquote angerechnet wurden. Die im Entwurf vorgesehenen verpflichtenden Vor-Ort-Kontrollen könnten dabei wirksam zur Betrugsprävention beitragen. Hierbei ist es jedoch wichtig, auch die rechtsverbindlichen Voraussetzungen zur Durchführbarkeit solcher Kontrollen und ausreichende Ressourcen bei den zuständigen Behörden zu schaffen.
- **Der Ausschluss von besonders kritischen und betrugsanfälligen Reststoffen aus der Palmölproduktion stellt eine effektive Maßnahme dar**. Nachhaltiger Rohstoffe zur Herstellung von fortschrittlichen Biokraftstoffen nach Anhang IX A sind grundsätzlich nur begrenzt verfügbar. Durch die gleichzeitige Ausweitung des Bezugsrahmens der THG-Minderungsquote auf alle Verkehrsträger entsteht ein zusätzlicher Bedarf an weiteren großen Mengen fortschrittlicher Biokraftstoffe. An dieser Stelle muss sichergestellt werden, dass hierfür nur Rohstoffe eingesetzt werden, die einer Überprüfung der bestehenden Nachhaltigkeitsstandards standhalten. Dies gilt insbesondere auch für die neu aufgenommenen Zwischenfrüchte, deren Nachfrage durch den Wegfall anderer Rohstoffe absehbar stark angereizt werden dürfte. Durch entsprechende Vorgaben müssen negative Auswirkungen auf die Fruchtfolge und somit auch auf die Nachfrage nach Land verhindert werden. Weiterhin sollten unklare Rohstoffkategorien, wie zum Beispiel biogene Industrieabfälle, die in der Vergangenheit durch massive Mengenausweitungen aufgefallen sind, klarer definiert werden, um weitere Schlupflöcher zu schließen.
- **Die Gesamtmenge an Kraftstoffen, die aus Reststoffen nach Anhang IX B der RED produziert werden, sollte nicht durch Fehlanreize erhöht werden.** Die Verfügbarkeit von Reststoffen wie Altspeiseölen (*used cooking oil*, UCO) oder tierischen Fetten nach Anhang IX B ist ebenfalls begrenzt. Zusätzlich gab es auch bei diesen Rohstoffen in der Vergangenheit Betrugsfälle mit falsch deklarierten Rohstoffen. Die Überprüfbarkeit, ob es sich bei den für die Biokraftstoffproduktion eingesetzten Rohstoffe wirklich um Reststoffe handelt, ist technisch schwierig. Zusätzlich werden insbesondere tierische Abfallfette

aktuell schon vielfach eingesetzt, zum Beispiel als Brennstoff für die Strom- und Wärmeproduktion, als Rohstoff in der chemischen Industrie oder als Bestandteil von Tierfutter. Für eine zusätzliche Produktion werden deshalb auf absehbare Zeit kaum zusätzliche nachhaltige Rohstoffe zur Verfügung stehen. Die nachhaltig zur Verfügung stehenden Mengen sollten deshalb möglichst gezielt in schwer zu elektrifizierenden Bereichen wie dem Luft- und Seeverkehr eingesetzt werden.

- **Es sollte geprüft werden, inwieweit die RFNBO-Unterquote ausschließlich im Luft- und Seeverkehr erfüllt werden kann.** Grüner Wasserstoff und E-Fuels sind auf absehbare Zeit unverzichtbar, um den Klimaschutz im Luft- und Seeverkehr voranzubringen. Gleichzeitig bleiben sie wenig energieeffizient, teuer und aller Voraussicht nach in den nächsten Jahrzehnten nur sehr begrenzt verfügbar. Deshalb müssen sie zielgerichtet produziert und genutzt werden. E-Fuels, die im Straßenverkehr zum Einsatz kommen, obwohl dort batterieelektrische Alternativen vorhanden sind, fehlen in den Sektoren, wo keine solchen Alternativen zur Verfügung stehen. Dies sollte sich auch in der Weiterentwicklung der THG-Minderungsquote widerspiegeln, indem der Einsatz von RFNBOs insbesondere im Luft- und Seeverkehr angereizt wird.
- **Um den Einsatz von RFNBOs im Straßenverkehr nicht zusätzlich anzureizen und die Hochlauf der Elektromobilität zu behindern, ist die sukzessive Absenkung der Mehrfachanrechnung bis 2038 folgerichtig.** Um den gezielten Einsatz im Luft- und Seeverkehr zu fördern, ist der zusätzlichen Multiplikator von 1,5 bei gleichzeitiger Abschaffung der Mehrfachanrechnung absehbar jedoch nicht ausreichend. Hier sollten weitere Anreize geschaffen werden, um den zielgerichteten RFNBO-Produktionshochlauf zu unterstützen.
- **Die direkte Elektrifizierung weiter Teile des Verkehrs ist nicht nur die effizienteste und kostengünstigste Option zur Emissionsreduktion, sondern hat auch einen Einfluss auf weitere Bereiche.** Für die Automobilindustrie sind die Zukunftschancen mit einem schnellen Hochlauf der Elektromobilität am größten. Dafür sind Orientierung und Planbarkeit sowie ein starker Leitmarkt für Elektrofahrzeuge in Deutschland unerlässlich. Die Möglichkeit, bidirektional zu laden – vom Netz in die Batterie und von der Batterie ins Netz – birgt ein erhebliches Potenzial zur Senkung der Kosten sowohl für die Energie- als auch für die Verkehrswende. Ein effektives Management der Ladenachfrage hilft, den Energiebedarf effizienter zu decken und gleichzeitig den Ausbaubedarf der Stromnetze zu verringern. Diese Aspekte sollten auch bei der Weiterführung der THG-Minderungsquote durch entsprechend starke Anreize für den Einsatz von Strom als Erfüllungsoption berücksichtigt werden. **Deshalb ist es angemessen, die Mehrfachanrechnung von Ladestrom bis zum Jahr 2034 beizubehalten.** Sie bedeutet einen zusätzlichen finanziellen Anreiz für Ladeinfrastrukturbetreiber und private E-Pkw-Nutzer:Innen und unterstützen somit den noch immer zögerlichen Hochlauf der Elektromobilität.
- **Die Anrechenbarkeit von Strom im Schienenverkehr, Landstrom in der Schifffahrt sowie Bodenstrom in der Luftfahrt auf die THG-Quote sollte geprüft werden.** Neben der Anrechenbarkeit von Strom im Straßenverkehr sollte auch das Emissionsminderungs-Potenzial durch den effizienten direkten Einsatz von Strom in anderen Verkehrsbereichen gehoben werden. Auch wenn auf absehbare Zeit nur wenige batterieelektrische Flugzeuge und Schiffe zum Einsatz kommen werden, stellen Land- bzw. Bodenstrom im Schiffs- bzw. Luftverkehr eine weitere Option zur Emissionsminderung im Verkehr dar.

Dies hätte neben einer direkten Reduktion des Kraftstoffverbrauchs auch weitere Effekte wie die Reduktion von Luftschadstoffen an Flughäfen und Häfen zur Folge. Zusätzliche positive Effekte könnte der Einbezug von erneuerbarem Strom im Schienenverkehr bieten. Dies könnte einen zusätzlichen Anreiz zur Verkehrsverlagerung und zur Elektrifizierung von Schienenfahrzeugen und -Loks bieten.