

05.02.08

Empfehlungen
der Ausschüsse

U - A - Fz - Wi

zu **Punkt ...** der 841. Sitzung des Bundesrates am 15. Februar 2008

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Bundes-
Immissionsschutzgesetzes

A

Der **federführende Ausschuss für Umwelt,**

Naturschutz und Reaktorsicherheit (U),

der **Agrarausschuss (A)** und

der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat,

zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt
Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

Wi
bei
Annahme
entfällt
Ziffer 5

1. Mit dem geplanten Gesetz soll festgelegt werden, ab dem Jahr 2015 die Bio-
kraftstoffquote durch eine Quote für den Netto-Klimaschutzbeitrag der in Ver-
kehr gebrachten Kraftstoffe zu ersetzen, die von 5 Prozent im Ausgangsjahr
stufenweise auf 10 Prozent ab dem Jahr 2020 gesteigert wird. Der Bundesrat
lehnt eine solche Festlegung bereits zum jetzigen Zeitpunkt ab, weil die hierfür
dringend erforderlichen, europaweiten Abstimmungen zu Kraftstoffnormen, zu

...

Nachhaltigkeitsanforderungen für Biokraftstoffe und zur Festlegung von Biokraftstoffzielen bislang nicht abgeschlossen sind.

Einen Ansatz zur Dekarbonisierung der Kraftstoffe enthält der von der Europäischen Kommission Anfang 2007 vorgelegte Vorschlag zur Änderung der Kraftstoffqualitätsrichtlinie (vgl. BR-Drs. 146/07). Der Bundesrat hat in seinem Beschluss vom 11. Mai 2007 zu diesem Vorschlag die Notwendigkeit einer Reduzierung der CO₂-Intensität der Kraftstoffe bekräftigt, zugleich aber darauf hingewiesen, dass bei den Beratungen auf EU-Ebene noch diverse Fragen offen sind und die Klärung verschiedener Sachverhalte herbeigeführt werden muss. Die Beratungen auf EU-Ebene dauern an; der federführende Umweltrat hat noch keine politische Einigung erzielt.

Vor diesem Hintergrund ist es verfrüht, bereits jetzt weitere, nationale Biokraftstoffziele mit Wirkung ab dem Jahr 2015 gesetzlich festzulegen, welche nach der Fortschreibung der Kraftstoffqualitäts- und der Biokraftstoff-Richtlinie an das Europäische Recht angepasst werden müssten. Vielmehr sollte sich die Bundesregierung in Brüssel für eine effektive Lösung einsetzen, die dann 1 : 1 in das deutsche Recht umzusetzen ist.

- Wi 2. Nationale Alleingänge führen nur dazu, dass sich der bereits erhebliche Preisabstand bei Benzin und Diesel zwischen Deutschland und den meisten seiner Nachbarländer sogar noch erhöht mit der Folge eines weiter zunehmenden Tanktourismus mit all seinen negativen Folgen (Umweltbelastung durch unnötig lange Fahrten zur ausländischen Tankstelle; Steuerausfälle bei Mineralöl- und Mehrwertsteuer; Arbeitsplatzverluste bei den grenznahen Tankstellen).
- Wi 3. Der Bundesrat hat des Öfteren auf die erheblichen negativen Auswirkungen des Tanktourismus hingewiesen und zuletzt in seinem Beschluss zu dem Vorschlag zur Änderung der Energiesteuerrichtlinie vom 11. Mai 2007 (vgl. BR-Drs. 196/07 - Beschluss -) die Bundesregierung aufgefordert, umgehend ein Konzept zur Eindämmung des Tanktourismus vorzulegen. Da dies bisher nicht erfolgte, fordert der Bundesrat die Bundesregierung nochmals auf, unverzüglich nach

Abschluss der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Auftrag gegebenen Untersuchung von Möglichkeiten zur Reduzierung des Tanktourismus einen entsprechenden Gesetzentwurf einzubringen.

- Wi 4. Der Bundesrat begrüßt, dass im Rahmen der Untersuchung insbesondere auch geprüft wird, welche wirtschaftlichen und steuerlichen Effekte eine bundesweit einheitliche Senkung der Kraftstoffsteuern bei gleichzeitiger Einführung einer Pkw-Vignette hätte.

- U 5. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe d (§ 37a Abs. 3a Satz 1 BImSchG)
- entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 1
- In Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe d ist § 37a Abs. 3a Satz 1 nach dem Doppelpunkt wie folgt zu fassen:
- "im Jahr 2015 um 4 Prozent, im Jahr 2016 um 4,5 Prozent, im Jahr 2017 um 5 Prozent, im Jahr 2018 um 5,5 Prozent, im Jahr 2019 um 6 Prozent und ab dem Jahr 2020 um 6,5 Prozent."

Begründung:

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung durch Biokraftstoffe verbindlich zu erreichende Treibhausgasminderungsquote von 10 Prozent würde beim Einsatz von Biokraftstoffen mit einem Netto-Treibhausgasminderungsbeitrag von 50 Prozent dazu führen, dass 20 Prozent des Energiegehalts der Kraftstoffgesamtmenge durch Biokraftstoffe ersetzt werden müsste. Nach dem Entwurf der Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung ist ab 2011 ein Netto-Treibhausgasminderungsbeitrag von mindestens 40 Prozent vorgesehen, so dass unter Zugrundelegung dieser Annahme sogar 25 Prozent des Energiegehalts der Kraftstoffgesamtmenge durch Biokraftstoffe ersetzt werden müssten.

Die Umsetzung dieser verbindlichen Treibhausgasminderungsquote würde enorme Mengen Biomasse für die Kraftstoffproduktion binden, die somit anderen aus Sicht des Klimaschutzes effektiveren Nutzungswegen von Biomasse, z. B. zur gekoppelten Strom- und Wärmeherzeugung in stationären Anlagen, verloren gehen. Eine sehr hohe Biokraftstoffquote, die unabhängig von den ökonomischen Gegebenheiten erreicht werden muss, wird auch die Kosten für den Bioenergieeinsatz in klimapolitisch ertragreicheren Verwendungsbereichen erhöhen. Ferner ist zu befürchten, dass die Umsetzung der verbindlichen Treibhausgasminderungsquoten große Teile der international verfügbaren und

den Nachhaltigkeitskriterien entsprechenden Rohstoffe für Biokraftstoffe abziehen und somit in den Drittländern einen Biomasseanbau z. B. für den Eigenbedarf auslösen, der keinen Nachhaltigkeitskriterien entspricht und ggf. sogar aus Sicht des Klimaschutzes kontraproduktiv ist (indirekte Landnutzungsänderungen).

Die Ausbauziele für Biokraftstoffe sollten daher entsprechend den vorgeschlagenen Werten revidiert werden. Bei Erreichen eines durchschnittlichen Treibhausgasminderungsbeitrags aller eingesetzten Biokraftstoffe von über 50 Prozent könnten die vorgeschlagenen Quoten mit dem EU-Ziel für 2020 (10 Prozent Biokraftstoffanteil) in Einklang gebracht werden. Die freiwerdenden Biomasseressourcen stünden für, aus Sicht des Klimaschutzes, effektivere Nutzungswege, wie zum Beispiel in der gekoppelten Erzeugung von Strom und Wärme (KWK), zur Verfügung. Dies entspricht auch der Empfehlung des Sachverständigenrates für Umweltfragen vom Juli 2007.

U 6. Zu Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe a (§ 37d Abs. 2 Nr. 3 BImSchG)

In § 37d Abs. 2 Nr. 3 BImSchG-E soll die Ermächtigung für die Bundesregierung verankert werden, ohne Zustimmung des Bundesrates durch Verordnung zu regeln, welchen Nachhaltigkeitskriterien Biomasse genügen und welches Treibhausgas-Verminderungspotenzial sie aufweisen muss, um als geeigneter Rohstoff zur Erfüllung der Beimischungsverpflichtung nach § 37a Abs. 3a BImSchG-E anerkannt beizutragen.

Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich eine derartige Regelung, wenn sie dazu beiträgt, wie im Beschluss des Bundesrates vom 9. November 2006 (BR-Drs. 764/07 - Beschluss -) unter anderem gefordert, die Erhöhung des Beimischungsanteils von Biokraftstoffen bei Gewährleistung einer positiven Klimaschutz- und Umweltbilanz sowie Absicherung regionaler Wertschöpfungsketten vorzusehen.

Der derzeit vorliegende Verordnungsentwurf erfüllt diese Bedingung insbesondere wegen der vorgeschlagenen Berechnungswerte für die Bestimmung des Treibhausgas-Verminderungspotenzials mangels Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderungen nicht und würde dazu führen, dass europäische Biomasse-Rohstoffe regelmäßig vergleichsweise schlechter beurteilt würden. Das würde zu massiven Wettbewerbsnachteilen führen, ohne dass die ökologische Gesamtbilanz der Produktion in außereuropäischen Exportstaaten gewährleistet oder verbessert würde.

Der Bundesrat erkennt nicht die methodischen Schwierigkeiten bei der Nachhaltigkeitsbilanzierung, bittet aber gleichwohl um die Überarbeitung des Verordnungsentwurfs, unter Berücksichtigung der angekündigten Vorschläge der EU-Kommission hierzu, insbesondere mit den Zielen

- der Neubestimmung des Treibhausgas-Verminderungspotenzials,
- der Reduzierung des bürokratischen Aufwandes bei der Zertifizierung und
- der Gewährleistung, dass innerhalb der EU an die Produktion von Biomasse zur energetischen Nutzung keine höheren umwelt- und naturschutzrechtlichen Anforderungen gestellt werden als an die Produktion von Grundstoffen für Nahrungs- und Futtermittel.

U
A

7. Zu Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe b - neu - (§ 37d Abs. 4 - neu - BImSchG)

In Artikel 1 ist Nummer 5 wie folgt zu fassen:

5. § 37d wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 3 ... wie Vorlage ...

bb) In Nummer 5 ... wie Vorlage ...

b) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

"(4) Die Bundesregierung berichtet im 3-jährigen Turnus, beginnend zum 1. Juli im dritten Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung nach Absatz 2 Nr. 3, über ihre Umsetzung und ihre Effekte." "

Begründung:

Die intensive Nutzung von Biokraftstoffen kann nur durch massive Importe, auch aus Schwellen- und Entwicklungsländern, gesichert werden. Dies hat zu massiver Kritik geführt, die sich an folgenden Punkten festmacht:

1. Die Produktion von Biokraftstoffen konkurriert direkt mit der von Nahrungsmitteln und führt zu erhöhten Lebensmittelpreisen.
2. Da wegen der begrenzten Flächen und der ungünstigeren Produktionsbedingungen die Biokraftstoffe in Zukunft im Wesentlichen aus Schwellen- bzw. Entwicklungsländern importiert werden müssen, stellt sich nicht nur das Problem der Konkurrenz zur Nahrungsproduktion, sondern auch das der Zerstörung von Waldflächen und verstärkt die Frage der sozialen Verträglichkeit.

3. Daneben ist die Frage zu beantworten, ob die Erhöhung des Anteils von Biokraftstoffen ein Weg ist, der nicht nur eine Sonderlösung darstellt, sondern der von allen betroffenen Ländern gegangen werden kann.

Ein verantwortungsvoller Umgang in der Produktion von Biokraftstoffen muss diese Gefahren berücksichtigen. Da diese Gefahren durch die im Entwurf vorliegende Verordnung nicht vollständig ausgeschlossen werden können, muss zur Sicherstellung einer umwelt- und sozialverträglichen Produktion regelmäßig Bilanz über die Effekte gezogen werden. Nur so können ggf. noch rechtzeitig größere Schäden vermieden werden.

- Wi 8. Zu Artikel 2 Nr. 2 Buchstabe b - neu - (§ 50 Abs. 3 Satz 2 EnergieStG),
bei Nr. 2a - neu - (§ 57 Abs. 5 Nr. 2 Buchstabe a und b EnergieStG)
Annahme
entfällt
Ziffer 9
- Artikel 2 ist wie folgt zu ändern:
- a) Nummer 2 ist wie folgt zu fassen:
- '2. § 50 wird wie folgt geändert:
- a) ... wie Vorlage ...
- b) Absatz 3 Satz 3 wird wie folgt gefasst:
- "Diese beträgt
- | | |
|-------------------------------------|----------------|
| 1. für 1.000 l Fettsäuremethylester | |
| vom 1. Januar 2008 | |
| bis 31. Dezember 2009 | 399,40 EUR, |
| vom 1. Januar 2010 | |
| bis 31. Dezember 2011 | 336,40 EUR, |
| ab 1. Januar 2012 | 273,40 EUR, |
| 2. für 1.000 l Pflanzenöl | |
| vom 1. Januar 2008 | |
| bis 31. Dezember 2009 | 470,40 EUR, |
| vom 1. Januar 2010 | |
| bis 31. Dezember 2011 | 388,90 EUR, |
| ab 1. Januar 2012 | 304,90 EUR." ' |

b) Nach Nummer 2 ist folgende Nummer 2a einzufügen:

'2a. § 57 Abs. 5 Nr. 2 Buchstabe a und b wird wie folgt gefasst:

"a) nach § 50 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1

vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2009 90,00 EUR,

vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2011 150,00 EUR,

ab 1. Januar 2012 210,00 EUR,

b) nach § 50 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2

vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2009 23,52 EUR,

vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2011 100,00 EUR,

ab 1. Januar 2012 180,00 EUR," '

Begründung:

Der Bundesrat hat die Bundesregierung in seiner Sitzung am 9. November 2007 (vgl. BR-Drs. 764/07 - Beschluss -) gebeten, die im Energiesteuergesetz vorgesehene stufenweise Erhöhung der Energiesteuer auf reinen Biodiesel und reine Pflanzenöle bis zu einer abschließenden Klärung der Wettbewerbsfähigkeit der genannten Kraftstoffe gegenüber Dieselmotorkraftstoff fossiler Herkunft zeitlich zu strecken.

Die Bundesregierung ist bislang untätig geblieben. Die Wettbewerbssituation hat sich deutlich verschärft. Deswegen besteht Handlungsbedarf, der durch diese Änderung wahrgenommen wird. Die von der Bundesregierung erbetene zeitliche Streckung des Abbaus der Steuerentlastung wird hiermit vorgenommen.

Das wird durch diesen Änderungsvorschlag erreicht, indem die Steuerentlastung, die bis Ende 2007 galt, bis zum Ende des Jahres 2009 gestreckt wird. Danach gelten die Steuersätze, die ursprünglich bis Ende 2008 gelten sollten, bis Ende 2011; bzw. die, die bis Ende 2009 gelten sollten, für den Zeitraum ab 2012.

Die vom Bundesrat erbetenen Maßnahmen, nämlich

- eine Regelung zur Anpassung der Steuersätze im Falle der Unterkompensation der Mehrkosten bei der Herstellung von Biokraftstoffen gegenüber Mineralkraftstoffen in das Energiesteuergesetz aufzunehmen,
- die Energiebesteuerung von Bio- und Mineralkraftstoffen auf deren Energiegehalt zu beziehen sowie eine Umstellung der Besteuerung auf Grundlage des Klimabeitrags zu prüfen und

- unter der Bedingung der Gewährleistung einer positiven Klimaschutz- und Umweltbilanz sowie Absicherung regionaler Wertschöpfungsketten, eine Erhöhung des Beimischungsanteils von Biodiesel nach dem Biokraftstoffquotengesetz vorzusehen,

kann nun von der Bundesregierung vorbereitet werden.

Der Bundesrat hatte das Anliegen im November 2007 damit begründet, dass ein Instrument zur Erreichung umwelt- und klimapolitischer Ziele der EU-Kommission und der Bundesregierung der verstärkte Einsatz von regenerativen Energien und damit auch von Biodiesel und Pflanzenölen als Kraftstoffe sei.

Daher wurden Investitionen in Anlagen zur Herstellung von Pflanzenölen und Biodiesel aus öffentlichen Mitteln intensiv gefördert. Investoren haben diese politische Initiative aufgegriffen und im Vertrauen auf eine gewisse Verlässlichkeit dieser Politik in erheblichem Umfang investiert und Arbeitsplätze geschaffen.

Hierin und insbesondere in einer positiven Klimaschutz- und Umweltbilanz liegt die Rechtfertigung und damit die Voraussetzung für staatliche Eingriffe in technische Prozesse, in die Entscheidungsfindung der Wirtschaftsbeteiligten und den Einsatz steuerlicher Instrumente.

Mit den während der Klausurtagung des Bundeskabinetts in Meseberg am 23./24. August 2007 beschlossenen "Eckpunkten für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm" hat sich die Bundesregierung ehrgeizige Ziele für den Klimaschutz bis zum Jahr 2020 gesetzt und als Instrumente die Anhebung der Biokraftstoffquote auf 20 Volumenprozent (17 % energetisch) vorgesehen.

Der im Energiesteuergesetz verbindlich vorgeschriebene Stufenplan für die Besteuerung von reinen Pflanzenölen und Biodiesel wirkt den genannten umwelt- und klimapolitischen Zielen und der bisher erfolgten Förderung entgegen, beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit von Biodiesel nachhaltig und gefährdet Arbeitsplätze.

Mit der Beimischungspflicht nach dem Biokraftstoffquotengesetz alleine kann das Erreichen der genannten Ziele nicht gewährleistet werden.

Es ist zur Erreichung der politischen Zielstellungen und zum Erhalt der durch mittelständische Unternehmen aufgebauten Produktionskapazitäten zwingend erforderlich, den Absatzmarkt für reines Pflanzenöl basierte Biokraftstoffe zu erhalten. Gerade die Verwendung von Pflanzenöl und Biodiesel im Transportgewerbe und ÖPNV hat positive Umweltwirkungen und trägt zur Reduktion der CO₂-Emissionen aus dem Verkehrsbereich bei.

Der im Entwurf vorliegende "Bericht des Bundesministeriums der Finanzen an den Deutschen Bundestag zur Steuerbegünstigung für Biokraft- und Bioheizstoffe - Biokraftstoffbericht 2007" (Stand: ohne Datum) ist vergangenheitsorientiert, beruht auf einer unvollständigen Datengrundlage, berücksichtigt die gestiegenen Rohstoffkosten und die mit der Verwendung von Pflanzenölen und Biodiesel als Kraftstoffe verbundenen Systemmehrkosten (6 bis 8 % niedrigerer Energiegehalt gegenüber Mineraldiesel, erhöhte Wartungs- und Reparaturkosten) nicht oder nur unzureichend.

Der Berichtsentwurf ist daher nicht nachvollziehbar. Eine belastbare Aussage zu einer möglichen Überkompensation ist auf dieser Grundlage nicht möglich. Eine tatsächliche Unterkompensation kann nicht nur nicht ausgeschlossen werden, sondern ist nach den Reaktionen der Biodieselhersteller sogar wahrscheinlich.

Dabei wird davon ausgegangen, dass die Biokraftstoffwirtschaft sich noch im Aufbau befindet und als ein Träger der Technologieentwicklung im Bereich regenerativer Kraftstoffe die Voraussetzungen für eine künftige ökonomisch und ökologisch effiziente Nutzung von Biomasse zur Kraftstoffherstellung schaffen kann. Die Nutzung von Pflanzenölen und Biodiesel als Kraftstoffe in der heutigen Form wird im Rahmen dieser Entwicklung ein zeitlich begrenztes Durchgangsstadium bleiben, muss aber in diesem Zeitraum ökonomisch tragfähig sein.

Daher ist auch durch Ausgestaltung des Steuerrechts dafür zu sorgen, dass die Entwicklung des Biokraftstoffsektors und der Absatz reiner Pflanzenöl basierter Biokraftstoffe nicht behindert werden.

U
A

entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 8

9. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat bekräftigt seine EntschlieÙung zum Energiesteuergesetz vom 9. November 2007 (BR-Drs. 764/07 - Beschluss -).

Er fordert, im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens Regelungen zur Anpassung der Steuersätze der zum 1. Januar 2008 in Kraft getretenen zweiten Besteuerungsstufe für Biodiesel und Pflanzenöl als Reinkraftstoff außerhalb der Beimischungsquote aufzunehmen, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, und die weiteren ab 2009 vorgesehenen Schritte zur Erhöhung des Mindestanteils von Biokraftstoffen an der Gesamtmenge der in Verkehr gebrachten Otto- und Dieselmkraftstoffe vorzuziehen.

nur U

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Die Marktentwicklung seit Inkrafttreten des Biokraftstoffquotengesetzes hat gezeigt, dass die damit eingeführte Beimischungsquote von Biokraftstoffen zu fossilen Kraftstoffen, u.a. auf Grund des umfangreichen Imports von Biokraftstoffen, nicht zu den erhofften Absatzmengen von heimischen Biokraftstoffen geführt hat. Die steuerliche Belastung der Hersteller und Händler von Biokraftstoffen infolge der Umstellung der steuerlichen Entlastung hin zu einer schrittweisen Anhebung der Besteuerung konnte nicht in ausreichendem Umfang kompensiert werden.

Diese Umstände haben dazu geführt, dass die im Jahr 2006 noch boomende Biokraftstoffbranche inzwischen erhebliche Absatzprobleme hat und insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit reiner Biokraftstoffe nicht mehr nachhaltig gewährleistet ist.

Die Anhebung der Besteuerung zum 1. Januar 2008 verschärft die Wettbewerbssituation weiter, da auch mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Mindestanteil an Biokraftstoffen an der in Verkehr gebrachten Gesamtmenge an Kraftstoffen gegenüber der aktuellen Rechtslage erst mittelfristig (ab dem Jahr 2015) erhöht wird.

B

10. Der **Finanzausschuss** empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.