

Stellungnahme zum Entwurf des 8. Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Die BVE ist der wirtschaftspolitische Spitzenverband der Fachverbände und Unternehmen der Ernährungsindustrie in Deutschland. Sie repräsentiert rund 90% der Branche. Ihre primäre Aufgabe besteht in der branchenübergreifenden Interessenwahrnehmung. Die Verwendung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen zur Produktion von Bio-/Agroenergie begründet im Kontext mit anderen Entwicklungen, wie zum Beispiel der zunehmenden Weltbevölkerung, der Änderung der Ernährungsgewohnheiten in einigen bevölkerungsstarken Schwellenländern, für die Ernährungsindustrie ein problematisches Konkurrenzverhältnis.

Zum vorliegenden Referentenentwurf ist aus Sicht der BVE wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Hintergrund

Der europäische Rat der Staats- und Regierungschefs hat am 08./09. März 2007 unter deutscher Präsidentschaft die Weichen für eine integrierte europäische Klima- und Energiepolitik gestellt und entsprechende Zielsetzungen für das Jahr 2020 definiert. Diese sehen unter anderem vor, dass bis 2020 der Anteil der Biokraftstoffe am gesamten verkehrsbedingten Benzin- und Dieserverbrauch in den Mitgliedsstaaten 10% betragen muss, sofern deren Erzeugung in nachhaltiger Weise erfolgt, Biokraftstoffe der zweiten Generation kommerziell zur Verfügung stehen und die Voraussetzungen für geeignete Mischungsverhältnisse ermöglicht werden.

Hiervon ausgehend hat die deutsche Bundesregierung am 23. August 2007 ihre Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm („Meseberg Programm“) verabschiedet. Darin wird vorgesehen, dass die Biokraftstoffquote in Deutschland bis 2020 auf 17% (energetisch) ausgebaut werden soll. Zur Umsetzung dieser Zielsetzung hat die Bundesregierung am 05. Dezember 2007 einen Entwurf zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vorgelegt. Am 04. April 2008 hat das Bundesumweltministerium mitgeteilt, dass aufgrund zwischenzeitlicher, neuer Erkenntnisse das Erfordernis entstanden sei, den vorgesehenen Ausbau der Biokraftstoffquoten zu beschränken. Dies betreffe sowohl die nach geltender Rechtslage für 2009 vorgesehene Gesamtquote als auch die im Entwurf zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 05. Dezember 2007 für 2020 vorgesehene Zielquote, die auf 12 bis 15% zu senken sei.

Mit Datum vom 28. Juli 2008 hat das Bundesumweltministerium nunmehr einen weiteren, auf die Umsetzung der aktualisierten Zielsetzungen des Ministeriums ausgerichteten Referentenentwurf zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vorgelegt, der noch der Abstimmung innerhalb der Bundesregierung bedarf.

2. Generelles

Die Ernährungsindustrie steht vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die mit dem Klimawandel und seinen Konsequenzen sowie der Sicherung der Energieversorgung verbunden sind, der Bio-/Agroenergie grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Jedoch muss im Hinblick auf die bestehende Nutzungskonkurrenz zwischen den Unternehmen der Nahrungsmittelwirtschaft und den Erzeugern von Bio-/Agroenergie bzw. –kraftstoffen bezüglich bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse, wie insbesondere Getreide und Ölsaaten, und der zugrunde liegenden Agrarflächen, die Rohstoffverfügbarkeit für die Ernährungsindustrie gewährleistet sein. Dies gilt sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht und erfordert zudem, dass die Rohstoffe zu vertretbaren, d. h. nicht durch Wettbewerbsverzerrungen erhöhten Preisen von den Unternehmen bezogen werden können. Es muss sichergestellt sein, dass entsprechende landwirtschaftliche Erzeugnisse primär der Ernährung dienen und die Nahrungsmittelherstellung somit Kerngeschäft der Landwirtschaft bleibt.

Vor dem Hintergrund, dass es sich bei der gesamten Thematik um eine vielschichtige und komplizierte Querschnittsmaterie handelt, die zudem noch viele klärungsbedürftige Fragen beinhaltet, hat es die BVE sehr begrüßt, dass das Bundesumweltministerium im April 2008 die Untersuchungsergebnisse von mehreren wissenschaftlichen Studien nicht nur zum Anlass genommen hat, den bis 2020 vorgesehenen ambitionösen Ausbau der Bio-/Agrokraftstoffquoten in Deutschland zu relativieren, sondern auch die eingeschlagene Strategie zur Bio-/Agroenergie generell zu prüfen und weiterzuentwickeln.

3. Zum Gesetzentwurf

a. Artikel 1 Ziffer 3 d (§ 37 a Abs. 3 a, Satz 1)

Diese Regelung sieht vor, dass die bis Ende 2014 gültigen energetischen Quoten durch die Verpflichtung zur Treibhausgasminderung abgelöst werden. Zu diesem Zweck soll der Bio-/Agrokraftstoffanteil, der von den Verpflichteten in Verkehr zu bringen ist, ab 2015 als Netto-Klimaschutzbeitrag (Dekarbonisierung) festgelegt werden, der sich von 3% in 2015 sukzessive auf 7% in 2020 erhöht. Im Vergleich zum Vorentwurf, der insoweit von einem Netto-Klimaschutzbeitrag im gleichen Zeitraum von 5 auf 10% ausgegangen ist und dem eine entsprechende Bio-/Agrokraftstoffzielerreichungsquote von 17% in 2020 zugrunde liegt, beträgt der Zielkorridor der aktuell vorgesehenen Quote, auf der Grundlage der „Weiterentwicklung der Strategie zur Bioenergie“ des Bundesumweltministeriums vom April 2008, nun 12 bis 15% (energetisch).

Aus Sicht der deutschen Ernährungsindustrie ist es jedoch nicht zielführend, eine gesetzliche Fixierung der Bio-/Agrokraftstoffquoten in Deutschland von dem parallelen Rechtsetzungsverfahren auf EU-Ebene zu entkoppeln. Dies umso mehr, da der aktuelle Richtlinienentwurf der EU-Kommission zur „Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen“ auf ein entsprechendes Engagement der deutschen Bundesregierung während ihrer EU-Ratspräsidentschaft in 2007 zurückzuführen ist.

Die zugrunde liegende EU-Zielsetzung, unter bestimmter Voraussetzung in 2020 eine energetische Bio-/Agrokraftstoffquote in Höhe von mindestens 10% zu erreichen wird zwischenzeitlich sehr kontrovers diskutiert. Dies gilt auch für das Europäische Parlament und seine Ausschüsse. Insbesondere im Hinblick auf Fragen der Nachhaltigkeit, der Verfügbarkeit von Bio-/Agrokraftstoffen der so genannten Zweiten Generation aber auch aus darüber hinaus gehenden Erwägungen, die beispielsweise die Nutzungskonkurrenz zwischen den Herstellern von Nahrungsmitteln und den Erzeugern von Bio-/Agrokraftstoffen betreffen, wird darüber diskutiert ob bzw. unter welchen Voraussetzungen es vertretbar erscheint, der vorgeschlagenen 10%-Zielsetzung weiterhin zu entsprechen.

Das entsprechende Rechtsetzungsverfahren auf EU-Ebene sollte deshalb zunächst abgewartet und die Fixierung der deutschen Quotenziele an den EU-Vorgaben ausgerichtet werden, um eine möglichst einheitliche Regelung in der EU herbeizuführen. Durch eine vorausseilende, über die EU-Vorgaben hinausgehende Quotenfixierung werden vor dem Hintergrund der globalen Zusammenhänge weder entscheidende klimarelevante noch die Energiesicherheit betreffende Vorteile realisiert.

b. Artikel 1 Ziffer 3 d (§ 37 a Absatz 3 a, Satz 6)

Die deutsche Ernährungsindustrie begrüßt grundsätzlich die nunmehr vorgesehene Berücksichtigung einer qualifizierten Berichts- und Prüfungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem deutschen Bundestag bezüglich der erforderlichen Voraussetzungen für eine verbindliche Fixierung von Bio-/Agrokraftstoffquoten. Damit stellt auch der Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums klar, dass in einem erheblichen Maße Unwägbarkeiten bestehen, die es im Rahmen einer obligatorischen Quotenfestsetzung von Bio-/Agrokraftstoffen zu berücksichtigen gilt.

Aus Sicht der BVE vermittelt eine Quotenregelung mit Prüfungsvorbehalt, wie sie dem vorliegenden Referentenentwurf zugrunde liegt, für die betroffenen Wirtschaftskreise keine hinreichende Rechtssicherheit. Es sollte deshalb unter Berücksichtigung der Rechtsetzung auf EU-Ebene primär die Entwicklung dieser Unwägbarkeiten – Rohstoffbasis, Nachhaltigkeit, Bio-/Agrokraftstoffe der Zweiten Generation, etc. – in einem mittelfristigen Zeitfenster beobachtet und bewertet werden und sodann auf dieser Grundlage eine, die EU-Rahmenbedingungen berücksichtigende Entscheidung getroffen werden.

c. Artikel 1 Ziffer 4 b (§ 37 b, Satz 9)

Der in dieser Regelung vorgesehene Ausschluss von Palm- und Sojaöl bezüglich der Anrechenbarkeit auf die Biodieselquote, hat für die Ernährungsindustrie belastende, nicht akzeptable Auswirkungen. Eine derartige Beschränkung würde insbesondere eine Substitution durch Rapsöl bedingen, um eine Erfüllung der verbindlichen Mindestquoten für Biodiesel sicherzustellen. Aus der daraus resultierenden verstärkten Nachfrage nach Rapsöl würden unweigerlich weitere Preissteigerungen folgen.

Durch eine derartige Entwicklung würden wichtige Branchen der Ernährungsindustrie, wie zum Beispiel die Feinkost- und Margarineindustrie sowie die ölsaatenverarbeitende Industrie, die sich ohnehin schwierigen Markt- bzw. Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt sehen, nachteilig betroffen. Hinzu kommt, dass diesen Branchen ein Ausweichen auf Sojaöl grundsätzlich nicht möglich ist, da die auf den Weltmärkten zur Verfügung stehenden Sojabohnen ganz überwiegend gentechnisch verändert sind und entsprechende Produkte von den Verbrauchern in Deutschland bislang nicht akzeptiert werden.

Für den im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausschluss von Palm- und Sojaöl besteht auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit keine hinreichende Veranlassung.

Seit rund 25 Jahren importiert die EU kontinuierlich ca. 16 Mio. Tonnen Sojabohnen, um die Versorgung der Futtermittelmärkte mit Proteinen sicherzustellen. Davon gehen regelmäßig 3 – 4 Mio. Tonnen nach Deutschland.

So wurden vom deutschen Markt in 2006 ca. 1,2 Mio. Tonnen Sojabohnen aus den USA importiert. Die dort praktizierten landwirtschaftlichen Produktionsstandards sind mit denen der EU vergleichbar. Weitere 1,8 Mio. wurden aus Brasilien bezogen. Dort wurde bereits in 2006 zwischen der Regierung und den Sojabohnen aufkaufenden Unternehmen im Rahmen eines Moratoriums vereinbart, dass die gehandelte Ware nicht von gerodeten Flächen stammen darf.

Aus Argentinien, dessen Anbauweise von Soja wegen der damit zum Teil verbundenen ökologischen Beeinträchtigungen von Umweltorganisationen kritisiert wird, beziehen die Unternehmen der ölsaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland im Übrigen keine Sojabohnen.

Bezüglich des Bezugs von Palmöl ist darauf hinzuweisen, dass die Unternehmen der ölsaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland, die im OVID organisiert sind, aktiv am so genannten Round Table on Sustainable Palm-Oil (RSPO) mitwirken.

Der RSPO wurde im Jahr 2003 auf Initiative des WWF mit der Zielsetzung gegründet, Nachhaltigkeitskriterien zu definieren und im Rahmen eines Zertifizierungssystems umzusetzen. Dieses Zertifizierungssystem befindet sich unmittelbar vor der Implementierung. Es kann gewährleistet werden, dass zukünftig lediglich zertifizierte Ölsaaten, für die beispielsweise kein Regenwald gerodet worden ist, von dieser Branche in Deutschland verarbeitet werden.

27. August 2008

Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. (BVE)