

Materialband: M

Regelungsoptionen für die ökologische Optimierung der Biogasnutzung in der EEG-Novelle 2007

Im Rahmen des BMU-Forschungsvorhabens „Optimierungen für einen nachhaltigen Ausbau der Biogaserzeugung und -nutzung in Deutschland“, FKZ: 0327544

*Dr. Stefan Klinski*¹, *Dr. Wolfgang Peters*²

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Thema 1: Klimaschutz - Verbesserung der Treibhausgasbilanz	3
2.1	Erschließung des Güllepotenzials: Höhere Vergütung für besonders kleine Anlagen	3
2.2	Abdeckung Gärrestlager, Restgasnutzung	4
2.3	Optimierung KWK-Bonus.....	5
2.4	Optimierung Technologiebonus	6
2.5	Umfassende anlagenbezogene Umweltaanforderungen.....	7
3	Thema 2: Minderung von Umweltbelastungen des Energiepflanzenanbaus	8
3.1	Mindestanzahl von 3 NawaRo-Arten, keine über X % Masseanteil.....	8
3.2	Zusatzbonus für Einsatz von Landschaftspflegematerial/Biomasse-Innovationsbonus.....	9
3.3	Zusatzbonus für Einsatz von Material aus ökologischem Landbau	10
3.4	Spezifische umweltbezogene Anforderungen an den Anbau von NawaRo	11
3.5	Zusatzbonus bei Einhaltung weitergehender Anforderungen an den Anbau von NawaRo.....	12
3.6	Einhaltung von Cross Compliance.....	13
3.7	Kein Bonus bei Grünlandumbruch	14
3.8	Ausschluss von GVO vom NawaRo-Bonus	15
4	Forschungspartner und Adressen	16

¹ Fachhochschule für Wirtschaft Berlin; Kontaktdaten s. Kapitel 4

² Peters Umweltplanung, Berlin; Kontaktdaten s. Kapitel 4

1 Einleitung

Die nachfolgende Übersicht stellt verschiedene Möglichkeiten für Regelungen im EEG bzw. auf Grund des EEG dar, mit denen Beiträge zu einer Verminderung negativer Auswirkungen der Biogasnutzung und des Biomasseanbaus auf Klima, Umwelt und Natur geleistet werden können.

Die Zusammenstellung berücksichtigt ausschließlich *fachlich sinnvoll* erscheinende Regelungsoptionen, die sich aus der Sicht des Forschungskonsortiums zugleich als (auf die eine oder andere Weise) *realisierbar* darstellen. Damit scheidet Regelungen, die auf der Kontrollebene die Einschaltung einer Behörde voraussetzen oder die auf Grundlage des EEG im zivilrechtlichen Verhältnis zwischen EE-Anlagenbetreiber und Netzbetreiber nicht auf überschaubare Weise belegbar/beweisbar sind, von vornherein aus.

Die tabellarische Übersicht mündet in einer vorsichtigen Prioritätseinstufung (hoch/ mittel/ gering), wobei jedoch unter den mit hoher Priorität eingestuften Vorschlägen *keine Rangfolge* gebildet wird. Auch aus der Reihenfolge der Darstellung kann keine Rangfolge abgeleitet werden.

Die Bewertung orientiert sich an dem Ziel, eine möglichst wirksame Steuerung im Sinne einer ökologischen Optimierung zu erzielen. Sie berücksichtigt grundsätzlich keine Gesichtspunkte der politischen Opportunität (weil sich diese der fachlichen und rechtlichen Beurteilung entziehen).

Hinter der Einschätzung stehen die fachlichen Erkenntnisse zur (unterschiedlichen) Bedeutung verschiedener Auswirkungen auf Umweltbelange. Besonders wichtig erscheinen aus dem Blickwinkel des Forschungsprojekts:

- aus Gründen des **Klimaschutzes**: Maßnahmen zur Verbesserung der Treibhausgasbilanz, insbesondere zur Verminderung von Methanemissionen (verbesserte Erschließung des Güllepotenzials, Abdeckung der Gärrestlager mit Restgasnutzung, Optimierung des KWK-Bonus und des Technologiebonus – siehe Instrumente 2.1 bis 2.4),
- aus Gründen des **Naturschutzes** hinsichtlich der Flächennutzung: Maßnahmen zur Vermeidung einer einseitigen Konzentration auf bestimmte stark humuszehrende Energiepflanzen (Stichwort: Mais-Monokulturen, siehe Instrument 3.1 = Mindestanzahl von Einsatzfrüchten) und zur Vermeidung eines weiteren Grünlandumbruchs (Instrument 3.7 = kein NawaRo-Bonus bei Grünlandumbruch) sowie – allgemeiner – zur Sicherstellung von ökologischen Mindeststandards. Als Basis bietet sich hierfür die Forderung nach genereller Einhaltung von Cross Compliance an (Instrument 0). In der mittel- und längerfristigen Perspektive besonders interessant erscheint der mögliche Aufbau eines weitergehenden, fachlich breit ansetzenden *Zertifizierungssystems* für ökologische Mindestanforderungen im Energiepflanzenanbau (Instrument 3.4). Ein solches System bedürfte eines gewissen Planungs- und Konzeptionsvorlaufes, könnte aber über eine Verordnungsermächtigung bereits jetzt im EEG angelegt werden.

2 Thema 1: Klimaschutz - Verbesserung der Treibhausgasbilanz

2.1 Erschließung des Güllepotenzials: Höhere Vergütung für besonders kleine Anlagen

<p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einführung einer ersten Vergütungskategorie für sehr kleine Anlagen (unter 75kW_{el}) mit höherem Vergütungssatz (u.U. gekoppelt an eine Mindesteinsatzquote für Gülle), um das Güllepotenzial besser zu erschließen.
<p>Regelungsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelbar im EEG selbst. • Koppelbar mit einer Mindesteinsatzquote für Gülle.
<p>Zielsetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Anreizes zur Vergärung von Gülle zur Verbesserung bisher unzureichender Potenzialerschließung. • Klimaschutz: Verarbeitung von Gülle zu Biogas führt zu besserer Klimabilanz (Methansenke!).
<p>Kommentierung (Wirkungen, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nach den Erkenntnissen des Forschungsvorhabens sind zur Erschließung des Güllepotenzials am ehesten kleinere Anlagen geeignet, da größere Anlagen oder auch hohe Einsatzmengen an Gülle große ortsnahe Viehbetriebe erfordern. Z.B. bedarf die derzeit kleinste Vergütungsstufe von 150 kW_{el} bei 100 % Gülleeinsatz einen ortsnahen Viehbestand von rd. 1500 Großvieheinheiten (GVE), bei nur 30 % Gülleeinsatz immer noch einen ortsnahen Viehbestand von 84 GVE. Nach der Verteilung der Bestandsgrößenklassen in Deutschland ist die Möglichkeit eines 30%igen Gülleeinsatzes für die kleine 150 kW_{el} Anlage noch gut wahrscheinlich, ab 50 % Gülleeinsatz wird die Verfügbarkeit entsprechend großer ortsnahe Viehbestände jedoch zunehmend unwahrscheinlich. • Vor diesem Hintergrund erscheint durch die Einführung einer besonderen Vergütungsstufe für kleinere Anlagen (ggf. flankiert durch eine Mindestquote für Gülle) als Anreiz zur Erschließung des Güllepotenzials besser geeignet als ein über den NawaRo-Bonus hinausgehender Güllebonus, weil jener zu nicht gerechtfertigten Mitnahmeeffekten bei ohnehin wirtschaftlichen größeren Anlagen führen würde. • Mögliche Nachteile kleinerer Anlagen wie geringere Stromwirkungsgrade oder ggf. höhere Methanverluste durch einfachere technische Ausführung, würden a) durch die Gülleerschließung kompensiert und b) sind nicht zwangsläufig, da auch kleine Anlagen bei Zündstrahlaggregaten elektrische Wirkungsgrade von 37 % bis 39 % erreichen und Methanverluste tendenziell nicht höher sein müssen als bei großen Anlagen bzw. auch hier geschlossene Gärrestlager gefordert werden können. • Direkte Anreizwirkung. • Für den Fall einer Flankierung durch eine Mindestquote für Gülle kann die Kontrolle über das Einsatzstoff-Tagebuch erfolgen. Hieran kann angeknüpft werden.
<p>Ergebnis/Priorität</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hohe Priorität, da: • Große praktische Bedeutung. • Deutliche Wirkungen bei geringem Vollzugaufwand zu erwarten.

2.2 Abdeckung Gärrestlager, Restgasnutzung

<p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Neue Regelung: Der Vergütungsanspruch für Strom aus Biomasse besteht bei Anlagen zur Erzeugung von Strom aus durch Vergärung gewonnenem Gas nur, wenn sichergestellt ist, dass die Gärreste gasdicht gelagert und die Restgase vollständig zur Stromerzeugung genutzt werden. • Ggf. Zusatzforderung: Installation einer automatischen Fackel für den Fall eines gleichwohl stattfindenden Austritts von Methan. • Flankierung/Ergänzung: Für Bestandsanlagen kann ein befristeter Zusatzbonus eingeführt werden, der daran gebunden ist, dass die Anlagen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt entsprechend nachgerüstet werden.
<p>Regelungsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelbar im EEG selbst. • Bei Schaffung einer entsprechenden Verordnungsermächtigung auch durch Rechtsverordnung regelbar [nicht ohne weiteres in der BiomasseV, da unsicher, ob von der bisherigen Ermächtigung gedeckt – diese gestattet Umweltauflagen nur für die Stromerzeugungsanlagen].
<p>Zielsetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minderung der Emissionen an Methan und Ammoniak. • Klimaschutz: Senkung der Methanemissionen. • Immissionsschutz: Senkung von Schadstoff- und Geruchsbelastungen. • Akzeptanzsteigerung der Biogasnutzung durch Minderung der Nachbarschaftskonflikte durch Geruchsbelastung.
<p>Kommentierung (Wirkungen, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direkte Wirkung für alle Neuanlagen. • Die Regelung kann relativ leicht umgesetzt und kontrolliert werden. • Für Neuanlagen entspricht die Forderung dem Stand der Technik, ist also zumutbar. • Der Prozentsatz für die Restgasnutzung muss so hoch angesetzt werden, wie es dem Stand der Technik entspricht. • Zur Forderung nach Installation einer automatischen Fackel: Wichtig zur Begrenzung von dennoch auftretenden Methanemissionen (z.B. beim Ausfall des BHKW, bei Überlast oder im Anfahrbetrieb). Da der Betrieb nicht kontrolliert werden kann, kann hier nur die Installation einer automatisierten Gasfackel gefordert werden. Davon kann nur abgesehen werden, wenn eine alternative Gasnutzung (z.B. Brennwertkessel) vorgesehen wird. • Für Bestandsanlagen stellt sich verfassungsrechtlich das Problem, ob im Nachhinein weitergehende Anforderungen gestellt werden dürfen. Zu bejahen ist das nur einschränkend im Sinne einer Bindung des <i>NawaRo-Bonus</i> an diese Anforderung für Anlagen, die vor der EEG-Novelle 2004 in Betrieb genommen wurden, da diese ohne die Aussicht auf einen NawaRo-Bonus errichtet wurden. • Da die Regelung somit insb. für Anlagen, die nach der Novelle 2004 in Betrieb gingen, keine Wirkung entfalten würde, sie hier aber besonders wichtig wäre, ist zu erwägen, für derartige Anlagen einen Zusatzbonus einzuführen, der daran geknüpft ist, dass die Anlagen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt entsprechend nachgerüstet werden. • Die bessere Lösung wäre eine ordnungsrechtliche Regelung im Rahmen des BImSchG, nach der Biogasanlagen bis zu einem bestimmtem Zeitpunkt insoweit einen bestimmten Mindeststandard einzuhalten hätten. Da Entsprechendes derzeit nicht realistisch erscheint, die Regelung jedoch klimapolitisch sehr wichtig ist (Senkung von Methanemissionen), sollte dieser zweitbeste Weg eingeschlagen werden.

Ergebnis/Priorität

- Hohe Priorität.
- Für den Klimaschutz sehr bedeutsam.

2.3 Optimierung KWK-Bonus**Beschreibung**

- Erhöhung und Ausdehnung des KWK-Bonus auf Altanlagen und
- Kopplung des KWK-Bonus an die Einhaltung von Mindestanforderungen hinsichtlich des Umfangs der Wärmenutzung (Substitution fossiler Brennstoffe in energetisch vergleichbarem Umfang), flankiert durch eine Positiv-/Negativliste mit Ausschluss problematischer Wärmenutzungen.

Regelungsweise

- Regelbar im EEG selbst.
- Bedarf im Gesetz einer Nachweisregelung für Verfahren, die nicht auf der Positiv-Liste stehen. Geeignet dürfte die Forderung eines Nachweises durch einen anerkannten Sachverständigen (Umweltgutachter) sein.

Zielsetzungen

- Vermeidung der Förderung von ineffizienten Verfahren mit wenig oder keiner positiven Bedeutung für den Klimaschutz oder gar der Förderung eines Missbrauchs (z.B. Beheizung von Ställen, Trocknung von Holzbrennstoffen).
- Klimaschutz: Senkung der Treibhausgasemissionen durch Substitution fossiler Brennstoffe für die Wärmenutzung.

Kommentierung (Wirkungen, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit)

- Direkte Wirkung für alle Anlagen, die die höhere Vergütung beantragen.
- Bedeutung nicht nur für Biogas, sondern für alle Biomasseanlagen (und ggf. Deponiegas, Klärgas und Grubengas).
- Die Einführung eines Zertifizierungssystems (siehe dazu Instrument 3.4) erübrigt sich hier, da die Einhaltung auch ohne Zertifizierungssystem gut kontrollierbar ist. Ggf. ist die Einbeziehung in ein Zertifizierungssystem aber möglich.

Ergebnis/Priorität

- Hohe Priorität,
- quantitativ große Bedeutung.

2.4 Optimierung Technologiebonus

<p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Knüpfung von generell geltenden Anforderungskriterien an den Technologiebonus, z.B. Mindestmenge einzusparender Treibhausgasemissionen oder Effizienzkriterien. • Variante: Aufstellung einer Positivliste; für bestimmte Verfahren Flankierung durch technologiespezifische Anforderungen (z.B. für die Erdgasaufbereitung). • In jedem Falle: Streichung der Trockenfermentation, da aus ökologischer Sicht kein Vorteil gegenüber Nassfermentation besteht bzw. Erfahrungswerte hinsichtlich des Emissionsverhaltens von Trockenfermentationsanlagen derzeit nicht umfassend vorliegen. Zudem ist seit der Einführung des Bonus ein vergleichsweise geringer Zubau von „klassischen“ Trockenfermentationsanlagen erfolgt, während zunehmend der missbräuchliche Umgang bei „Pseudo“-Trockenfermentationsanlagen zu beobachten ist.
<p>Regelungsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelbar im EEG selbst, aber auch in einer auf dem EEG beruhenden Rechtsverordnung (ggf. Verankerung einer entsprechenden Verordnungsermächtigung im Gesetz). • Je nach Ausgestaltung u.U. zu binden an bestimmte Art der Nachweisführung (z.B. durch anerkannte Sachverständige/Umweltgutachter).
<p>Zielsetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Förderung innovativer und Herausnahme kontraproduktiver Verfahren, die nicht zu einer Minderung von Treibhausgasemissionen führen. • Klimaschutz: Senkung der Treibhausgasemissionen.
<p>Kommentierung (Wirkungen, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direkte Wirkung für alle Neuanlagen. • Die Regelung dient v. a. dazu, die Förderung auf Verfahren zu beschränken, die gegenüber einer Referenzanlage (z.B. Biogasnutzung im BHKW auf der Anlage ohne externe Wärmenutzung) eine deutlich günstigere Treibhausgasbilanz aufweisen. • Umgekehrt werden von der Zusatzförderung Verfahren ausgeschlossen, die ggf. mit hohen Aufbereitungsaufwendungen verbunden sind, denen nur ein geringes Substitutionspotenzial gegenübersteht (z.B. Aufbereitung auf Erdgasqualität in Verbindung mit der reinen Substitution von Erdgas, z.B. in erdgasbefeuerten Heizkesseln). • Die Aufstellung genereller Anforderungen hinsichtlich der Treibhausgasbilanz oder der Effizienz stellt sich als relativ schwierig dar, da sich die verschiedenen in Betracht kommenden Technologien stark unterscheiden und sich allgemeingültige Einheitsstandards schwer finden lassen dürften. • Deshalb bietet sich alternativ die Variante an, einzelne Technologien ausdrücklich positiv aufzunehmen und speziell für Technologien, bei denen es auf bestimmte „Qualitätsmerkmale“ ankommt, ergänzende Mindestanforderungen aufzustellen (z.B. Vorgaben für die Erdgaseinspeisung: maximale Methanverluste, maximaler Strombedarf bei der Aufbereitung, Anforderungen für KWK-Bonus werden gewährt; eingesetzte Prozesswärme - z.B. für Fermenter - wird vor Ort regenerativ bereitgestellt). • Die Einführung eines Zertifizierungssystems (siehe dazu Instrument 3.4) erübrigt sich hier, da die Einhaltung auch ohne Zertifizierungssystem gut kontrollierbar ist. Ggf. ist die Einbeziehung in ein Zertifizierungssystem aber möglich.
<p>Ergebnis/Priorität</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hohe Priorität. • Praktisch bietet sich eher die Variante der Aufstellung einer Positiv-/Negativliste mit spezifischen Kriterien für einzelne Technologien an. • In jedem Falle sollte sichergestellt werden, dass die Trockenfermentation nicht unter den Technologiebonus fällt.

2.5 Umfassende anlagenbezogene Umwelanforderungen

<p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung einer Ermächtigung, nach der als Voraussetzung für den Erhalt der EEG-Vergütung im Rahmen einer VO umfassende und differenzierte umweltbezogene Vorgaben zu Anlagengenehmigung und -betrieb aufgestellt werden können (z.B.: Abdeckung Gärrestlager mit Restgasnutzung, Betrieb einer automatisierten Fackel, Plan zu Vorgehen im Falle einer Störung des Betriebes, Qualifikationsnachweis des Betreibers (z.B. FNR/KTBL Betreiber-Zertifikat), regelmäßige Betriebskontrollen), ggf. auch durch ein durch die VO vorzugebendes Zertifizierungssystem).
<p>Regelungsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adäquat nur im Verordnungswege regelbar, da es um sehr stark differenzierende Anforderungen geht, die sich einer einfachen Festsetzung im EEG entziehen würden (anders als bei Reduzierung auf einfach kontrollierbare Einzelforderungen, siehe dazu oben, 2.2.) • Die Handhabbarkeit von derart differenzierenden Regelungen setzt im zivilrechtlichen System des EEG voraus, dass sich die Einhaltung der Anforderungen leicht kontrollieren lässt. Deshalb sollte hier an ein (gegenwärtig noch nicht existierendes) Zertifizierungssystem angeknüpft werden. • Hierfür bedarf es einer spezifischen Ermächtigungsgrundlage im EEG.
<p>Zielsetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minderung der Emissionen (insbes. Methan, Geruch). • Klimaschutz: Senkung der Methanemissionen. • Immissionsschutz: Senkung von Schadstoff- und Geruchsbelastungen. • Akzeptanzsteigerung der Biogasnutzung durch Minderung der Nachbarschaftskonflikte durch Geruchsbelastung.
<p>Kommentierung (Wirkungen, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direkte Wirkung für alle Neuanlagen. • Die Regelungen können nach Einführung eines Zertifizierungssystems im Prinzip relativ leicht umgesetzt und kontrolliert werden. • Der an sich geeignetere Regelungsort wäre allerdings eine spezielle BImSchV, in der die generelle Einhaltung des "Standes der Technik" gefordert und präzisiert werden könnte. Ein besonderes Zertifizierungssystem wäre dann nicht nötig.
<p>Ergebnis/Priorität</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geringe Priorität. • Hinsichtlich differenzierter Anforderungen empfiehlt sich mittelfristig eher eine ordnungsrechtliche Regelung im Rahmen des BImSchG, nach der Biogasanlagen bis zu einem bestimmtem Zeitpunkt insoweit einen bestimmten umweltbezogenen Mindeststandard einzuhalten hätten. Der besonders bedeutsame Aspekt der Methanverluste kann im EEG auch isoliert angesprochen werden (siehe Instrument 2.2).

3 Thema 2: Minderung von Umweltbelastungen des Energiepflanzenanbaus

3.1 Mindestanzahl von 3 NawaRo-Arten, keine über X % Masseanteil

<p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bindung des NawaRo-Bonus an den Einsatz einer Mindestanzahl von drei verschiedenen NawaRo-Arten, von denen eine nicht mehr als 50 (denkbar auch: 40) Prozent umfassen darf.
<p>Regelungsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelbar im EEG selbst. • Bei Schaffung einer entsprechenden Verordnungsermächtigung auch durch Rechtsverordnung regelbar [nicht ohne weiteres in der BiomasseV, da von der bisherigen Ermächtigung nicht gedeckt – diese gestattet Umwelanforderungen nur für die Stromerzeugungsanlagen]. • Anwendbar grundsätzlich auch auf bestehende Anlagen, insoweit dann mit Übergangsregelung (Frist) zu verbinden. Probleme des Vertrauensschutzes stellen sich unter dieser Voraussetzung nicht, weil die weitergehende Anforderung die Wirtschaftlichkeit der Anlagen nur unwesentlich schmälert und es gewichtige Gründe des Gemeinwohls für die modifizierende Anforderung gibt.
<p>Zielsetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abschwächung der Tendenz zum monokulturellen Anbau bestimmter NawaRo-Arten (insb. Mais). • Naturschutz/Bodenschutz: Der Gefahr eines übermäßigen Anbaus von Kulturen, die einseitig auf den Standort wirken (z.B. Humuszehrer wie Mais) soll entgegengewirkt werden. • Naturschutz: Eine größere Vielfalt der Lebensräume und des Landschaftsbildes soll erreicht werden.
<p>Kommentierung (Wirkungen, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Das Ziel kann durch die Maßnahme nur mittelbar beeinflusst werden, da die Regelung an die Betreiber der Biogasanlagen gerichtet ist, nicht an die Landwirte. In der Gesamttendenz kann jedoch erwartet werden, dass die Wirkung dennoch in erheblichem Umfang auf den Anbau durchschlägt, weil die Regelung die Nachfrage der Biogaserzeuger entsprechend beeinflusst. Zielgerichteter wäre zwar eine entsprechende flächenbezogene Forderung. Diese ließe sich jedoch im EEG nicht unmittelbar verankern, sondern nur auf Grundlage eines ggf. noch zu schaffenden Zertifizierungssystems. Möglich ist es, die anlagenbezogene Forderung als Übergangsforderung (bis Einführung eines Zertifizierungssystems, siehe 3.4) aufzustellen. • Die Regelung kann relativ leicht umgesetzt werden, weil die Anlagenbetreiber ohnehin verpflichtet sind, ein Einsatzstoff-Tagebuch zu führen. Hieran kann angeknüpft werden. • Potenziell erhöhtes Transportaufkommen, wenn Betreiber regional NawaRos „austauschen“, diese aber jeweils monokulturell anbauen.
<p>Ergebnis/Priorität</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hohe Priorität. • Große praktische Bedeutung. • Deutliche Wirkungen bei geringem Vollzugaufwand zu erwarten.

3.2 Zusatzbonus für Einsatz von Landschaftspflegematerial / Biomasse-Innovationsbonus

<p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des NawaRo-Bonus um einen bestimmten Satz bei Einsatz eines (ggf. genau festzulegenden) Mindestanteils an Landschaftspflegematerial aus nach Naturschutzzielen gepflegten Flächen. • Ggf. zusammenzufassen mit Zusatzbonus für Material aus ökol. Anbau (3.3.) als Biomasse-innovationsbonus für mehrere Arten der Biomasse aus naturverträglicher Bereitstellung.
<p>Regelungsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelbar an sich im EEG selbst, • jedoch erheblich besser in Rechtsverordnung unterzubringen, da differenzierte Definitionen erforderlich; für VO-Regelung bedarf es ggf. einer entsprechenden VO-Ermächtigung im Gesetz [nicht ohne weiteres in der BiomasseV regelbar, da von der bisherigen Ermächtigung nicht gedeckt – diese sieht keine Bonusfestlegungen durch VO vor].
<p>Zielsetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Potenzialerschließung für ohnehin anfallendes Naturschutz-Pflegematerial, Erhöhung der Akzeptanz von Biogas. • Synergieeffekte zugunsten des Naturschutzes.
<p>Kommentierung (Wirkungen, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Praktisch eine ökonomische Stützmaßnahme für den Naturschutz, mittelbar Stärkung des Images von Biogas („hilft Naturschutz“). • Schwerer umsetz- und kontrollierbar (bzw. leichter umgehbar) als im Fall von Gülle, da Herkunft des Materials äußerlich nicht erkennbar. Bezeichnung der Herkunftsfläche kann zwar in das Einsatzstoff-Tagebuch aufgenommen werden, eine wirksame Kontrolle ist dadurch aber nicht gewährleistet. • Wegen recht großer Nachweisprobleme eher auf Grundlage eines Zertifizierungssystems realisierbar (siehe unten, 3.5).
<p>Ergebnis/Priorität</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mittlere Priorität, da • weniger große praktische Bedeutung (quantitativ) und besser auf Grundlage eines Zertifizierungssystems umsetzbar (siehe unten, 3.5).

3.3 Zusatzbonus für Einsatz von Material aus ökologischem Landbau

<p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des NawaRo-Bonus um einen bestimmten Satz bei Einsatz eines (festzulegenden) Mindestanteils an Material aus (durch EU-Label) zertifiziertem ökologischen Landbau. • Ggf. zusammenzufassen mit Zusatzbonus für Material aus Landschaftspflege (3.2.) als Biomasseinnovationsbonus für mehrere Arten der Biomasse aus naturverträglicher Bereitstellung.
<p>Regelungsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelbar im EEG selbst. • Bei Schaffung einer entsprechenden Verordnungsermächtigung auch durch Rechtsverordnung regelbar [nicht ohne weiteres in der BiomasseV, da von der bisherigen Ermächtigung nicht gedeckt – diese sieht keine Bonusfestlegungen durch VO vor].
<p>Zielsetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Honorierung des Beitrags des ökologischen Landbaus zur Schonung von Natur und Landschaft. • Schaffung eines Anreizes zur ökologischen Produktion von NawaRo. • Naturschutz: Ressourcenschutz, Erhalt der nachhaltigen Nutzungsfähigkeit des Naturhaushaltes.
<p>Kommentierung (Wirkungen, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vermutlich geringe Anreizwirkung, weil Nachfrage nach ökol. angebauten Lebensmitteln ohnehin größer als Angebot. • Wirtschaftliche Anreize zum ökol. Energiepflanzenbau sollten nicht höher sein als im Bereich der Erzeugung von Nahrungsmitteln. • Etwas schwerer umsetz- und kontrollierbar (bzw. leichter umgehbar) als im Fall von Gülle, da Herkunft des Materials äußerlich nicht erkennbar, durch EU-Label andererseits besser abzugrenzen als bei Landschaftspflegematerial; Bezeichnung der Herkunftsfläche kann in Einsatzstoff-Tagebuch aufgenommen werden.
<p>Ergebnis/Priorität</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mittlere/geringe Priorität. • Wenig Bedeutung für die Potenzialerschließung. • Sicherung umweltschonender Anbaustandards im konventionellen NawaRo-Anbau (außerhalb des EEG – insb. durch Verschärfungen bei Cross Compliance – sowie durch ein allgemeines Zertifizierungssystem, siehe unten Nr. 3.4 und 3.5) erheblich wirkungsvoller.

3.4 Spezifische umweltbezogene Anforderungen an den Anbau von NawaRo

<p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung einer Ermächtigung, nach der als Voraussetzung für den Erhalt des NawaRo-Bonus durch Rechtsverordnung festgesetzt werden kann, dass bestimmte Anforderungen an die Art der Erzeugung zu erfüllen und auf welche Weise dies zu belegen ist (ggf. auch durch ein durch die VO vorgegebenes Zertifizierungssystem).
<p>Regelungsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adäquat nur im Verordnungswege regelbar, da stark differenzierende Anforderungen erforderlich (z.B. zu Fruchtfolgen, Humusbilanz, Erosionsschutz, Schonung bestimmter Landschaftsbestandteile, Düngereinsatz, Gärrestausbringung usw.), die sich einer einfachen Festsetzung im EEG entziehen. • Die Handhabbarkeit von derart differenzierenden Regelungen setzt im zivilrechtlichen System des EEG voraus, dass sich die Einhaltung der Anforderungen leicht kontrollieren lässt. Deshalb sollte hier an ein (gegenwärtig noch nicht existierendes) Zertifizierungssystem angeknüpft werden. • Hierfür bedarf es einer spezifischen Ermächtigungsgrundlage im EEG.
<p>Zielsetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minderung negativer Auswirkungen des Energiepflanzenanbaus auf Natur und Umwelt. • Erhöhung der Akzeptanz des Energiepflanzenanbaus.
<p>Kommentierung (Wirkungen, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sehr breite Wirkung erreichbar, wenn es gelingt, das Zertifizierungssystem aufzubauen. • Vorschlag setzt ein funktionierendes Zertifizierungssystem zwingend voraus, da Einzelanforderungen sonst nicht praktikabel kontrollierbar.
<p>Ergebnis/Priorität</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hohe Priorität. • Naturschutz-/umweltpolitisch sehr bedeutsam, da der Druck in Richtung der Intensivbewirtschaftung größerer landwirtschaftlicher Flächen durch den NawaRo-Anbau stark angestiegen ist und weiter ansteigt, so dass es dringend einer Steuerung bedarf

3.5 Zusatzbonus bei Einhaltung weitergehender Anforderungen an den Anbau von NawaRo

<p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung einer Ermächtigung, nach der das BMU (ggf. im Einvernehmen mit BMELV) durch Rechtsverordnung bestimmen kann, dass sich der NawaRo-Bonus um einen bestimmten Betrag erhöht, wenn besondere Anforderungen an die Nachhaltigkeit der Erzeugung der Einsatzstoffe erfüllt werden.
<p>Regelungsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Im Unterschied zu der generellen Forderung nach Einhaltung von Mindest-Umweltstandards (wie vor, Nr. 3.4) geht es hier um einen Anreiz zur Erfüllung weitergehender umweltbezogener Anforderungen im Hinblick auf den Energiepflanzenanbau. • Die Regelung ist sowohl an Stelle als auch ergänzend zu einem allgemeinen Anforderungssystem dieser Art denkbar; es ist relativ einfach, die Ermächtigung regelungstechnisch auf Beides zuzuschneiden. • Wie vor: Wegen des erforderlichen Differenzierungsgrades adäquat nur im Verordnungswege regelbar und nur mittels eines (gegenwärtig noch nicht existierenden) Zertifizierungssystem umsetzbar, so dass es einer spezifischen Ermächtigungsgrundlage im EEG bedarf.
<p>Zielsetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wie vor: Minderung der negativen Auswirkungen des Energiepflanzenanbaus auf Natur und Umwelt; hier jedoch im Anreizwege. • Erhöhung der Akzeptanz des Energiepflanzenanbaus.
<p>Kommentierung (Wirkungen, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Anreizwirkung kann relativ ausgeprägt sein, geht aber weniger in die Breite als die Wirkungen eines allgemeinen Anforderungssystems (Nr. 3.4). • Vorschlag setzt ein funktionierendes Zertifizierungssystem zwingend voraus, da Einzelanforderungen sonst nicht praktikabel kontrollierbar.
<p>Ergebnis/Priorität</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hohe Priorität. • Wegen der gegenüber einem allgemeinen Anforderungssystem geringeren Breitenwirkung sollte der Ansatz hierzu als <i>ergänzend</i> konzipiert werden, so dass er nur bei besonders herausgehobenen Umweltleistungen zur praktischen Anwendung kommt (vergleichbar mit dem Innovationsbonus). In der gesetzlichen Ermächtigung kann/sollte dies aber offen gelassen werden.

3.6 Einhaltung von Cross Compliance

<p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bindung des NawaRo-Bonus an die Einhaltung der Anforderungen zur Cross Compliance (EG-VO Nr. 1782/2003³).
<p>Regelungsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unmittelbar im Gesetz möglich. Delegation auf Verordnungsebene nicht erforderlich, da durch eindeutigen Bezug zu EU-Rechtsvorschriften hinreichend präzise regelbar (aber ggf. auch innerhalb einer VO platzierbar). • Um die Einhaltung kontrollierbar zu machen, erscheint es sinnvoll, die Vorschrift des EEG zur Führung eines Einsatzstofftagebuches zu erweitern um die Pflicht, bei Einsatz von NawaRo die Flächen zu bezeichnen, von denen die eingesetzten NawaRo stammen. • Auf neue Kontroll- oder Dokumentationspflichten kann verzichtet werden, da das Cross-Compliance-System umfangreiche Dokumentationspflichten vorsieht. Sollte es im zivilrechtlichen System des EEG Konflikte um die Einhaltung geben, kann auf diese Dokumentation zurückgegriffen werden. Zwar handelt es sich nicht um beweiskräftiges Material, da der betreffende Landwirt die Dokumente selber verfasst (behördlich gibt es nur Stichproben-Kontrollen), jedoch ist das Risiko vergleichsweise groß, dass Verstöße aufgedeckt werden.
<p>Zielsetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellung eines ökologischen Mindeststandards der Erzeugung von NawaRo. • Erhöhung des Druckes zur Einhaltung der Cross-Compliance-Anforderungen. • Erhöhung der Akzeptanz des Energiepflanzenanbaus.
<p>Kommentierung (Wirkungen, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Forderung geht im Grunde nicht über geltendes Recht hinaus, da die Cross-Compliance-Anforderungen an sich in der Landwirtschaft ohnehin eingehalten werden müssen. Die zusätzliche Verankerung der Forderung im EEG dürfte jedoch einen recht wirkungsvollen Druck auslösen, die Anforderungen im Bereich des Energiepflanzenanbaus auch tatsächlich einzuhalten. • Vorschlag setzt kein Zertifizierungssystem voraus. • Inhaltlich bedeutet Cross Compliance insb., dass bestimmte Mindeststandards in der Bodenbewirtschaftung eingehalten werden (im Einzelnen geregelt im Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz⁴ und in der Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung⁵) – die aus der Sicht des Forschungsvorhabens allerdings nicht weit genug gehen.
<p>Ergebnis/Priorität</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mittlere Priorität. • Sinnvolle, wenig aufwändige Maßnahme zur Absicherung eines agrarökologischen Mindeststandards (allerdings auf relativ geringem Niveau). • Im Falle der Aufstellung weitergehender Anforderungen an den NawaRo-Anbau (auch im Rahmen eines Zertifizierungssystems) sollte die Einhaltung von Cross Compliance für alle Konfliktfelder gefordert werden, für die nicht ausdrücklich weitergehende Anforderungen gestellt werden (Auffangklausel).

³ ABI. EG Nr. L 270 vom 21.10.2003, S. 1.

⁴ Gesetz zur Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durch Landwirte im Rahmen gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über Direktzahlungen (Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz - DirektZahlVerpflG), BGBl. I 2004 S. 1763.

⁵ Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung - DirektZahlVerpflV), BGBl. I 2004 S. 2778, zuletzt geändert durch VO v. 4. April 2007, BGBl. I 2007 S. 489.

3.7 Kein Bonus bei Grünlandumbruch

<p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> Entfallen des NawaRo-Bonus bei Grünland-Umbruch.
<p>Regelungsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> Einzelregelung, die unmittelbar im Gesetz verankert werden kann. Delegation auf Verordnungsebene nicht erforderlich. Im EEG muss die Vorschrift zur Führung eines Einsatzstofftagebuches auf die entsprechenden Daten erweitert werden (Bezeichnung der Flächen, von denen die eingesetzten NawaRo stammen). Besondere Kontroll- oder Dokumentationspflichten sind im Übrigen nicht nötig, da die Art der Nutzung der einzelnen Flächen für den Erhalt der landwirtschaftlichen Betriebsprämie dokumentiert werden muss (maßgebend sind insoweit die Vorschriften der InVeKoSV⁶).
<p>Zielsetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> Klimaschutz: Die Landnutzungsänderung von Grünland zu Ackerland ist mit Kohlenstoffspeicherverlusten verbunden und wirkt sich nachteilig auf den Klimaschutz aus⁷ Wichtiges Einzelelement eines naturverträglichen Anbaus von Energiepflanzen. Der zunehmende Grünlandumbruch stellt ein wesentliches ökologisches Problem dar. Erhöhung der Akzeptanz des Energiepflanzenanbaus.
<p>Kommentierung (Wirkungen, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Forderung geht über geltendes Recht hinaus. Bislang wird Grünlandumbruch im Agrarrecht bis zu einem gewissen Maß toleriert (vgl. § 3 und § 5 Direktzahlungsverpflichtungengesetz). Vorschlag setzt kein Zertifizierungssystem voraus.
<p>Ergebnis/Priorität</p> <ul style="list-style-type: none"> Hohe Priorität. Die Forderung ist wichtig, falls darauf verzichtet werden sollte, ein Zertifizierungssystem einzurichten. Sie kann auch im Vorfeld direkt im EEG verankert werden (ggf. auch ergänzend zur Cross-Compliance-Anforderung – siehe 0). Sinnvolle, wenig aufwändige Maßnahme zur Absicherung eines agrarökologischen Mindeststandards.

⁶ Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS-Verordnung - InVeKoSV), BGBl. I 2004 S. 3194, zuletzt geändert durch VO v. 4. April 2007, BGBl. I 2007 S. 489.

⁷ IFEU Berechnungen zu Default-Werten im Rahmen der "Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Biomasseerzeugung und an Biokraftstoffe und deren Nachweis", nach: IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, 2006, Tabellen 4.3, 4.4, 4.7, 6.4: <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/vol4.htm> und Berechnungstool des IPCC zum Kohlenstoffgehalt von Böden: <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gpplulucf/annex4a1.htm>.

3.8 Ausschluss von GVO vom NawaRo-Bonus

<p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Einsatz von gentechnisch veränderten Organismen, wie bspw. BT-Mais, zur Erzeugung von Biogas verwirkt den Anspruch auf den NawaRo-Bonus.
<p>Regelungsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Im EEG regelbar; auf Grundlage einer neu zu schaffenden Ermächtigungsgrundlage ggf. auch durch Rechtsverordnung.
<p>Zielsetzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufgrund der unkalkulierbaren Risiken soll der Anbau von GVO nicht durch die Zahlung der Einspeisevergütung nach EEG gefördert werden. • Akzeptanzsteigerung, da Sicherheit besteht, dass die Nutzung erneuerbarer Energien nicht als Türöffner der Gentechnik fungiert.
<p>Kommentierung (Wirkungen, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zur Begründung: Der NawaRo-Bonus stellt eine spezielle Förderregelung dar. Es ist sachlich nicht veranlasst, GVO diese besondere Förderung zuteil werden zu lassen. Zudem ist durch GVO keine Ertragssteigerung erreichbar, ihr Einsatz käme nur im Falle von, aus naturschutzfachlicher Sicht unerwünschter, Intensivierung in Frage (Verengung Fruchtfolgen) zur dann erforderlichen Stärkung der Pflanzen gegen Schädlingsbefall. • Relativ einfach Regel- und umsetzbar, da GVO registriert werden.
<p>Ergebnis/Priorität</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hohe Priorität, da großes öffentliches Interesse.

4 Forschungspartner und Adressen

Projektleitung ifeu - Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH
 Kontakt: Dr. Guido Reinhardt
 guido.reinhardt@ifeu.de
 www.ifeu.de



Projektpartner IE - Institut für Energetik und Umwelt gemeinnützige GmbH Leipzig
 Kontakt: Dr. Frank Scholwin
 frank.scholwin@ie-leipzig.de
 www.ie-leipzig.de



Prof. Dr. Stefan Klinski
 Fachhochschule für Wirtschaft Berlin
 stefan.klinski@t-online.de
 www.fhw-berlin.de



Öko-Institut – Institut für angewandte Ökologie e.V., Büro Darmstadt
 Kontakt: Dr. Bettina Brohmann
 b.brohmann@oeko.de
 www.oeko.de



Technische Universität Berlin, Institut für Landschaftsarchitektur und Umweltplanung
 Kontakt: Prof. Dr. Johann Köppel
 koeppel@ile.tu-berlin.de
 www.tu-berlin.de



Im Unterauftrag Peters Umweltplanung, Berlin
 Kontakt: Dr. Wolfgang Peters
 peters@peters-umweltplanung.de
 www.peters-umweltplanung.de



Fachliche Begleitung Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)
 Referat KI III 2
 Kontakt: Dr. Bernhard Dreher
 bernhard.dreher@bmu.bund.de
 www.bmu.bund.de



Administrative Begleitung Projektträger Jülich (PtJ) EEN
 Kontakt: Gernot van Gyseghem
 ptj-eeen@fz-juelich.de
 www.fz-juelich.de/ptj

