

Materialband: N

Eignung der Biomassenachhaltigkeitsverordnung (BioNachV) zur Anbindung an das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

Zur Implementation von Nachhaltigkeitsanforderungen im Bereich Biogas durch Anknüpfung an die Nachhaltigkeitsverordnung zur Biokraftstoffquote

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

*Dr. Stefan Klinski*¹

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Überblick über die BioNachV	3
	2.1 Ermächtigungsgrundlage im BImSchG.....	3
	2.2 Inhaltliche Anforderungen der BioNachV.....	4
	2.3 Strukturelle Vorgaben (Nachweissystem).....	5
3	Regelbarkeit von Nachhaltigkeitsanforderungen im Biogasbereich über die BioNachV	7
	3.1 Strategische Bedeutung einheitlicher Nachhaltigkeitsregelungen.....	7
	3.2 Der Nutzen des Instruments der Zertifizierung im Biogasbereich.....	8
	3.3 Regelungstechnische Voraussetzungen	9
	3.4 Umsetzung aktueller inhaltlicher Anforderungen im Biogasbereich	9
	3.5 Zur Änderungs- und Ergänzung der BioNachV	11
	3.6 Regelungsstrukturen bei Anwendung des Nachweissystems der BioNachV im EEG-Zusammenhang	12
	3.7 Konkrete Anwendung auf die Zertifizierungsvorschläge im Rahmen des Forschungsvorhabens	14
4	Ergebnisse	15
5	Literaturverzeichnis	16
6	Forschungspartner und Adressen	17

¹ Fachhochschule für Wirtschaft Berlin; Kontaktdaten s. Kapitel 6

1 Einleitung

Im Zuge der Diskussion einer Strategie des nachhaltigen Ausbaus der Biogaserzeugung und -nutzung in Deutschland ist zu klären, ob und inwieweit sich die im Projekt als sinnvoll herausgearbeiteten Anforderungen an eine nachhaltige Erzeugung und Nutzung von Biogas zur Stromerzeugung in Anknüpfung an die voraussichtlich in Kürze in Kraft tretende Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung (BioNachV 2007) regeln lassen.

Die **BioNachV** stellt für den Bereich der **Biokraftstoffe** bestimmte Mindestanforderungen zur Nachhaltigkeit auf. Der Nachweis der Erfüllung soll mit Hilfe eines Zertifizierungssystems erbracht werden. Die BioNachV enthält hierüber genauere Vorgaben.

Auch wenn sich Biogas grundsätzlich über die Aufbereitung auf Erdgasqualität als Treibstoff für Erdgas-Fahrzeuge eignet, fällt es bisher nicht in den gegenständlichen Anwendungsbereich der BioNachV hinein, da sich die Beimischungsvorgaben des BImSchG (2007) nur auf Otto- und Dieselmotorkraftstoffe beziehen.

Im Rahmen des **vorliegenden Projekts**, dessen Fokus auf den Auswirkungen durch die Förderung von Biogas durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2004) und insofern in erster Linie auf dem Bereich der **Stromerzeugung** liegt, wurde an verschiedenen Stellen festgestellt, dass es sowohl hinsichtlich der Nutzung von Biogas als auch – und insbesondere – im Hinblick auf die Praxis der Erzeugung von nachwachsenden Rohstoffe für die Umwandlung in Biogas aus ökologischer Sicht wesentlicher Verbesserungen bedarf, um die Auswirkungen auf Natur und Landschaft gering zu halten und das Entstehen von Treibhausgasemissionen zu minimieren. Das gegenwärtige Rechtssystem (Genehmigungs- und Planungsrecht, Agrarrecht, EEG) bietet hierfür nur zum Teil passende Ansatzpunkte, so dass es für sinnvoll erachtet wird, zusätzliche Instrumente wie Zertifizierungssysteme zur Anwendung zu bringen. Letzteres gilt besonders für die der Biogasnutzung vorgelagerte Stufe der landwirtschaftlichen Produktion der nachwachsenden Rohstoffe, deren agrarrechtliche Steuerungsmöglichkeiten (Cross Compliance) für die Umsetzung der Anforderungen an eine nachhaltige Energiepflanzenproduktion als nicht ausreichend beurteilt wurden und die sich bisher einer darüber hinausgehenden wirksamen Kontrolle durch Behörden entzieht.

Aus diesem Grund hat die Projektgemeinschaft für den **Regelungskomplex des EEG** unter anderem vorgeschlagen, auf Ebene einer Rechtsverordnung festzulegen, dass

- a) die EEG-Vergütung nur bei Einhaltung bestimmter Mindestanforderungen an die landwirtschaftliche Erzeugung im Hinblick auf Natur- und Umweltschutz beansprucht werden kann, und
- b) für den Erhalt bestimmter Boni besonders anspruchsvolle Standards in Bezug auf Natur- und Umweltschutz eingehalten werden müssen.

Um derartige Anforderungen im EEG-System praktikabel handhaben zu können, wird es (da das EEG-System nicht auf eine behördliche Kontrolle zugeschnitten ist) nach Auffassung der Projektgemeinschaft erforderlich sein, ein geeignetes Zertifizierungssystem aufzubauen.

Die nähere Ausgestaltung eines solchen Regelungssystems war (ist) nicht Thema des Forschungsprojekts und müsste ggf. an anderer Stelle vertieft untersucht werden. Allerdings bietet das seit Kurzem vorliegende Modell der BioNachV zur Biokraftstoffquote auf Grund einiger offenkundiger Parallelen Anlass dazu, eine cursorische Prüfung vorzunehmen, ob und (ggf.) inwieweit an diese Regelungen konzeptionell und/oder konkret im Bereich Nutzung von Biogas zur Stromerzeugung sinnvoll angeknüpft werden kann.

Hierzu werden im ersten Schritt die Bestimmungen der **BioNachV** im **Überblick** erläutert (Kap. 2), um anschließend auf Grundlage der im Forschungsvorhaben erarbeiteten Kernforderungen sowohl **inhaltlich** als auch **strukturell** zu erörtern, ob und ggf. inwieweit die Ansätze der BioNachV eine brauchbare Grundlage für den Umgang mit Nachhaltigkeitsanforderungen im Biogasbereich ergeben (Kap. 3).

Die nachfolgende Darstellung bildet den **Diskussionsstand** im Forschungsvorhaben ab. Sie ist nicht als endgültiges Positionspapier konzipiert, sondern soll eine Arbeits- und Diskussionsgrundlage für an anderer Stelle fortzuführende weitergehende Überlegungen liefern.

2 Überblick über die BioNachV

Die BioNachV wurde konzipiert, um im Geltungsbereich des so genannten Biokraftstoff-Quotengesetzes sicherzustellen, dass die den herkömmlichen Kraftstoffen (Ottokraftstoffe, Diesel) beigemischten Biokraftstoffe unterschiedlicher Art und Herkunft bestimmten Mindestanforderungen aus ökologischer/ umweltpolitischer Sicht Genüge tun.

Hintergrund dessen ist, dass der Einsatz von Biokraftstoffen nicht *per se* ökologisch vorteilhaft ist, sondern nur dann, wenn die Substanzen auf nachhaltige Weise gewonnen werden. Bestimmte Gewinnungsmethoden führen sogar im Ergebnis zu deutlich negativen ökologischen Auswirkungen. Das gilt besonders extrem für den Fall der Umnutzung von vormaligem (Ur-) Waldgebiet zum Anbaugelände für nachwachsende Rohstoffe. Hier kommt es nicht nur zu einer Dezimierung von seltenen und gefährdeten Arten, sondern darüber hinaus auch zu einer negativen Treibhausgasbilanz, weil weite Gebiete verloren gehen, die zuvor als (Ur-) Wald große Mengen an CO₂ gebunden haben (sog. CO₂-Senken).

2.1 Ermächtigungsgrundlage im BImSchG

Die im vorliegenden Zusammenhang entscheidenden² Ermächtigungsgrundlagen für die BioNachV finden sich in § 37d Abs. 2 und 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG). Dort heißt es (Auszug):

„(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, (...) durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates

(...)

3. vorzuschreiben, dass Biokraftstoffe nur dann auf die Erfüllung von Verpflichtungen nach § 37a Abs. 1 Satz 1 und 2 in Verbindung mit § 37a Abs. 3 angerechnet werden, wenn bei der Erzeugung der eingesetzten Biomasse nachweislich bestimmte Anforderungen an eine nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen oder bestimmte Anforderungen zum Schutz natürlicher Lebensräume erfüllt werden oder wenn Biokraftstoffe ein bestimmtes CO₂-Verminderungspotenzial aufweisen,

4. die Anforderungen im Sinne der Nummer 3 festzulegen,

(...).

(3) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates nähere Bestimmungen zur Durchführung der §§ 37a bis 37c sowie der auf Absatz 2 beruhenden Rechtsverordnungen zu erlassen und darin insbesondere

² Die weitere Ermächtigungsgrundlage im Energiesteuergesetz kann hier vernachlässigt werden.

1. das Verfahren zur Sicherung und Überwachung der Erfüllung der Quotenverpflichtung in den Fällen des § 37a Abs. 4 Satz 2 und 3 und hinsichtlich der für die Ermittlung der Mindestanteile an Biokraftstoff benötigten Daten näher zu regeln,
2. die erforderlichen Nachweise und die Überwachung der Einhaltung der Anforderungen an Biokraftstoffe sowie die hierfür erforderlichen Probenahmen näher zu regeln.“

Parallel zum Erlass der BioNachV ist vorgesehen, in § 37d Abs. 2 Nr. 3 BImSchG einige notwendige redaktionelle Anpassungen vorzunehmen. Die Vorschrift soll nach dem vorliegenden Kabinettsentwurf dann folgenden Wortlaut bekommen (Änderungen durch den Verfasser hervorgehoben):

„vorschreiben, dass Biokraftstoffe nur dann auf die Erfüllung von Verpflichtungen nach § 37a Abs. 1 Satz 1 und 2 in Verbindung mit § 37a Abs. 3 **und 3a** angerechnet werden, wenn bei der Erzeugung der eingesetzten Biomasse nachweislich bestimmte Anforderungen an eine nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen **und** bestimmte Anforderungen zum Schutz natürlicher Lebensräume erfüllt werden und wenn der Biokraftstoff ein bestimmtes **Treibhausgas**-Verminderungspotential aufweist“.

2.2 Inhaltliche Anforderungen der BioNachV

Gemäß § 1 BioNachV setzt die Anrechnung von Biokraftstoffen auf die Quotenverpflichtung aus dem BImSchG die Einhaltung der Anforderungen aus den §§ 2, 3 und 4 der Verordnung voraus. Diesen §§ sind die folgenden Aussagen zu entnehmen:

- § 2 BioNachV regelt die „**nachhaltige Bewirtschaftung von Flächen**“. Absatz 1 sieht vor, dass die Anforderung erfüllt ist, wenn die Biomasse entsprechend den Anforderungen der „guten fachlichen Praxis“ oder entsprechend den Vorschriften von „Cross Compliance“ erzeugt wurde. Gemäß Absatz 2 gilt das auch bei vergleichbaren Anforderungssystemen in anderen Staaten. Für den Fall, dass solche nicht vorhanden sind, gibt Absatz 3 die Einhaltung von (allerdings relativ allgemein gehaltenen) ökologiebezogenen Mindeststandards vor.
- § 3 BioNachV fordert, dass der Anbau der Biomasse nicht in „**Gebieten mit besonderem Naturschutzwert**“ erfolgt („Gebiete, die als seltene Ökosysteme einen besonderen Wert für den Naturschutz darstellen oder Lebensraum für besonders seltene Tier- und Pflanzenarten sind“). Der besondere Naturschutzwert wird durch bestimmte Merkmale näher umschrieben.
- § 4 BioNachV kann (in Verbindung mit den dieser Regelung zugeordneten Anlagen 1 und 2 zur Verordnung) als die wichtigste Anforderung angesehen werden. Absatz 1 der Vorschrift verlangt, dass die anteilig beigemischten Biokraftstoffe mindestens ein **Treibhausgas-Verminderungspotenzial** in Höhe von 30 %, ab 2011 in Höhe von 40 % gegenüber dem in Anlage 1 unter 3. festgelegten Referenzwert (= durchschnittliche CO₂-Äquivalente fossiler Kraftstoffe im Jahr 2005) aufweisen. Wird die Mindestanforderung übererfüllt, so erfolgt nach Maßgabe von Absatz 2 der Vorschrift eine höhere Anrechnung auf die Quote.

Eine zentrale Bedeutung für das Treibhausgas-Verminderungspotenzial kommt den **Anlagen 1 und 2** der Verordnung zu. Diese enthalten in Anlage 1 Grundsätze über die Methodik der Berechnung des Treibhausgas-Verminderungspotentials und in Anlage 2 eine Liste von Werten, die heranzuziehen sind, sofern im Einzelfall keine konkreten Werte nachgewiesen werden („Default-Werte“). Die Liste der Default-Werte gibt für die verschiedenen Arten von in Betracht kommenden Biokraftstoffen an, mit welchen Rechenwerten die einzelnen möglichen konkreten Schritte in der Prozesskette von der Erzeugung der Biomasse bis zu ihrer Beimischung zum Kraftstoff (einschließlich z.B. direkte Landnutzungsänderung, Transport, Abfälle etc.) in die Treibhausgasbilanz

einzu gehen haben (Anlage 2). Die in Anlage 2 festgelegten Default-Werte finden allerdings nicht immer Anwendung, sondern nur, soweit es an einem konkreten Nachweis des Treibhausgas-Verminderungspotenzials im Einzelfall fehlt (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 BioNachV).

Die Anforderungen aus §§ 2 und 3 der Verordnung werden, anders als diejenigen aus § 4, nicht durch konkrete Standards oder Bemessungsvorgaben unterlegt.

2.3 Strukturelle Vorgaben (Nachweissystem)

Die verfahrensbezogenen Anforderungen der BioNachV sind von der Konstruktionsweise darauf zugeschnitten, Überwachungsstrukturen zu schaffen, mit denen nicht nur die nationalen, sondern auch – und insbesondere – die internationalen Warenströme auf geeignete Weise in die Kontrolle einbezogen werden können. Die BioNachV sieht deshalb keine behördliche Überwachung der Hersteller von Biokraftstoffen oder deren Zulieferer vor, sondern den Aufbau von nichtstaatlichen Zertifizierungsstrukturen, bei denen die Rolle des (deutschen) Staates darauf reduziert ist, die Tätigkeit der für die Zertifizierung verantwortlichen (privaten) Institutionen zu genehmigen und zu überwachen.

In diesem System spiegelt sich die spezifische Ausgangslage auf dem sich gerade herausbildenden Biokraftstoffmarkt wider, die davon geprägt ist, dass der Großteil der Ausgangsstoffe aus asiatischen oder mittel- und südamerikanischen Regionen stammt, in denen keine mit den Verhältnissen in Deutschland vergleichbaren behördlichen Überwachungsstrukturen vorhanden sind und der Aufbau von entsprechend zuverlässigen behördlichen Strukturen auch nicht erwartet werden kann. Aus diesem Grund musste ein Nachweissystem konzipiert werden, das sich weitgehend bruchlos sowohl in den mitteleuropäischen und anderen industrialisierten Ländern als auch in Schwellen- und in so genannten Entwicklungsländern gut bewältigen lässt. Einen gewissen Einfluss dürfte insofern auch das Regime der Welthandelsorganisation (WTO) gehabt haben. Das oberste Rechtsprechungsorgan der WTO hat nämlich im sog. Shrimps-Turtle-Fall zum Ausdruck gebracht, dass es mit dem freien Welthandel nicht vereinbar sei, anderen Staaten die Einführung eines bestimmten Überprüfungssystems auf nationaler Ebene nach einseitig vorgegebenem Muster abzuverlangen.³

Das relativ komplexe Nachweissystem der BioNachV ist wie folgt aufgebaut:

1. Adressaten der Nachhaltigkeitsverpflichtung: Kraftstoffhandel

Grundlage der Regelungen ist die Pflicht der Mineralölunternehmen, gegenüber den Steuerbehörden nachzuweisen, dass die von ihnen beigemischten Biokraftstoffe den Anforderungen der BioNachV entsprechen (§ 37d Abs. 3 BImSchG i.V.m. § 1 BioNachV). Dies geschieht durch Vorlage von Zertifikaten, die von den Herstellern der Biokraftstoffe beizubringen sind.

2. Zertifizierung: Nachhaltigkeitsnachweis der Hersteller von Biokraftstoffen

Die BioNachV verpflichtet diejenigen, die aus (Roh-) Biomasse Biokraftstoffe herstellen oder eine vorgelagerte Ölmühle betreiben, zur Mitgliedschaft in einem privatrechtlich organisierten „Zertifizierungssystem“ (§ 5 Abs. 2 BioNachV). Die Hersteller von Biokraftstoffen (bzw. die Betreiber von vorgelagerten Ölmühlen) werden dabei durch die Verordnung regelungstechnisch als „Schnittstellen“ bezeichnet.

³ WTO Appellate Body, U.S./Import Prohibition of Certain Shrimps („Shrimps/Turtles“), WT/DS58/AB/R, 12 October 1998, VI C 2.24 ff.; eingehend dazu Ginzky, ZUR 2000, S. 216 ff.

Die Zertifizierungssysteme bauen ihrerseits nach bestimmten Vorgaben der BioNachV Dokumentations- und Prüfsysteme auf, mit denen sichergestellt wird, dass alle Beteiligten der Erzeugerkette ihre Anbaumethoden und ihre Beiträge zur Treibhausgasbilanz offen legen und dokumentieren (§ 5 Abs. 1 BioNachV). Die Auswertung erfolgt für die jeweilige Schnittstelle (= Herstellungsbetrieb, Ölmühle).

Die Schnittstellen müssen die Einhaltung der Dokumentationsstandards durch ihre Zulieferer (= Lieferanten von Ausgangsstoffen) vertraglich absichern. Die Zulieferer selbst sind jedoch nicht Mitglied in einem Zertifizierungssystem.

Die später von den Mineralölunternehmen gegenüber den Steuerbehörden vorzulegenden Zertifikate werden entgegen dem begrifflichen Eindruck nicht durch die Zertifizierungssysteme erteilt, sondern (auf Grundlage der im jeweiligen Zertifizierungssystem generierten Daten) durch „Unabhängige Stellen“ (§ 6 Abs. 1 BioNachV).

Die Ausstellung der Zertifikate erfolgt durch die Unabhängigen Stellen je Kalenderjahr. Dementsprechend sind die Unabhängigen Stellen verpflichtet, die Schnittstellen jedes Jahr zu kontrollieren (§ 8 Abs. 1 Satz 1 BioNachV). Eine Ausnahme gilt insoweit für die der Cross Compliance unterliegenden Betriebe. Diese sowie alle dem Hersteller vorgelagerten Beteiligten der Produktions-, Verarbeitungs- und Lieferstufen sind stichprobenartig zu kontrollieren (pro Jahr 5 %, § 8 Abs. 1 Satz 3 BioNachV).

3. Gegenkontrolle: Anerkennung und Überwachung der Zertifizierungsakteure

Die Schnittstellen sind demnach vom Ansatz her frei darin, unter den verschiedenen Anbietern am Markt ein Zertifizierungssystem und (getrennt davon) eine Unabhängige Stelle auszuwählen.

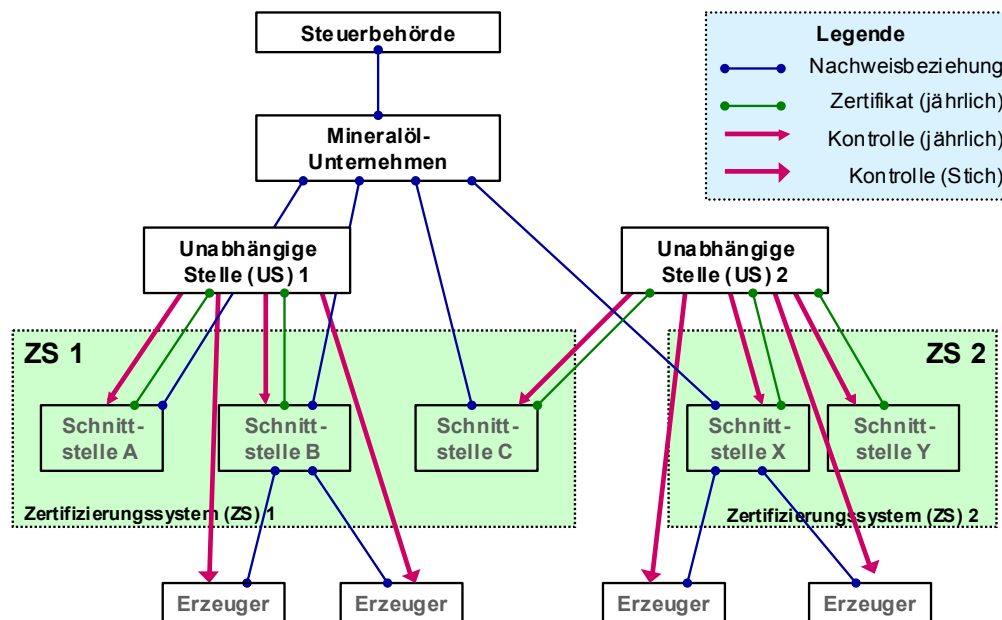
Zertifizierungssysteme und Unabhängige Stellen agieren mit unterschiedlichen Funktionen innerhalb des Nachweissystems unabhängig voneinander, damit es keine Interessenverflechtungen gibt.

Um sicherzustellen, dass das Nachweissystem seinen Aufgaben auf zuverlässige Weise gerecht werden kann und die einzelnen Beteiligten sich daran halten, sieht die BioNachV vor, dass die Zertifizierungssysteme und die Unabhängigen Stellen zunächst durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE, Anerkennungsbehörde, im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt) förmlich anerkannt (also genehmigt) werden müssen (§§ 9, 10 BioNachV).

Sofern ein Zertifizierungssystem oder eine Unabhängige Stelle nicht mehr die Gewähr für eine zuverlässige Erledigung ihrer Aufgaben bietet, ist die Anerkennung auszusetzen oder zu widerrufen (§§ 11 BioNachV).

Grafisch lässt sich das Nachweissystem der BioNachV wie folgt darstellen:

Grafik: Nachweissystem gem. BioNachV-E



3 Regelbarkeit von Nachhaltigkeitsanforderungen im Biogasbereich über die BioNachV

3.1 Strategische Bedeutung einheitlicher Nachhaltigkeitsregelungen

Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Forschungsvorhaben, das sich auf die ökologische Optimierung des **Biogaspfades** insbesondere aus dem Blickwinkel der Förderung durch das EEG konzentriert, stellen sich zum Teil die gleichen oder ähnliche Fragen wie in Bezug auf die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen. Deshalb liegt es nahe darüber nachzudenken, ob und inwieweit auch in diesem Zusammenhang – konkret also im Hinblick auf den Regelungskomplex des EEG – die BioNachV selbst, einzelne Elemente aus dieser oder ein ähnliches Instrumentarium sinnvoll zur Anwendung gebracht werden kann und soll.

Im Unterschied zum Markt der Biokraftstoffe ist der Markt für Biogas bislang in erster Linie durch die Erzeugung von (Roh-) Biomasse und die Vergärung zu Biogas **innerhalb Deutschlands** geprägt. Die grenzüberschreitenden Warenströme sind im Biogasbereich noch relativ klein gegenüber z.B. Biomasse zur Erzeugung von Biodiesel und Bioethanol oder auch im Vergleich zu Holzbrennstoffen. Das hat zur Folge, dass die an der Erzeugungs-, Liefer- und Verarbeitungskette Beteiligten ganz überwiegend dem in Deutschland geltenden Recht unterworfen sind, welches im Vergleich zu den im Biokraftstoffmarkt dominierenden Erzeugungsländern über relativ gut ausgebaute behördliche Überwachungsstrukturen verfügt.

Aus diesem Grund besteht gegenwärtig im Markt des Biogases kein mit der Ausgangssituation im Biokraftstoffmarkt vergleichbarer **politischer Handlungsdruck** für die Schaffung einer „grenz-

überschreitenden“ Nachhaltigkeitsverordnung. Das bedeutet aber nicht, dass ein solcher Bedarf gänzlich verneint oder vernachlässigt werden könnte. Im Gegenteil: Die Bedeutung von Nachhaltigkeitsanforderungen und hierauf bezogenen Nachweissystemen, die sich auch im Geflecht der internationalen Handelsstrukturen als tragfähig erweisen, wird auf Grund allmählich zunehmender Importe auch im Biogasbereich erheblich wachsen, so dass es durchaus wichtig ist, sich frühzeitig mit geeigneten Instrumenten darauf vorzubereiten.

Zu betonen ist insoweit ergänzend, dass die bisher relativ untergeordnete Rolle der Importe von Biogas und Biogas-Ausgangsstoffen auf wirtschaftlichen Gründen beruht und daher den veränderlichen **Einflussgrößen der Märkte** unterworfen ist. Rechtliche Restriktionen bestehen gegenüber vermehrten Importen von Biomasse oder Biogas grundsätzlich nicht.

Speziell das **EEG** beschränkt den Geltungsbereich seiner Vorschriften nur insoweit auf Deutschland, als es um die inländische Erzeugung von Strom geht. Das Gesetz fragt demgegenüber nicht danach, ob die hierfür verwendeten biogenen Rohstoffe ihrerseits aus Deutschland stammen oder in Deutschland zu Biogas verarbeitet wurden. Sofern es sich wirtschaftlich anbietet, auf im Ausland selbst oder aus ausländischen Rohstoffen erzeugtes Biogas zurückzugreifen, entziehen sich die der Stromerzeugung vorgelagerten Beteiligten also einer behördlichen Überwachung in Deutschland ohnehin. In derartigen Fällen ergibt sich demnach schon heute ein Bedarf an einer erzeugungs- und verarbeitungsbezogenen Nachhaltigkeitskontrolle, der (bislang) weder vom EEG noch von den allgemeinen Vorschriften des deutschen Agrar-, Naturschutz- und Umweltrechts abgedeckt werden kann.

Zu beachten ist des Weiteren, dass die Biogasnutzung für Zwecke der Strom- (und gekoppelten Wärme-) Erzeugung zwar heute noch den Biogasmarkt dominiert. Es ist jedoch durchaus denkbar, dass **andere Nutzungsbereiche** (als Kraftstoff bzw. des Kraftstoffzusatz sowie zur ausschließlichen Wärmeerzeugung) ebenfalls deutlich zulegen und in diesen Marktsegmenten wiederum dem Import eine größer werdende Bedeutung zukommen wird, so dass es absehbarer Zeit wichtig werden kann, über den Bereich der Strom- (und gekoppelten Wärme-) Erzeugung hinausgehend übergreifende Nachhaltigkeitsanforderungen für das Produkt Biogas aufzustellen.

Schließlich erscheint es unter allgemeinen systematischen Aspekten sinnvoll, die Nachweissysteme für die Nachhaltigkeit von allen Arten Biomasse in sämtlichen Nutzungsbereichen möglichst **kompatibel** auszugestalten.

3.2 Der Nutzen des Instruments der Zertifizierung im Biogasbereich

Im Zentrum der BioNachV steht das Instrument der **Zertifizierung von Produkten** (Biokraftstoffen) durch private Prüforganisationen, deren Tätigkeit durch den Staat (lediglich) genehmigt und überwacht wird.

Die Verwendung eines solchen Instruments hat gegenüber einer direkten staatlichen Überwachung mehrere **Vorteile**:

- Es gewährt eine international weitgehend einheitliche Prüfpraxis, da es unabhängig von einer Einflussnahme durch einzelne Staaten funktioniert.
- Es bietet von der Regelungsdichte her Möglichkeiten, die über diejenigen einer rein behördlichen Überwachung hinausgehen, weil es an den Eigeninteressen der betroffenen Unternehmen ansetzt, das Zertifikat zu erhalten.

- Der administrative Prüfaufwand liegt ganz überwiegend bei den Betroffenen und den von ihnen getragenen bzw. bezahlten Prüfinstitutionen (und nicht bei staatlichen Überwachungsstellen).

Der Einsatz von Zertifizierungsinstrumenten lohnt sich deshalb vor allem dort, wo die der Sache nach notwendigen Prüfaufgaben durch eine behördliche Prüfinstitution vom Aufwand her nicht mehr sinnvoll bewältigt werden können.

Aus diesen Gründen kann der Einsatz des Instruments der Zertifizierung grundsätzlich auch im Biogasbereich sinnvoll sein.

Ausgehend von den derzeitigen Verhältnissen im Bereich der Biogasnutzung zur Stromerzeugung **in Deutschland** erscheint die Einführung eines Zertifizierungssystems derzeit aber nur zur Ergänzung der (in Deutschland) relativ ausgeprägten behördlichen Überwachungsstrukturen in denjenigen Rechtsbereichen geboten, in denen die behördliche Überwachung nicht zu einer durchgehend befriedigenden Praxis führt. Das gilt namentlich für die Stufe der landwirtschaftlichen Erzeugung (siehe dazu konkret unten, Kap. 3.7).

Eine deutlich weitergehende praktische Bedeutung für den Biogassektor kann einem Zertifizierungssystem allerdings – wie bereits zum Ausdruck gebracht – künftig auf Grund der zunehmenden Bedeutung **internationaler Warenströme** zukommen.

3.3 Regelungstechnische Voraussetzungen

Aus dem Blickwinkel des Forschungsvorhabens heraus ist daher zu begrüßen, dass § 64 Abs. 2 des aktuellen **Gesetzentwurfs zur Novellierung des EEG** (2007) die Möglichkeit vorsieht, den Vergütungsanspruch für Biomasse (§ 27 EEG Novelle 2007) an die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien zu knüpfen und hierfür eine (eigene) Nachhaltigkeitsverordnung zu schaffen, in der auch Anforderungen an das Nachweissystem vorgegeben werden können.

Regelungstechnisch sind damit (demnächst) für den Komplex des EEG die Voraussetzungen geschaffen, um entweder eigenständige Nachhaltigkeits- und Zertifizierungsanforderungen aufzustellen oder insoweit an das System der BioNachV anzuknüpfen. Darüber, auf welche Weise und mit welchen konkreten inhaltlichen Vorgaben dies geschieht, steht dem Ordnungsgeber ein relativ breiter Gestaltungsspielraum zu.

Für die ausschließliche Wärmeerzeugung aus Biogas hat § 64 Abs. 2 des Entwurfs zur EEG-Novelle allerdings keine Bedeutung und für die Kraftstofferzeugung bzw. Aufbereitung auf Erdgasqualität nur insoweit, als dass Mindestanforderungen an diese in der EEG-Novelle enthalten sind. Insofern müssten gesonderte gesetzliche Regelungen geschaffen werden.

3.4 Umsetzung aktueller inhaltlicher Anforderungen im Biogasbereich

Auf Grundlage der Erkenntnisse aus dem vorliegenden Forschungsvorhaben wird empfohlen, die gegenwärtigen rechtlichen Bestimmungen in Deutschland in einigen entscheidenden Punkten inhaltlich zu verbessern und/ oder zu ergänzen, um eine unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten befriedigende Ausbaustrategie für den Biogaspfad herauszubilden.

Für sinnvoll und notwendig sowie in zeitlicher Hinsicht als dringlich werden insbesondere erachtet:

1. Anhebung des Niveaus für die ökologischen Mindeststandards zum Schutz von Natur und Landschaft beim Anbau von NawaRo für die Biogaserzeugung (z.B. zu Fruchtfolgen, Humus-

bilanz, Erosionsschutz, Schonung bestimmter Landschaftsbestandteile, Vermeidung von Grünlandumbruch),

2. bestimmte Anforderungen zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen in der gesamten Erzeugung- und Nutzungskette, insbesondere:
 - auf der Stufe der landwirtschaftlichen Erzeugung Reduzierung von N₂O-Emissionen bei der Düngung,
 - auf der Stufe der Biogasproduktion vor allem Abdeckung von Gärrestlagern mit Restgas- erfassung und automatische Gasfackeln zur Vermeidung von Methanemissionen,
 - auf der Stufe der Aufbereitung auf Erdgasqualität Begrenzung von Methanemissionen in die Atmosphäre und Vorgaben zum Energiebedarf wie in der Entwurfsfassung der EEG-Novelle vorgesehen,
3. Verbesserung der Anlagensicherheit im Hinblick auf Störungen des Betriebes mit Austritt von wassergefährdenden Stoffen und Explosionsgefahren (bezogen auf die Stufe der Lagerung/ Vergärung).
4. Schaffung von Anreizregelungen für die Einhaltung von besonders anspruchsvollen Standards im Hinblick auf die jeweiligen Anforderungsbereiche.

Die Zusammenstellung macht deutlich, dass es auf der inhaltlichen Ebene im Bereich der Biogasnutzung für die Strom- (und gekoppelte Wärme-) Erzeugung in erster Linie um eine **Anhebung** der in Deutschland geltenden Standards sowie um deren Erweiterung geht, nicht lediglich um die Sicherstellung des in Deutschland üblichen Mindest-Anforderungsniveaus im Ausland.

Wendet man das Anforderungsprofil der BioNachV auf diese Einzelforderungen an, so wird deutlich, dass die BioNachV in ihrer gegenwärtigen Gestalt hierfür keine unmittelbar passenden Anknüpfungspunkte bietet:

- Die Praxis der **landwirtschaftlichen Erzeugung** wird durch die BioNachV in deren § 2 nur recht allgemein angesprochen. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ bzw. der „Cross Compliance“ genügt. Hier geht es aber gerade um die Verschärfung der Anforderungen über das gegenwärtig als gute fachliche Praxis angesehene bzw. unter dem Dach der Cross Compliance verlangte Niveau hinaus. Das gilt auch für die stichprobenhafte Kontrolle der Auflagen in einer Quote von 5%. Das bedeutet: Die BioNachV gibt für entsprechende Forderungen keine geeignete Regelungsgrundlage her. Zu platzieren sind die betreffenden Forderungen folglich entweder im einschlägigen Agrarrecht oder – als indirekte Lösung – in Gestalt einer Bindung der EEG-Vergütung an bestimmte (erhöhte/ differenzierte) Standards. In letzterem Falle stellt sich allerdings das Folgeproblem, dass eine wirksame Überwachung im Ausland ohne ein ggf. neu zu schaffendes nichtstaatliches Zertifizierungssystem nicht möglich sein dürfte.
- Das in § 3 BioNachV aufgestellte Verbot der Inanspruchnahme von besonderen **Schutzgebieten** für Zwecke der Biomasseerzeugung geht über die Erfordernisse des deutschen und des EU-europäischen Naturschutzrechts nicht hinaus. Auch insoweit wurden im Forschungsvorhaben zusätzliche Anforderungen diskutiert, die sich in der Tendenz auf einen weitergehenden Schutz bestimmter Landschaftselemente richten. Solche könnten wiederum entweder direkt im Agrar- und Naturschutzrecht verankert werden (dann aber ohne Bindungswirkung für die ausländische Erzeugung) oder als Bedingung/ Bonusbedingung für die EEG-Vergütung (was allerdings i.d.R. nicht auf praktikable Weise machbar sein dürfte, sofern nicht ein hierauf zugeschnittenes Zertifizierungssystem geschaffen würde).

- Sämtliche Ansätze, die sich auf höhere Anforderungen hinsichtlich des Vorgangs der **Strom- bzw. KWK-Erzeugung** aus Biogas richten, finden darüber hinaus in der BioNachV schon deshalb keinen Regelungsplatz, weil diese die Stufe der Nutzung der jeweils erzeugten Brennstoffe nicht einbezieht, sondern sich nur auf Erzeugung, Verarbeitung und Lieferung erstreckt (im Nachweissystem der BioNachV würde die Strom- bzw. KWK-Erzeuger als solche keine Rolle spielen; „Schnittstellen“ wären die Biogasanlagen, weil diese das Biogas als Brennstoff herstellen; siehe dazu unten, 3.6).
- Interessant ist jedoch der quer zu den bisher diskutierten Forderungen liegende methodische Ansatz des § 4 BioNachV, der die Einhaltung eines stufenweise ansteigenden (und weiter steigerbaren) **Treibhausgas-Verminderungspotenzials** verlangt. In diese Vorgabe gehen sämtliche Treibhausgaswirkungen der Prozesskette von der Erzeugung der Biomasse bis zu ihrer Bereitstellung und Nutzung als Kraftstoff (bzw. bei Übertragung auf den hiesigen Zusammenhang: bis zur Nutzung des Biogases) rechnerisch ein. Damit ist ein bilanzieller Maßstab gewonnen, in dem es grundsätzlich möglich ist, sämtliche durch das Ziel der Verminderung von Treibhausgaswirkungen motivierten Forderungen summenartig zusammenzuführen. Anders als die Erfordernisse aus den §§ 2 und 3 BioNachV beschränkt sich die Regelung von ihrer Zielsetzung her auch nicht nur auf die Vorgabe eines Minimalstandards, sondern erlaubt und intendiert eine schrittweise Steigerung des Anforderungsniveaus. Auf diese Weise ist es möglich, die umweltpolitische Effektivität gezielt weiter anzuheben. Zugleich gibt das Modell den Adressaten im Interesse der ökonomischen Effizienz Spielräume, sich die wirtschaftlichsten Möglichkeiten zur Einhaltung des Anforderungsniveaus zu suchen.

3.5 Zur Änderungs- und Ergänzenbarkeit der BioNachV

Wurde im vorangegangenen Abschnitt festgestellt, dass die BioNachV keine geeigneten Anknüpfungspunkte zur Regelung der im Forschungsvorhaben erarbeiteten inhaltlichen Vorschläge bietet, so bezieht sich diese Aussage auf die gegenwärtige konkrete Ausgestaltung der BioNachV. Daraus darf nicht der Schluss gezogen werden, dies müsse so bleiben.

Weder die Bestimmungen der BioNachV auf der einen noch die Regelungen des EEG-Komplexes auf der anderen Seite bilden ein unveränderliches Regime. Die Vorschriften können selbstverständlich grundsätzlich so aufeinander zugeschnitten werden, dass es möglich ist, für den Bereich des Biogases bzw. der Stromerzeugung aus Biogas weitergehende spezielle inhaltliche Anforderungen aufzustellen. Dies kann entweder innerhalb der BioNachV oder im Instrumentarium des EEG (sei es im Gesetz selbst oder in einer EEG-Verordnung) geschehen (z.B. in Gestalt eines Verweises, nach dem für den Anwendungsbereich des EEG bestimmte zusätzliche Vorgaben zu beachten sind).

Nicht zugänglich sind die Bestimmungen der BioNachV lediglich für solche „aufsattelnden“ Forderungen, die sich im strukturellen System der BioNachV nicht adäquat abbilden lassen. Das gilt im Biogasbereich namentlich für Anforderungen im Hinblick auf die Stromerzeugungsstufe. In den Default-Werten der BioNachV findet bzgl. der Nutzung nur die Verrechnung der vermiedenen CO₂-Emissionen Berücksichtigung, da nur diese sich durch die alternative Nutzung von biogenen Kraftstoffen gegenüber fossilen in den Fahrzeugen unterscheiden. Dies ist bei der Strom- bzw. KWK-Erzeugung nicht der Fall, hier spielen weitere Unterschiede eine wichtige Rolle.

Begrenzt werden die Möglichkeiten zur regelungstechnischen Anknüpfung an die BioNachV im Rahmen von ergänzenden Festlegungen aus dem Rechtskreis des EEG zudem durch die konkrete Ausgestaltung der Dokumentations- und Kontrollvorgaben der BioNachV. Deshalb wird im Zuge der Schaffung von solchen ergänzenden Vorschriften erforderlichenfalls dafür Sorge zu tra-

gen sein, dass die Bestimmungen der BioNachV zum Dokumentations- und Kontrollsystem entsprechend angepasst werden.

3.6 Regelungsstrukturen bei Anwendung des Nachweissystems der BioNachV im EEG-Zusammenhang

Eine andere, über die inhaltliche Betrachtung hinausgehende Frage ist, ob das in der BioNachV angelegte Nachweissystem, in dessen Mittelpunkt die Zertifizierung des Produkts „Biokraftstoff“ steht, auf die Verhältnisse und Akteure im Markt der Produktion und Nutzung von Biogas für Zwecke der Strom- bzw. KWK-Erzeugung sinnvoll angewandt werden kann.

Diese Frage stellt sich zum einen allgemein in Bezug auf den Regelungskomplex des EEG insgesamt, zum anderen speziell im Hinblick darauf, ob sich das Nachweissystem der BioNachV eignet, um die im Forschungsvorhaben herausgearbeiteten Vorschläge für ergänzende Zertifizierungen umzusetzen (siehe dazu nachfolgend Kap. 3.7).

Bei einer 1:1-Übertragung des Systems der BioNachV auf den Sektor der Strom- bzw. KWK-Erzeugung aus Biogas würden sich folgende Regelungsstrukturen ergeben:

- Logischer Gegenstand der Zertifizierung würde das Produkt „Biogas“ sein.
- „Schnittstellen“ und damit Zertifizierungspflichtige wären die Erzeuger des Biogases, also die Vergärungsbetriebe, nicht die Stromerzeuger (es sei denn diese sind personenidentisch mit den Biogaserzeugern).
- Die Biogas-Stromerzeuger ihrerseits müssten im EEG-Kontext den Netzbetreibern die den Biogaserzeugern (Schnittstellen) ausgestellten Zertifikate vorlegen.
- Die Biogaserzeuger (Schnittstellen) müssten sich einem Zertifizierungssystem anschließen, würden die Zertifikate allerdings nicht von diesem, sondern von einer Unabhängigen Stelle erhalten.
- Die Erzeuger der landwirtschaftlichen Ausgangsprodukte für die Biogasherstellung würden selbst nicht zertifizierungspflichtig sein (es sei denn sie sind zugleich die Biogaserzeuger). Vielmehr würden die Biogaserzeuger innerhalb des Systems verpflichtet sein, mit den NawaRo-Erzeugern Verträge abzuschließen, durch die abgesichert wird, dass die NawaRo-Erzeuger die sich aus der Verordnung ergebenden Mindestanforderungen erfüllen.
- Die jeweilige Unabhängige Stelle würde sämtliche Biogaserzeuger jährlich und die Erzeuger der landwirtschaftlichen Ausgangsprodukte stichprobenartig zu einem Anteil von 5 % pro Jahr kontrollieren (wie es innerhalb der EU auf Grund der Cross-Compliance-Anforderungen ohnehin üblich sein müsste).

Durch entsprechende Änderungen entweder innerhalb der BioNachV oder innerhalb von neuen, dem Regelungskomplex EEG zugeordneten Bestimmungen könnten an dieser „Rollenverteilung“ an sich auch **Änderungen** vorgenommen werden. Soll das System allerdings für die im Ausland tätigen Biogas- und Biomasseerzeuger überschaubar bleiben, so sollten möglichst keine Strukturen geschaffen werden, die quer zur Systematik der BioNachV liegen.

Eher nachteilig wäre es aus diesem Blickwinkel daher beispielsweise, die (neue) Zertifizierungspflicht bei den **Landwirten** anstatt (ebenfalls) bei den Erzeugern der Endprodukte (d.h. des Biogases) anzusetzen. Zwingend ist eine Angleichung der Nachweisstrukturen hinsichtlich der Rollenverteilung der Akteure allerdings nicht. Zu bedenken ist insoweit, dass es andere Bereiche der Biomassenutzung gibt, in denen die Zertifizierung ohnehin direkt bei den Erzeugern der agrar-

oder forstwirtschaftlichen Ausgangsprodukte ansetzen müssten: nämlich dort, wo es um die direkte energetische Nutzung unbehandelter Biomasse geht (z.B. bei Verfeuerung von Scheitholz oder Stroh).

Bei einer 1:1-Übertragung ergäbe sich für die innerhalb Deutschlands tätigen Beteiligten ein **administrativer Mehraufwand**, der auch mit entsprechenden Kosten verbunden wäre. Der Mehraufwand würde in erster Linie die Biogaserzeuger (= Schnittstellen) treffen, da sich diese einem Zertifizierungssystem anschließen müssten. Relativ überschaubar bliebe der administrative Zusatzaufwand für die Biogas-Stromerzeuger, da diese die betreffenden Zertifikate lediglich „durchreichen“ müssten. Für die landwirtschaftlichen Erzeuger von NawaRo ergäbe sich die Zusatzaufgabe, ihre Erzeugung zertifizierungsgerecht dokumentieren zu müssen. Diese Aufgabe deckt sich aber zumindest zu einem wesentlichen Teil mit den formalen Anforderungen der Cross Compliance, die für den Erhalt der Agrarvergütung ohnehin erfüllt werden müssen.

Für die betreffenden (deutschen) Akteure ergäben sich umgekehrt keine administrativen Entlastungen, weil von den fachgesetzlichen Mindestanforderungen des deutschen Rechts kein Abstand genommen werden könnte.

Um beurteilen zu können, ob sich der entstehende administrative Mehraufwand lohnt, sind diesem die durch die Übertragung des Systems erreichbaren **Gewinne** an klimapolitischer/ umweltpolitischer Effektivität und an ökonomischer Effizienz gegenüberzustellen.

Die Aufgabenstellung einer derartigen **Abwägung** kann aus dem Forschungsvorhaben heraus ohne weitergehende vergleichende Betrachtungen im Detail nicht mit belastbarem Ergebnis bewältigt werden. Allgemein lässt sich lediglich feststellen:

- Im Hinblick auf **Importe** von Biogas bzw. von für die Biogaserzeugung eingeführter Biomasse fällt die Abwägung in jedem Falle positiv aus, weil es auf diese Weise erstmals möglich wäre, die im Ausland erfolgte Erzeugung überhaupt einem bestimmten Mindestmaß an kontrollierbaren Nachhaltigkeitsanforderungen zuzuführen. Mit zunehmendem Anteil des Imports wächst zudem die Bedeutung dieses Aspekts in der steuerungspolitischen Gesamtbewertung des Modells.
- In Bezug auf die **inländische Erzeugung** von für die Biogasnutzung im Strombereich bestimmter Biomasse macht sich demgegenüber relativierend bemerkbar, dass die BioNachV im Bereich der Landwirtschaft und des Naturschutzes nicht auf besonders anspruchsvolle Standards ausgerichtet ist, sondern auf ein Mindestniveau, das in Deutschland ohnehin als selbstverständlich gilt. Die BioNachV dürfte in dieser Hinsicht auch nicht zu einem höheren Erfüllungsgrad führen, da sie im Bereich der landwirtschaftlichen Erzeugung auf weitergehende Nachweise verzichtet, wenn die „gute fachliche Praxis“ und „Cross Compliance“ zur Anwendung kommen. Die Aufgabe, insoweit Verbesserungen zu bewirken, bleibt also im Wesentlichen dem Fachrecht und dem EEG überlassen (sofern nicht die BioNachV entsprechend verschärft wird, was aber sehr unwahrscheinlich erscheint).
- Relativ große Potenziale für eine ökologische Optimierung des Biogaspfades – auch innerhalb Deutschlands – können sich demgegenüber aus dem methodisch den Ökobilanzen entlehnten Regelungsansatz der BioNachV für eine schrittweise Steigerung der Anforderungen an die (prozentuale) Verminderung von **Treibhausgasemissionen** ergeben. Ob und inwieweit eine Anwendung dieses Ansatzes auf den Bereich der Biogasnutzung für die Strom- bzw. KWK-Erzeugung auch in Ansehung der für 2008 und 2011 festgelegten konkreten Minderungsziele von 30 bzw. 40 % tatsächlich einen hohen klimapolitischen Gewinn mit sich bringen würde, wäre im Detail noch (an anderer Stelle) zu untersuchen. Unabhängig davon

ist festzuhalten, dass es dieses methodischen Ansatzes für die Umsetzung der im Forschungsvorhaben als notwendig und dringlich identifizierten Kernforderungen zur Verminderung von Treibhausgasemissionen im Biogaspfad nicht bedarf.

3.7 Konkrete Anwendung auf die Zertifizierungsvorschläge im Rahmen des Forschungsvorhabens

Innerhalb des Forschungsvorhabens wurden zwei konkrete Vorschläge herausgearbeitet, für welche die Schaffung eines von behördlicher Kontrolle weitgehend unabhängigen Zertifizierungssystems für sinnvoll erachtet wird:

- Zum einen wird empfohlen, im EEG eine Verordnungsermächtigung zu verankern, nach der als Voraussetzung für den Erhalt der EEG-Vergütung und/oder des NawaRo-Bonus festgesetzt werden kann, dass bestimmte **Mindestanforderungen an die landwirtschaftliche Erzeugung** zu erfüllen und auf welche Weise dies zu belegen ist. Da hierfür stark differenzierende Anforderungen erforderlich wären (z.B. zu Fruchtfolgen, Humusbilanz, Erosionsschutz, Schonung bestimmter Landschaftsbestandteile, Düngereinsatz, Gärrestausbringung usw.), entzöge sich eine solche Forderung einer einfachen Festsetzung im EEG. Um insoweit zu einem innerhalb des zivilrechtlichen System des EEG praktikablen System zu kommen, in dem sich die Einhaltung der Anforderungen leicht kontrollieren lässt, sollte nach Vorstellungen der Projektgemeinschaft an die Schaffung eines (gegenwärtig noch nicht existierenden) Zertifizierungssystem gedacht werden.
- Zum anderen wird es für sinnvoll erachtet, zusätzlich die Grundlage dafür zu schaffen, dass der Erhalt eines Vergütungsbonus' daran geknüpft wird, dass **besonders anspruchsvolle Standards** in der landwirtschaftlichen Erzeugung von Biomasse eingehalten werden. Auch hierfür bedürfte es eines Zertifizierungssystems, da dies weder im Rahmen des EEG noch auf Grundlage des Fachrechts praktisch möglich ist.

Die beiden Vorschläge basieren auf der Annahme, dass das neu zu schaffende Zertifizierungssystem bei den **Erzeugern** der NawaRo ansetzt und nicht – wie die BioNachV – bei den Herstellern des Biogases (entsprechend dem System der BioNachV, das insoweit bei den Herstellern des Biokraftstoffes/ den Schnittstellen ansetzt). Damit würde die Zertifizierung unmittelbar die Quelle der Verursachung adressieren, während das Nachweissystem der BioNachV diese nur mittelbar, nämlich über vertragliche Bindungen gegenüber den verpflichteten Schnittstellen einbezieht.

Im Falle einer Anwendung des Nachweissystems der BioNachV im EEG-Bereich würde das Zertifizierungssystem jedoch weder bei den Hauptakteuren des EEG (nämlich den Betreibern der Stromerzeugungsanlagen) noch bei den eigentlichen Adressaten der Sachverpflichtung (nämlich den Landwirten) ansetzen, sondern bei einer dritten Person, die allerdings in einem Großteil der Fälle mit einem oder beiden anderen Beteiligten identisch ist.

Diese Konstruktionsweise erscheint gegenüber der Option eines direkt bei den landwirtschaftlichen Erzeugern ansetzenden Zertifizierungssystems **vom Ansatz her nachteilig**, insbesondere weil es der Sache nach darauf ankommt, die landwirtschaftliche Erzeugung besser zu überwachen als es das Agrar-Fachrecht und das Agrar-Förderrecht bisher zu leisten vermögen. Dieser Nachteil kann allerdings **behoben** werden, *wenn* die vertraglichen Bindungen zwischen den Landwirten und den zu zertifizierenden Schnittstellen gleichwohl so ausgestaltet werden, dass eine wirksame Kontrolle der Erzeuger gewährleistet ist. Inwieweit das gelingen kann, hängt maßgebend von an dieser Stelle nicht beurteilungsfähigen Regelungsdetails ab. Auf eine hinreichend

präzise Ergänzung der Nachweis- und Kontrollpflichten müsste ggf. in der Verweisnorm des EEG bzw. der EEG-Nachweisverordnung geachtet werden.

Wichtig wäre es in diesem Zusammenhang außerdem, durch geeignete Regelungen im EEG- bzw. im Biogas-Zusammenhang klarzustellen, dass es insofern um die Überwachung von Forderungen geht, die über die allgemeinen Anforderungen aus §§ 2 und 3 BioNachV inhaltlich hinausgehen (denn diese Regelungen der BioNachV sagen inhaltlich aus, dass die Einhaltung der guten fachlichen Praxis bzw. von Cross Compliance ausreichen sollen).

4 Ergebnisse

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden:

1. Einerseits bieten die Regelungen der BioNachV derzeit keine geeigneten Anknüpfungspunkte dafür, die im Forschungsvorhaben als dringlich identifizierten inhaltlichen Einzelforderungen regelungstechnisch sinnvoll zu adressieren. Die betreffenden Anforderungen sollten daher passenderweise in den jeweiligen originären Fachrechtsvorschriften (Agrarrecht, Agrarförderrecht, Naturschutzrecht, Anlagenzulassungsrecht/ BImSchG) oder – wo dies nicht möglich oder nicht Erfolg versprechend erscheint – indirekt im EEG-Zusammenhang (ggf. auch in Gestalt ergänzender Zertifizierungsanforderungen) geregelt werden.
2. Andererseits bietet das Regelungskonstrukt des § 4 BioNachV zur schrittweisen Erhöhung des Treibhausgas-Verminderungspotenzials auf der methodischen Basis einer Treibhausgasbilanz perspektivisch eine sehr interessante Grundlage auch für Nachhaltigkeitsanforderungen im Biogassektor (sowie für andere Bereiche der Biomassenutzung), weil es ein hohes Maß sowohl an umweltpolitischer (hier: klimapolitischer) Effektivität als auch an ökonomischer Effizienz erreichbar erscheinen lässt. Ob dieser Ansatz daher mittelfristig auch im EEG-Kontext (oder in anderen Nutzungsbereichen von Biomasse) zum Tragen gebracht werden sollte, ist an anderer Stelle eingehend zu untersuchen.
3. Es ist grundsätzlich möglich, über die inhaltlichen Mindestvorgaben der BioNachV hinausgehende Anforderungen für den Rechtskreis des EEG (bzw. des Biogases insgesamt) zu schaffen und diese Regelungen so zuzuschneiden, dass sie innerhalb des Nachweissystems der BioNachV mit überprüft werden.
4. Unter strategischem Blickwinkel erscheint es in Anbetracht der tendenziell zunehmenden Bedeutung von Importen sinnvoll, die im EEG-Zusammenhang aufgestellten Nachhaltigkeitsanforderungen so auszugestalten, dass sie sowohl auf andere Nutzungsbereiche für Biogas anwendbar als auch mit den Strukturen des Nachweissystems der BioNachV zumindest weitgehend kompatibel sind. Soweit im EEG-Zusammenhang Zertifizierungsregelungen für Biogas aufgestellt werden, wäre es daher vom Ansatz her vorteilhaft, die Zertifizierungspflicht ebenfalls bei den Erzeugern der Energieprodukte (hier: des Biogases) anzusetzen und die Erzeuger der landwirtschaftlichen Ausgangsstoffe über vertragliche Regelungen einzubeziehen. Zwingend wäre ein solches Vorgehen allerdings nicht.

5 Literaturverzeichnis

BImSchG 2007, Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, BT-Drs. 16/8150

BioNachV 2007, Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Erzeugung von Biomasse zur Verwendung als Biokraftstoff (Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung -BioNachV), Kabinettsbeschluss vom 5. Dez. 2007 (nicht im BGBl. veröffentlicht)

Cross Compliance, Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, ABI. EG Nr. L 270, S. 1

EEG 2007, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich und zur Änderung damit zusammenhängender Vorschriften, Kabinettsbeschluss vom 5. Dez. 2007, BT-Drs. 16/8148

EEG 2004, Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich vom 21. Juli 2004, BGBl. I S. 1918

"Gute fachliche Praxis": Vgl. einerseits die Bestimmungen der Düngeverordnung (DüV, Neufassung vom 27. Januar 2007, BGBl. I S. 221), andererseits § 5 Abs. 4 des Bundes-Naturschutzgesetzes (BNatSchG, Neufassung vom 25. März 2002, BGBl. I S. 1193.

6 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

PROF. DR. JUR.



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 Gysegghem
ptj-een@fz-juelich.de
www.fz-juelich.de/ptj

