



# ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Förderung nachhaltiger Biokraftstoffe im  
Verkehrssektor durch die EU  
Unklarheit über die weitere Entwicklung

# Inhalt

I.	DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST .....	2
II.	ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN FESTSTELLUNGEN DES EURH.....	2
1.	Die Biokraftstoffpolitik der EU .....	2
2.	Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen, Verfügbarkeit und Kosten von Biomasse .....	3
3.	Einführung fortschrittlicher Biokraftstoffe und Berichterstattung .....	4
III.	ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DES EURH .....	4
	Empfehlung 1 – Entwicklung eines langfristigen strategischen Ansatzes.....	4
	Empfehlung 2 – Verbessern der Leitlinien für die Einstufung fortschrittlicher Biokraftstoffe und Überprüfen der Obergrenze für den Anteil von Rohstoffen .....	5
	Empfehlung 3 – Verbessern der Datenlage und Erhöhen der Transparenz .....	6

Dieses Dokument enthält die Antworten der Europäischen Kommission auf die Bemerkungen in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes gemäß Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) und wird zusammen mit dem Sonderbericht veröffentlicht.

# I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

Die Biokraftstoffpolitik muss als Teil der umfassenderen Strategie für die Umsetzung des europäischen Grünen Deals gesehen werden. Wie in der [Strategie zur Integration des Energiesystems](#) dargelegt, liegt die wesentliche Funktion von Biokraftstoffen neben anderen erneuerbaren und kohlenstoffarmen Kraftstoffen darin, fossile Brennstoffe in schwer zu dekarbonisierenden Wirtschaftszweigen zu ersetzen, in denen eine Elektrifizierung nicht umsetzbar ist, z. B. im Schwerlastverkehr und in der Industrie.

Die Kommission baut den Nachhaltigkeitsrahmen für Biokraftstoffe kontinuierlich aus. Im Jahr 2009 hat die Kommission die [Erneuerbare-Energien-Richtlinie \(RED\)](#) angenommen, um bis 2020 einen Mindestanteil von 20 % am Endenergieverbrauch der Europäischen Union (EU) aus erneuerbaren Energiequellen zu schöpfen. Die [RED wurde 2018 überarbeitet](#), um das EU-Ziel, bis 2030 einen Anteil von mindestens 32 % am Endenergieverbrauch aus erneuerbaren Energiequellen zu gewinnen, zu erreichen. Am 9. Oktober 2023 stimmte der Rat in der letzten Phase des Legislativverfahrens über die überarbeitete Erneuerbare-Energien-Richtlinie<sup>1</sup> ab, mit der der Anteil erneuerbarer Energien bis 2030 auf 42,5 % mit einem zusätzlichen angestrebten Ziel von 2,5 % angehoben wurde.

Zur Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit von Lieferungen von Rohstoffen und erneuerbaren Energien hat die Kommission 2023 die Unionsdatenbank entwickelt und bereitgestellt, die die gesamten globalen Wertschöpfungsketten vom Ersterfassungspunkt des Rohstoffs (in einem EU-Mitgliedstaat oder einem Drittland) bis zu dem Ort des Verbrauchs der erneuerbaren Kraftstoffe in einem der EU-Mitgliedstaaten abdeckt. Dieses Instrument wird auch von den Mitgliedstaaten verwendet werden, um relevante Daten im Rahmen der Governance-Verordnung zu melden.

## II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN FESTSTELLUNGEN DES EURH

### 1. Die Biokraftstoffpolitik der EU

Die Schaffung einer langfristigen Perspektive für die Förderung erneuerbarer Kraftstoffe, einschließlich nachhaltiger Biokraftstoffe, ist von wesentlicher Bedeutung und eines der Hauptziele des Pakets „Fit für 55“. Die Verhandlungen über die in dem Paket enthaltenen legislativen Maßnahmen sind abgeschlossen. Dies betrifft insbesondere die Überprüfung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, der Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und den Verordnungen zu den Initiativen „ReFuelEU Aviation“ und „FuelEU Maritime“. Die Maßnahmen werden die langfristige Perspektive schaffen, die für die Entwicklung von Dekarbonisierungslösungen für alle Verkehrsträger erforderlich ist. Nachhaltige Biokraftstoffe werden in diesem Zusammenhang neben anderen Optionen, wie grünem Wasserstoff, eine Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund haben die gesetzgebenden Organe Ziele beschlossen, die durch verschiedene Formen erneuerbarer Kraftstoffe und nicht nur durch Biokraftstoffe erreicht werden können. Darüber hinaus wurden für den

---

<sup>1</sup> Die neue RED wird im November 2023 im Amtsblatt veröffentlicht.

Straßensektor keine Ziele festgelegt, da hier die Elektrifizierung als wirksamster Weg hin zur Dekarbonisierung angesehen wird.<sup>2</sup>

Die Kommission wird den Fortschritt der EU bei der Umsetzung des europäischen Grünen Deals weiter überwachen und gegebenenfalls neue Maßnahmen ergreifen. Die nächste Bewertung wird im Zuge der Erarbeitung des unionsweiten Klimaziels für 2040 durchgeführt. Die Kommission muss das unionsweite Klimaziel für 2040 gemäß der Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates spätestens sechs Monate nach der ersten weltweiten Bestandsaufnahme im Rahmen des Übereinkommens von Paris vorschlagen.<sup>3</sup>

Die Kommission weist darauf hin, dass die Verordnungen zu den Initiativen „ReFuelEU Aviation“ und „ReFuelEU Maritime“ durch verschiedene ergänzende Maßnahmen unterstützt werden, die einen umfassenderen Ansatz und langfristige Marktsicherheit für die Produktion, Lieferung und Einführung von nachhaltigen Kraftstoffen für den Flug- und Seeverkehr bieten. Zu diesen Maßnahmen gehört die Förderung i) der sektorübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen der Industriallianz für die Wertschöpfungskette erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffe, der IMO und der ICAO, einschließlich der EU-Finanzierung zum Kapazitätsaufbau in Drittländern; ii) der Produktion mittels FuE-Finanzierungen (Horizont Europa, Innovationsfonds, „InvestEU“) und der Beschleunigung der Zertifizierung neuer Technologien und Anlagen (EU-Clearingstelle für nachhaltige Flugzeugtreibstoffe (SAF), Aufnahme in den Vorschlag für die Netto-Null-Industrie-Verordnung) iii) der Einführung durch Zertifikate für nachhaltige Flugzeugtreibstoffe und der Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen im Rahmen des EU-EHS sowie mehr Transparenz (Einbeziehung in die EU-Taxonomie und das Umweltzeichen für Flüge).<sup>4</sup>

## 2. Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen, Verfügbarkeit und Kosten von Biomasse

Der Nachhaltigkeitsrahmen für Biokraftstoffe wurde schrittweise gestärkt und spiegelt das wachsende Bewusstsein für die Nachhaltigkeitsthematik wider. Durch RED I wurde eine erste Reihe an Nachhaltigkeitskriterien eingeführt, in denen Mindestschwellenwerte für die Treibhausgaseinsparungen durch Biokraftstoffe und Kriterien für die Risiken im Zusammenhang mit direkten Landnutzungsänderungen festgelegt wurden. Diese Kriterien wurden durch die ILUC-Richtlinie und RED II ergänzt, in denen auf das Problem der indirekten Landnutzungsänderungen (ILUC) eingegangen wurde, indem die Menge an aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen hergestellten Biokraftstoffen begrenzt und Biokraftstoffe mit hohem Risiko indirekter Landnutzungsänderungen schrittweise abgeschafft wurden.<sup>5</sup> Da die Höhe der ILUC-Emissionen von einer Reihe an Faktoren abhängt und nicht genau gemessen werden kann, werden solche ILUC-Emissionen bei der Berechnung der Treibhausgaseinsparungen durch Biokraftstoffe nicht berücksichtigt. RED II hat den Nachhaltigkeitsrahmen darüber hinaus auf forstwirtschaftliche Biomasse ausgeweitet und umfasste einen Bewertungsrahmen für die Aufnahme neuer Rohstoffe für Biokraftstoffe in Anhang IX der Richtlinie.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Feststellungen 19–21 des EuRH.

<sup>3</sup> Feststellungen 22–27 des EuRH.

<sup>4</sup> Feststellungen 28–33 des EuRH.

<sup>5</sup> Die Grenzwerte und die Abschaffung wirken sich auf die Menge an Biokraftstoffen aus, die dem Gesamtanteil erneuerbarer Energiequellen und dem Anteil erneuerbarer Energien im Verkehrssektor angerechnet werden kann.

<sup>6</sup> Feststellungen 37–49 des EuRH.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Beitrag von Biokraftstoffen aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen zur Dekarbonisierung begrenzt ist und ihre Nutzung für die Energieerzeugung – unabhängig davon, ob sie in der EU erzeugt oder eingeführt werden – minimiert werden sollte. Es sei darauf hingewiesen, dass hinsichtlich der entkoppelten Stützung im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU, die aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft finanziert wird, kein Zusammenhang zwischen den gewährten Direktzahlungen und den angebauten Pflanzen und ihrer Verwendung besteht. Dementsprechend liegt der Fokus bei der überarbeiteten RED auf der Förderung von fortschrittlichen Biokraftstoffen und anderen nachhaltigen abfallbasierten Biokraftstoffen. Diese Prioritäten spiegeln sich auch in der Verwendung der EU-Mittel wider.

### 3. Einführung fortschrittlicher Biokraftstoffe und Berichterstattung

Im Rahmen der RED II führte die EU erstmalig ein spezifisches verbindliches Ziel für fortschrittliche Biokraftstoffe ein. Ziel war es, einen Abnehmermarkt für solche Kraftstoffe zu schaffen, um die Rentabilität der kommerziellen Produktion sicherzustellen. Die Ziele wurden durch die RED III höher gesteckt und im Hinblick auf die Aufnahme von erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs ausgeweitet. Da diese Maßnahmen erst vor relativ kurzer Zeit ergriffen wurden, befinden sich fortschrittliche Biokraftstoffe noch in einer frühen Entwicklungsphase. Im Rahmen der RED II wurde auch ein verbesserter Rahmen für die Definition eingeführt, welche Biokraftstoffe als fortschrittlich gelten sollten. Hierzu wurde in den Anhang der Richtlinie eine Positivliste der Rohstoffe aufgenommen, die für die Herstellung fortschrittlicher Biokraftstoffe verwendet werden können. Die Kommission stellte zusätzliche Leitlinien zur Kategorisierung von Rohstoffen in Anhang IV der Durchführungsverordnung (EU) 2022/996 der Kommission zu Verfügung. RED II ermächtigte die Kommission darüber hinaus, eine Unionsdatenbank zu entwickeln, die sowohl die Transparenz und Robustheit der Lieferkette von Biokraftstoffen erheblich verbessert als auch einen harmonisierten Rahmen für die Datenerhebung schafft. Die Kommission wird weiter an der Umsetzung dieser Maßnahmen arbeiten.<sup>7</sup>

## III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DES EURH

### Empfehlung 1 – Entwicklung eines langfristigen strategischen Ansatzes

#### Die Kommission sollte

- a) **einen strategischen Fahrplan für die Dekarbonisierung über das Jahr 2030 hinaus entwickeln, um die Stabilität der Biokraftstoffpolitik zu erhöhen, die nachhaltige Produktion von Biokraftstoffen sicherzustellen und die Energiewende in den wichtigsten Verkehrssektoren zu erleichtern;**

---

<sup>7</sup> Feststellungen 54–82 des EuRH.

### **Zieldatum für die Umsetzung: 2024**

- b) in diesem Fahrplan für die Zeit nach 2030 die effiziente Nutzung von Biomasse als wichtige Quelle für nachhaltige Biokraftstoffe behandeln und dabei die Herausforderungen in Bezug auf die Verfügbarkeit und den Bedarf an Biomasse, wirtschaftliche Lieferketten, Nachhaltigkeit berücksichtigen sowie eine priorisierte Nutzung vorsehen.**

### **Zieldatum für die Umsetzung: 2027**

Die Kommission **stimmt** der Empfehlung 1 a) **zu**.

Die Kommission wird weiterhin die Rolle verschiedener Politik- und Technologiealternativen zur Erreichung der CO<sub>2</sub>-Neutralität bewerten. Der Weg hin zur Umsetzung der Ziele für 2040 wird in der 2040-Strategie bewertet, die 2024 angenommen werden soll. Eine solche Bewertung wird auch die Rolle erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffe, einschließlich Biokraftstoffe, abdecken. Eingehende Bewertungen, einschließlich Prognosen für die langfristige Verwendung von Biokraftstoffen und erneuerbaren Kraftstoffen, werden im Zuge der Vorbereitung einer möglichen Überprüfung der Rechtsinstrumente im Zusammenhang mit der Biokraftstoffpolitik durchgeführt. Solche Instrumente beinhalten die Erneuerbare-Energien-Richtlinie, sowie die Verordnungen zu den Initiativen „ReFuelEU Aviation“ und „FuelEU Maritime“.

Die Kommission **stimmt** der Empfehlung 1 b) **zu**.

Die Kommission wird sich im Zuge der Vorbereitung des Rahmens für die Zeit nach 2030 auch mit der effizienten Nutzung von Biomasse und anderen Nachhaltigkeitsaspekten im Zusammenhang mit der Nutzung von Biomasse befassen. Der Schwerpunkt einer solchen Bewertung ist ein inhärentes Element der Bewertung selbst, das von den jeweiligen Absichten und den politischen Prioritäten der nächsten Kommission abhängt.

## **Empfehlung 2 – Verbessern der Leitlinien für die Einstufung fortschrittlicher Biokraftstoffe und Überprüfen der Obergrenze für den Anteil von Rohstoffen**

### **Die Kommission sollte**

- a) die Leitlinien für die Behörden der Mitgliedstaaten zur Einstufung von Rohstoffen für fortschrittliche Biokraftstoffe verbessern, um Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und für mehr Stabilität und Sicherheit im Biokraftstoffsektor zu sorgen;**

### **Zieldatum für die Umsetzung: 2025**

- b) bei der Ausarbeitung des Rahmens für die Zeit nach 2030 prüfen, ob unabhängig vom Reifegrad der jeweiligen Technologie eine Obergrenze vorgesehen werden sollte bzw. welche Obergrenze geeignet ist, um dem hohen Betrugsrisiko bei manchen Rohstoffen zu begegnen.**

### **Zieldatum für die Umsetzung: 2027**

Die Kommission **stimmt** der Empfehlung 2 a) **zu**.

Die Kommission wird die Überprüfung von Anhang IX der RED abschließen und gegebenenfalls neue Rohstoffe in den Anhang aufnehmen. Die Kommission wird die Durchführungsverordnung (EU) 2022/996 der Kommission fortlaufend aktualisieren und damit für mehr Orientierung bei der Kategorisierung von Rohstoffen gemäß Anhang IV sorgen.

Die Kommission **stimmt** der Empfehlung 2 b) **zu**.

Die Kommission wird den relevanten Rechtsrahmen für die Umsetzung des europäischen Grünen Deals, einschließlich der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, weiterhin überwachen. In diesem Zusammenhang scheint die Frage nach der Art der Obergrenze für den Beitrag von Biokraftstoffen, die aus in Anhang IX Teil B aufgeführten Rohstoffen hergestellt werden, von Bedeutung zu sein. Auch wenn die Kommission zum gegenwertigen Zeitpunkt keine Verpflichtungen zu einer potenziellen künftigen Überprüfung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie eingehen kann, wird sie im Falle einer künftigen Überprüfung der einschlägigen Rechtsvorschriften dennoch prüfen, ob eine Obergrenze eingeführt werden sollte und wie dies gegebenenfalls umgesetzt werden könnte.

## **Empfehlung 3 – Verbessern der Datenlage und Erhöhen der Transparenz**

**Die Kommission sollte**

- a) bei der Einrichtung der Unionsdatenbank für Biokraftstoffe die Relevanz der Daten verbessern, die für die Gestaltung, Überwachung und Bewertung der Politik verwendet werden (z. B. durch die Erhebung von Informationen über die Ursprungsländer von Rohstoffen und von Kraftstoffen);**
- b) Maßnahmen ergreifen, um Unstimmigkeiten zwischen verschiedenen Datensätzen zu Biokraftstoffen (nach der Richtlinie über die Kraftstoffqualität, aus dem Tool SHARES und aus der neuen Unionsdatenbank für Biokraftstoffe) auszuräumen und so die Datenqualität für die Nutzer zu verbessern;**
- c) die Transparenz hinsichtlich der Auswirkungen von Multiplikationsfaktoren auf die Berichterstattung über die Ziele verbessern.**

**Zieldatum für die Umsetzung: 2026**

Die Kommission **stimmt** der Empfehlung 3 a) **zu**.

Die Kommission wird die Umsetzung der Unionsdatenbank abschließen und dadurch die Rückverfolgbarkeit von Biokraftstoffen entlang der gesamten Lieferkette gemäß RED II ermöglichen. Im Einklang mit dem Konzept der Unionsdatenbank werden die Lieferketten flüssiger Kraftstoffe von den ersten Sammelstellen der Rohstoffe bis zum Inverkehrbringen des hergestellten Kraftstoffs in einem der EU-Mitgliedstaaten rückverfolgbar sein.

Die Kommission **stimmt** der Empfehlung 3 b) **zu**.

Die Kommission wird die Umsetzung der Unionsdatenbank abschließen, die als Hauptquelle für Daten zur Herstellung von Biokraftstoffen dienen und der Kommission und den Mitgliedstaaten die harmonisierte Berichterstattung erleichtern wird, und gegebenenfalls Unstimmigkeiten zwischen verschiedenen Datensätzen zu Biokraftstoffen prüfen und beheben. Die Kommission wird auch die vereinbarten Änderungen bezüglich der Berichterstattung gemäß der Richtlinie über die Kraftstoffqualität umsetzen.

Die Kommission **nimmt** die Empfehlung 3 Buchstabe c **an**.

Die Kommission wird Verweise auf die in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie festgelegte Berechnungsmethode, einschließlich der Verwendung von Multiplikatoren, in die Berichterstattung über den Anteil erneuerbarer Energien im Verkehrssektor im Rahmen der Governance-Verordnung aufnehmen.