

# EU-AGROSPRIT- POLITIK

## DER POLITISCHE PROZESS

### HINTERGRUND

In Europa werden zunehmend Agro-kraftstoffe dem Benzin und dem Diesel beigemischt. Dies ist wesentlich auf die Ziele der Erneuerbaren-Energie-Richtlinie aus dem Jahr 2009 (engl. Renewable Energy Directive, RED) zurückzuführen.<sup>1</sup> Sie sieht vor, dass bis 2020 in jedem Mitgliedsstaat zehn Prozent des Gesamtenergieverbrauchs im Verkehrssektor aus erneuerbaren Energien stammen sollen.

Nicht berücksichtigt wurde bei der Förderung von Agrokraftstoffen jedoch die Tatsache, dass es beim Anbau von den dafür benötigten Agrarrohstoffen zu zusätzlichen Treibhausgasemissionen kommt, die aus indirekten Landnutzungsänderungen (engl. Indirect Land Use Change, ILUC) resultieren. Sie entstehen, wenn der Anbau von Nahrungs- und Futtermitteln aufgrund der Agrospritproduktion auf neue Flächen ausweicht, für die Wälder (brand)gerodet, Feuchtgebiete trockengelegt oder Weiden umgebrochen werden. Die RED sah allerdings vor, dass die EU-Kommission Ende 2010 einen Bericht und gegebenenfalls einen Vorschlag vorlegen sollte, wie mit ILUC umgegangen werden soll. Zwei Jahre sollte es noch dauern, bis die EU-Kommission diesem Auftrag nachkam.

Ferner sollte sie 2012 auch einen Bericht über die „soziale Tragbarkeit“, über die Folgen hinsichtlich „der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln zu erschwinglichen Preisen“ und „über weitergehende entwicklungspolitische Aspekte“ vorlegen und gegebenenfalls Korrekturen vorschlagen. Dieser Bericht wurde von der Kommission Ende März 2013 vorgelegt.

Mitte September 2012 wurden die Pläne der EU-Kommission bekannt, die Erneuerbare-Energien-Richtlinie und die Kraftstoffqualitätsrichtlinie (engl. Fuel Quality Directive, FQD) zu reformieren. Die FQD, die vorsieht, die Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor um sechs Prozent bis zum Jahr 2020 gegenüber 2010 zu reduzieren, sollte verbindliche ILUC-Faktoren bei der Berechnung der tatsächlichen Emissionsenkung berücksichtigen.

Zudem sollten nahrungsmittelbasierte Agrokraftstoffe nur noch zur Hälfte auf das Zehn-Prozent-Ziel der RED angerechnet werden dürfen. Dadurch würde ein Anreiz zur Gewinnung von Agrokraftstoffen aus Non-Food-Materialien (z. B. Abfälle, landwirtschaftliche Reste wie Stroh, Algen) geschaffen.<sup>2</sup>

Die Agrospritindustrie, insbesondere die Agrodieselindustrie lief dagegen Sturm: Die deutsche und europäische Agrodieselproduktion auf Basis von Raps oder Sonnenblumen stünde vor dem „Aus“, wenn die EU-Kommission die ILUC-Faktoren einführen und von den Forschungsinstituten Joint Research Center (JRC) oder International Food Policy Research Institute (IFPRI) übernehmen würde.

Der Gesetzesvorschlag<sup>3</sup>, der schließlich am 17. Oktober 2012 veröffentlicht wurde, weichte die ILUC- und Emissionsreduktionsvorgaben gegenüber diesen Vorüberlegungen wieder auf. Energiekommissar Günther Oettinger opferte den Klimaschutz und gab dem Lobbydruck der Agrospritindustrie nach.

1 Siehe <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0088:0113:DE:PDF>.

2 Siehe IEEP (2012): Leaked proposal by the Commission on indirect land use change. [http://www.ieep.eu/assets/993/Biofuel\\_Exchange\\_briefing\\_note\\_Sept12\\_-\\_ILUC\\_Proposal\\_is\\_leaked.pdf](http://www.ieep.eu/assets/993/Biofuel_Exchange_briefing_note_Sept12_-_ILUC_Proposal_is_leaked.pdf).

3 Siehe [http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/fuel/docs/com\\_2012\\_595\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/fuel/docs/com_2012_595_en.pdf).



## **DER VORSCHLAG DER EU-KOMMISSION**

Die EU-Kommission verfolgt mit dem ILUC-Vorschlag das Ziel, die Klimabilanz von Agrokraftstoffen zu verbessern, indem konventionelle Agrokraftstoffe (mit ILUC-Risiko) begrenzt und fortschrittliche Agrokraftstoffe mit geringeren ILUC-Faktoren (2. und 3. Generation) gefördert werden. Sie erkennt an, dass die aktuelle europäische Agrospritpolitik die Hungerproblematik verschärft.

### **Wesentliche Elemente des Kommissionsvorschlags sind:**

- Nur die Hälfte des in der RED definierten Zehn-Prozent-Ziels für erneuerbare Energien im Verkehrssektor soll über konventionelle Agrokraftstoffe aus Nahrungsmitteln erfüllt werden dürfen.
- ILUC-Faktoren sollen nach Widerstand der Agrosprit-Lobby in der Klimabilanz nicht berücksichtigt werden. Stattdessen soll es lediglich eine Berichtspflicht für die Mitgliedsstaaten geben (RED und FQD). Im September hatte die EU-Kommission noch verbindliche ILUC-Faktoren für die FQD diskutiert.
- Neue Anlagen (ab dem 1. Juli 2014) sollen eine Treibhausgas einsparung von mindestens 60 Prozent gegenüber konventionellen Kraftstoffen nachweisen (RED und FQD). Vor der Intervention der Agrosprit-Lobby sollte dies auch für bereits in Betrieb stehende Anlagen gelten.
- „Fortschrittliche“ Agrokraftstoffe („advanced biofuels“) z. B. aus Algen, Stroh, Klärschlamm, Bagasse, Schalen und Hülsen werden vierfach angerechnet, andere zweifach (z. B. gebrauchtes Frittieröl).
- Agrosprit nach 2020: Aus Bestandsschutzgründen wird vorgeschlagen, die finanzielle Förderung von Agrokraftstoffen, die aus Nahrungsmitteln hergestellt werden und nicht erheblich Treibhausgasemissionen einsparen, erst nach 2020 einzustellen.



## DIE DEBATTE IM EUROPAPARLAMENT

Im Europaparlament hat die liberale Berichterstellerin Corinne Lepage des federführenden Umweltausschusses am 13. April 2013 ihren Bericht veröffentlicht. Bevor der Umweltausschuss am 11. Juli 2013 darüber abstimmte, gaben die anderen Ausschüsse ihre Stellungnahmen ab.

Am 11. September 2013 hat sich das Plenum des Europaparlaments für eine Obergrenze von sechs Prozent ausgesprochen. Allerdings hat die Berichterstellerin Corinne Lepage kein Verhandlungsmandat erhalten, so dass die Verhandlungen erst nach den Europawahlen 2014 abgeschlossen werden können.

Anbei eine Übersicht über die wichtigsten Positionen einiger Ausschüsse.

	Umwelt- ausschuss	Industrie- ausschuss	Agrar- ausschuss	Entwicklungs- ausschuss
<b>OBERGRENZE FÜR DIE FÖRDERUNG VON AGROKRAFTSTOFFEN</b>	5,5 % für Kraftstoffe aus Nahrungsmitteln und Energiepflanzen (RED und FQD)	6,5 % für Kraftstoffe aus Nahrungsmitteln (RED)	Keine	5 % für Kraftstoffe aus Nahrungsmitteln und Energiepflanzen (RED und FQD)
<b>NEUE ZUSÄTZLICHE BEIMISCHUNGSZIELE</b>		Mindestens 7,5 % Benzin aus Ethanol	Mindestens 8 % aus 1. Generation Agrokraftstoffe	
<b>ILUC-FAKTOR</b>	Ja, in RED und FQD, Berichtspflicht ab 2015	Nein, keine Berichtspflicht, Überprüfung später	Keine Berichtspflicht, für die ersten 5 % können Mitgliedstaaten außerdem pauschal einen ILUC-Faktor von Null vorsehen	Ja, in RED und FQD
<b>MINUS 60 % TREIBHAUSGASE</b>	Ja, auch für bestehende Anlagen ab 2018	Ja, aber nur für neue Anlagen ab 2014	Ja, ab 2018, wenn die Produktion 2017 startet	Keine Änderungsanträge
<b>MEHRFACH ANRECHNUNG</b>	Doppelt: Stroh, Bagasse, Klärschlamm etc. Vierfach: Algen etc. Gebrauchtes Frittieröl nicht anrechenbar.	Keine	Keine	Keine Änderungsanträge
<b>NEUE ZIELE FÜR „FORTSCHRITTLICHE“ AGROKRAFTSTOFFE</b>	2 % für fortschrittliche Agrokraftstoffe und erneuerbare Elektrizität (2020)	0,5 % (2016), 2,5 % (2020), 4 % in 2025	2 % (2020)	
<b>FPIC*</b>	Ja	Nein	Nein	Ja

Anmerkung zur Tabelle: (Relativ) positive Aspekte sind hervorgehoben.

\* FPIC: Prinzip der freien, rechtzeitigen und informierten Zustimmung (free, prior and informed consent, FPIC).  
Völkerrechtlich verbindlich für Indigene als Recht verankert (ILO-Konvention 169).



## DER POLITISCHE PROZESS IM EUROPÄISCHEN RAT

Beim Rat wurde eine „Ad Hoc Working Party“ zu ILUC eingerichtet, die sich aus Vertreter/innen des Energie- und Umweltrates zusammensetzt.

Weder die irische noch die litauische Präsidentschaft legten 2013 einen Verhandlungsentwurf vor, der die Zustimmung der Mehrheit der Mitgliedsstaaten fand. Am 12. Dezember 2013 konnten sich die Energieminister nicht auf den Vorschlag der litauischen Präsidentschaft einigen, der eine Obergrenze von

sieben Prozent vorsah. Dänemark, die Niederlande, Luxemburg, Belgien und andere Länder hatten die Anhebung des Agrospritanteils von derzeit fünf auf sieben Prozent blockiert. Möglicherweise wird der Rat noch vor den Europawahlen 2014 eine erste Positionierung vornehmen.

In der Tabelle finden Sie den Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch im Verkehrsbereich (Durchschnittswerte der Jahre 2009–2011). Es ist davon auszugehen, dass Mitgliedsstaaten mit einem höheren Wert dem EU-Kommissionsvorschlag zur Reduzierung der Obergrenze tendenziell kritischer gegenüberstehen.

EU- Durchschnitt  <b>4,3</b>	Belgien	<b>2,6</b>	Griechenland	<b>1,6</b>	Luxemburg	<b>1,4</b>	Schweden	<b>7,6</b>
	Bulgarien	<b>0,9</b>	Großbritannien	<b>2,9</b>	Malta	<b>0,0</b>	Slowakei	<b>3,3</b>
	Dänemark	<b>0,2</b>	Irland	<b>2,4</b>	Niederlande	<b>3,5</b>	Slowenien	<b>2,3</b>
	Deutschland	<b>5,9</b>	Italien	<b>4,3</b>	Österreich	<b>8,3</b>	Spanien	<b>4,7</b>
	Estland	<b>0,2</b>	Kroatien	<b>0,4</b>	Polen	<b>5,9</b>	Tschechien	<b>3,0</b>
	Finnland	<b>2,4</b>	Lettland	<b>3,1</b>	Portugal	<b>3,2</b>	Ungarn	<b>4,4</b>
	Frankreich	<b>4,2</b>	Litauen	<b>3,9</b>	Rumänien	<b>2,3</b>	Zypern	<b>1,3</b>

## DIE POSITION DER DEUTSCHEN BUNDESREGIERUNG

Deutschland ist der größte Produzent (35 Prozent) und der größte Verbraucher von Agrokraftstoffen (22 Prozent) innerhalb der Europäischen Union.

Zusammen mit Frankreich, Italien und Spanien produzierte Deutschland im Jahr 2010 70 Prozent des europäischen Agrosprits.<sup>4</sup> Bei der Reform der Agrospritpolitik sind in Deutschland folglich wirtschaftliche Interessen stark im Spiel.

Kurz nachdem die Pläne der EU-Kommission Mitte September 2012 bekannt wurden, sprach sich Bundeskanzlerin Merkel gegen die Pläne aus.<sup>5</sup>

Seit der Veröffentlichung des Gesetzesvorschlages der EU-Kommission vertritt das Bundesumweltministerium (BMU) federführend die Bundesregierung in den Ratsdiskussionen. Zu Beginn hatte das BMU unter Minister Altmaier die Fünf-Prozent-Obergrenze unterstützt, sich später aber nicht mehr dafür ausgesprochen. Es bleibt abzuwarten, wie sich Ministerin Hendricks in dieser Frage positioniert.

Anmerkungen zur Tabelle: Quelle: EUROSTAT

<sup>4</sup> EU-KOM (2013): Renewable energy progress report. Brüssel. S. 11–13.

<sup>5</sup> Siehe <http://www.energias-renovables.com/articulo/merkel-se-opone-a-la-propuesta-de-20121001>.



## EINSCHÄTZUNG DER REFORMVORSCHLÄGE

Der Kommissionsvorschlag macht deutlich, dass sich die EU-Kommission der Risiken der europäischen Agrospritpolitik für die Menschen in den Produktionsländern und fürs Klima bewusst ist. Allerdings sind die vorgeschlagenen Maßnahmen zu zaghaft, um die von der Agrospritpolitik verursachten Ernährungs-, Land- und Klimaprobleme ernsthaft anzugehen.

Die Wasserproblematik wird in der RED komplett ignoriert. Das renommierte Stockholm Environment Institute (SEI) kritisiert die „Wasserblindheit“ in der internationalen Debatte über Agrosprit. Probleme wie Wassererosion, toxische Pestizide in Gewässern, Umleitung von Wasserläufen durch Kanäle, Überschwemmungen in Folge von Abholzung sowie niedrigere Grundwasserspiegel würden missachtet.<sup>6</sup>

### Obergrenze für Agrosprit aus Nahrungsmitteln

Die vorgeschlagenen Obergrenzen würden, sofern sie umgesetzt werden, alle immer noch eine Ausweitung der Agrospritproduktion aus Nahrungsmitteln erlauben.<sup>7</sup> Insofern ändern die Vorschläge bislang nichts an der bestehenden Ernährungs-, Land- und Klimaproblematik. Agrokraftstoffe würden weiterhin den Hunger verschärfen, Landkonflikte schüren und die Nahrungsmittelpreise – insbesondere bei Speiseölen – treiben. Von den bisher vorgelegten Entwürfen würde eine Obergrenze von fünf Prozent zu einer geringen Produktionsausweitung führen und wäre relativ gesehen am positivsten zu beurteilen. Sie stellt deswegen eine rote Linie dar, die nicht überschritten werden darf.

### Berücksichtigung von ILUC Emissionen in der Klimabilanz

Es ist wichtig, dass beide Richtlinien indirekte Landnutzungsänderungen einbeziehen. Wenn verbindliche ILUC-Faktoren nur

in die FQD, aber nicht in die RED aufgenommen würden, gäbe es zwar einen leichten Marktanreiz für Ölförderung, auf Agrosprit mit einem niedrigen ILUC-Wert umzusteigen. Allerdings könnten Agrokraftstoffe mit hohen ILUC-Faktoren, also klimaschädliche Agrokraftstoffe, immer noch subventioniert und auf das Zehn-Prozent-Ziel angerechnet werden.

### Treibhausgasemissionen reduzieren

Die EU-Kommission schlägt vor, dass neue Anlagen ab dem 1. Juli 2014 eine Treibhausgaseinsparung von 60 Prozent nachweisen müssen. Angesichts der bestehenden Überkapazitäten würde dies in der unmittelbaren Zukunft praktisch nichts ändern. Es würden mittelfristig keine neuen Produktionsanlagen gebraucht, für die diese strengeren Vorgaben gelten würden, zumindest nicht für die Herstellung von Agrokraftstoffen der ersten Generation. Bestehende Anlagen wären von der 60-Prozent-Regelung nicht betroffen. Sie könnten konventionellen Agrosprit bis zur Fünf-Prozent-Grenze herstellen. Im September 2012 hatte die Kommission noch vorgeschlagen, die Treibhausgaseinsparung von 60 Prozent mit unmittelbarer Wirkung umzusetzen.

### Rechte von Indigenen stärken

Indigene sind besonders vom Agrospritboom betroffen. So nehmen ihnen z. B. in Indonesien Palmölförderung ihr Land, ihr Wasser und damit ihre Ernährungsgrundlage. Ihr Menschenrecht auf Nahrung ist bedroht. Eine Stärkung ihrer Rechte, so wie es der Umwelt- und der Entwicklungsausschuss vorschlagen, ist deswegen dringend geboten. Das Prinzip der freien, rechtzeitigen und informierten Zustimmung (Free, Prior and Informed Consent, FPIC) ist völkerrechtlich verbindlich. Es schreibt fest, dass Indigene vor der Umsetzung einer Maßnahme oder eines Projekts – z. B. der Anlage einer neuen Palmölplantage – informiert und konsultiert werden müssen und dass sie das Recht haben, diesem eine Absage zu erteilen, wenn sie ihnen Schaden zufügen könnte.

6 SEI (2012): Competing Water Claims in Biofuel Feedstock Operations in Central Kalimantan. Working Paper No. 2012-06. Stockholm.

7 Davon geht auch die Rabobank bei pflanzlichen Ölen aus, siehe <http://www.topagrar.com/news/Energie-Energie-news-Rabobank-erwartet-steigende-Nachfrage-nach-Biodiesel-1219968.html>.



## **OXFAMS FORDERUNGEN**

Agrokraftstoffe haben oftmals eine schlechtere Klimabilanz als fossile Kraftstoffe, gefährden die Umwelt und bedrohen das Recht auf Nahrung, insbesondere von den Menschen in den Anbaugebieten.

Das Zehn-Prozent-Ziel, das in der RED festgelegt ist, gehört deswegen auf den Prüfstand. Solange die EU aber an ihrem Ziel festhält, den Anteil der Erneuerbaren Energien in diesem Bereich schrittweise auf zehn Prozent bis 2020 zu steigern, fordern wir:

- Keine Anrechnung von konventionellem, landbasierten Agrokraftstoff auf die Ziele von RED und FQD.
- Sorgfältige Prüfung möglicher Risiken von Agrokraftstoffen der zweiten und dritten Generation, z. B. aus Abfall- und Reststoffen, vor ihrer gesonderten Förderung.
- Umweltstandards müssen verschärft und endlich um soziale und menschenrechtliche Kriterien ergänzt werden.
- Emissionen durch indirekte Landnutzungsänderungen (ILUC) müssen in die Emissionsberechnung verbindlich einbezogen werden.

### **Für weitere Infos wenden Sie sich bitte an:**

Marita Wiggerthale • Tel.: 030-45 30 69-612 • Handy: 0162-138 63 21 • E-Mail: [mwiggerthale@oxfam.de](mailto:mwiggerthale@oxfam.de)  
Oxfam Deutschland e. V. • Am Köllnischen Park 1 • 10179 Berlin • Tel.: 030-45 30 69-0 • [www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)

