

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/7103 –

Möglicherweise gefälschte Zertifikate für fortschrittliche Biokraftstoffe

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit einigen Monaten mehren sich die Hinweise darauf, dass große Mengen von fälschlicherweise als „fortschrittlicher Biokraftstoff“ im Sinne des Anhangs IX Teil A der Erneuerbare-Energie-Richtlinie II (RED II) deklarierter Biodiesel aus China importiert und in Deutschland in Umlauf gekommen sind. So waren Medienberichten zufolge die Importe von Biodiesel aus China im Januar und Februar 2023 doppelt so hoch wie im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. So seien in den ersten beiden Monaten des Jahres 2023 455 000 Tonnen des Kraftstoffs nach Europa eingeführt worden, wovon der Großteil in die Niederlande (395 000 Tonnen), nach Belgien (33 000 Tonnen) und Spanien (16 000 Tonnen) gingen (www.stern.de/auto/verdacht--biodiesel-mit-gefaelstem-zertifikat-aus-china-in-deutschland-im-umlauf--33439990.html). Nach Angaben des britischen Informationsdienstes Argus Media haben die Importe von Biodiesel aus China vor allem seit dem vierten Quartal 2022 drastisch zugenommen. Laut dem Zertifizierungssystem ISCC (International Sustainability & Carbon Certification) enthielten die bis Februar 2023 stark gestiegenen Einfuhren „Anzeichen, die auf einen möglicherweise zweifelhaften oder betrügerischen Ursprung dieser Handelsströme hinweisen“. Zu den Hauptabnehmern des mutmaßlich falsch deklarierten Biodiesels aus China gehören große europäische Mineralölkonzerne. Experten vermuten, dass der Biodiesel aus Palmöl oder Altspisefett (Used Cooking Oil – UCO) hergestellt und dann rechtswidrig zu fortschrittlichem Biokraftstoff umdeklariert wird, der einen höheren Preis erzielt. Dem Vernehmen nach beziehen die Käufer in der Europäischen Union (EU) den Biokraftstoff zu Dumpingpreisen. In Deutschland bietet die Regelung gemäß der 38. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV), der zufolge fortschrittliche Biokraftstoffe nach Erfüllung der verbindlichen Unterquote doppelt auf die Treibhausgasminderungsquote angerechnet werden können, einen besonderen Anreiz, diese Kraftstoffe einzusetzen.

Die Dokumentation erfolgt auf Basis sogenannter Zertifizierungssysteme, die von der Europäischen Kommission zugelassen werden und die die Nachhaltigkeitskriterien der Erneuerbare-Energie-Richtlinie II umsetzen. Für die Überwachung und Kontrolle der kompletten Anbau-, Liefer- und Herstellungskette sind unabhängige Zertifizierungsstellen zuständig, die in Deutschland von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zuvor anerkannt und dann überwacht werden. Dabei hat die BLE u. a. risiko- und zufallsorientierte

Begutachtungen der Prüftätigkeit der Zertifizierungsstellen (Witness Audits) durchzuführen. In China und weiteren exportierenden Ländern sind diese Audits der zuständigen nationalen Stellen nicht möglich bzw. werden nicht erlaubt.

Vor dem Hintergrund, dass nach Ansicht der Fragesteller im Zuge der Importe von mutmaßlich falsch deklariertem Biodiesel aus China sowohl seriöse europäische Produzenten von tatsächlich fortschrittlichen Biokraftstoffen als auch Hersteller von Biokraftstoffen auf Basis von Anbaubiomasse sowie Abfällen bzw. Reststoffen gemäß Anhang IX Teil B der Richtlinie massiv geschädigt werden und klimapolitische Ziele und Instrumente durch diese mutmaßlich betrügerischen Praktiken unterlaufen werden, ergeben sich daher weiterführende Fragen an die Bundesregierung.

1. Wann hat die in Deutschland zuständige Behörde, die die Datenbank für Nachhaltigkeitsnachweise führt und die in Deutschland ansässigen Zertifizierungsstellen zulässt und kontrolliert, von den möglichen Betrugsfällen Kenntnis erlangt?

Die für den Vollzug der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV) zuständige Behörde, die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), wurde mit E-Mail vom 22. März 2023 seitens eines Wettbewerbers über mögliche Betrugsfälle in Bezug auf aus der Volksrepublik China eingeführte und als nachhaltig zertifizierte Biokraftstoffe hingewiesen.

2. Welche Strafverfolgungsbehörde ist derzeit mit der Aufarbeitung der Verdachtsfälle betraut?

Die zuständige Behörde hat bei der Staatsanwaltschaft Bonn einen Antrag auf Strafverfolgung gestellt.

3. Wie viele Witness Audits hat die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung nach Kenntnis der Bundesregierung in China durchgeführt, und welche Erkenntnisse ergaben sich daraus?

Grundsätzlich ist für die Durchführung von Witness Audits in Form einer Begehung vor Ort die Zustimmung durch die zuständige Behörde des jeweiligen Landes einzuholen. Die Volksrepublik China hat diese Genehmigung trotz mehrfacher Nachfragen in den vergangenen Jahren nicht erteilt. Nach derzeitigem Kenntnisstand ist eine der von der BLE anerkannten Zertifizierungsstellen möglicherweise von den Betrugsfällen betroffen. Auf Veranlassung der BLE hat diese Zertifizierungsstelle Sonderkontrollen bei drei Biodieselanlagen des betreffenden chinesischen Unternehmens in China durchgeführt. Die BLE konnte die Kontrollen entsprechend lediglich fernbegutachten. Die Auswertung ist derzeit noch nicht abgeschlossen.

4. Hat die BLE Kenntnisse von zusätzlichen Audits, die das Zertifizierungssystem zu Kontrollzwecken selbst in China durchgeführt hat?

Das möglicherweise von den Betrugsfällen betroffene Zertifizierungssystem informierte die BLE grundsätzlich über weitere geplante Sonderkontrollen. Einige der zusätzlichen Audits führten zum Entzug des erteilten Zertifikats. Entsprechende Meldungen an die BLE sind erfolgt. Die Konten dieser Systemteilnehmer auf der staatlichen Web-Anwendung Nachhaltige – Biomasse – Systeme (Nabisy) wurden mit sofortiger Wirkung gesperrt.

5. Was gedenkt die Bundesregierung konkret zu tun, um gegen die Importe von falsch zertifiziertem Biodiesel aus China vorzugehen?
10. Wird sich die Bundesregierung auf europäischer und nationaler Ebene für strengere Kontrollen von importierten Biokraftstoffen einsetzen, und wenn nein, warum nicht?
23. Wird die Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission die Wahrnehmung ihrer Überwachungspflicht gegenüber den freiwilligen Zertifizierungssystemen thematisieren, die der Europäische Rechnungshof bereits 2016 in seinem Sonderbericht dringend angemahnt hatte („Das EU-System zur Zertifizierung nachhaltiger Biokraftstoffe“, www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_18/SR_BIOFUELS_DE.pdf)?
25. Wird sich die Bundesregierung im Europäischen Rat und gegenüber der EU-Kommission dafür einsetzen, die Bestimmungen für den Marktzugang von Biokraftstoffen in die EU zu verschärfen, indem die Erlaubnis zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen durch die zuständigen nationalen Stellen (sogenannte Witness Audits) als Bedingung für den Marktzugang vorausgesetzt wird, und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 5, 10, 23 und 25 werden gemeinsam beantwortet.

Bisher liegen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission keine Bestätigung der Verdachtsfälle vor. Bevor etwaige Anpassungen von Regelungen und zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, sind die Ergebnisse der laufenden Untersuchungen abzuwarten. Die Frage, ob und wie das Governance-System der Zertifizierung von nachhaltigen Biokraftstoffen besser ausgestaltet werden kann, um einem Betrug bei der Ausstellung von Nachhaltigkeitsnachweisen vorzubeugen, ist im europäischen Kontext zu diskutieren und ist Gegenstand der Gespräche mit der EU-Kommission sowie den Mitgliedstaaten.

6. Plant die Bundesregierung Maßnahmen der Schadenskompensation bzw. Schadenssanktionierung zur Belangung der Akteure, die von der Falschzertifizierung profitieren, und wenn ja, welche?
7. Wenn ja, ist in diesem Zusammenhang die Aussetzung des Vertrauensschutzes gemäß der Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen (Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung – Biokraft-NachV) angedacht, wenn nein, warum nicht, und wenn ja, ab wann?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Da es sich bei den Hinweisen auf möglicherweise gefälschte Zertifikate von Biokraftstoffen bislang lediglich um unbestätigte Verdachtsfälle handelt, stellt sich die Frage nach Maßnahmen einer Schadenskompensation beziehungsweise Sanktionen zum jetzigen Zeitpunkt nicht.

8. Ergingen seitens der Bundesregierung Weisungen an die zuständige Behörde hinsichtlich des Umgangs mit den Verdachtsfällen, und wenn ja, welche?

Die zuständige Behörde hat unmittelbar nach Bekanntwerden der Betrugsvorwürfe die Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hierüber in Kenntnis gesetzt, woraufhin die zuständige Behörde angewiesen

wurde, die nationalen Strafverfolgungsbehörden einzuschalten und die EU-Kommission umfassend über den Sachverhalt zu informieren. Weiterhin wurde eine Prüfung gemäß Artikel 30 Absatz 10 der Richtlinie (EU) 2018/2001 (RED II) bei der EU-Kommission (siehe Antwort zu Frage 12) beantragt. Zudem wurde vereinbart, dass die zuständige Behörde im Rahmen der gesetzlich zur Verfügung stehenden Kontrollmöglichkeiten Zertifizierungsunterlagen zur Verifizierung der Verdachtsfälle anfordert und kurzfristig Kontrollaudits vor Ort anordnet.

9. Wie erfolgt der Austausch zwischen den deutschen Behörden und der europäischen Ebene, und welche Institution geht dort den möglichen Betrugsfällen nach?

Bei der EU-Kommission in Brüssel wurde die Generaldirektion für Energie informiert. Die Facheinheiten der relevanten Bundesministerien sowie die zuständige Behörde stehen im Austausch mit der EU-Kommission, um die Verdachtsfälle aufzuklären.

11. Hat sich die Bundesregierung eine eigene Position dazu gebildet, ob die von der Europäischen Kommission im Jahr 2022 erlassenen Vorgaben zur Umsetzung der Nachhaltigkeitskriterien der RED II („Implementing Act“) noch ausreichend sind, um den geänderten regulatorischen Rahmenbedingungen zu genügen (bitte näher ausführen)?

Die Durchführungsverordnung (EU) 2022/996 richtet sich an die durch die Europäische Kommission anerkannten freiwilligen Systeme. Eine Prüfung, ob und inwieweit die Vorgaben der Durchführungsverordnung mit den Regelungen der noch nicht verabschiedeten Novelle der RED II übereinstimmen, ist durch die EU-Kommission vorzunehmen.

12. Hat die Bundesregierung gemäß Artikel 30 Absatz 10 RED II eine Prüfung der aus China stammenden Nachhaltigkeitsnachweise für als fortschrittlich deklarierte Biokraftstoffe durch die Europäische Kommission beantragt, bzw. plant die Bundesregierung, dies zu tun?

In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) hat die zuständige Behörde die Europäische Kommission gebeten, gemäß Artikel 30 Absatz 10 der Richtlinie (EU) 2018/2001 (RED II) eine Bewertung vorzunehmen, um festzustellen, ob die Nachhaltigkeitskriterien und Anforderungen für Treibhausgasreduzierungen gemäß Artikel 29 Absatz 2 bis 7 für Kraftstoffe mit Ursprung in China erfüllt werden.

13. Hat die Bundesregierung Kenntnis davon, welche Ausgangsrohstoffe verwendet wurden, um die in Rede stehenden nicht „fortschrittlichen“ Biokraftstoffe herzustellen?

Nach den Informationen der Hinweisgeber wird angezweifelt, dass für die aus der Volksrepublik China eingeführten und als fortschrittlich und nachhaltig deklarierten Biokraftstoffe die für diese angezeigte Produktion erforderlichen Mengen an Rohstoffen gegenüberstehen. Es besteht der Verdacht, dass Pflanzenöle aus Anbaubiomasse (z. B. Palmöl) anstelle der ausgewiesenen Abfallbiomasse eingesetzt wurden.

14. Um wie viele Tonnen Kraftstoff handelt es sich bei den Verdachtsfällen?

Zu den absoluten Mengen an Kraftstoffen, die von den vermeintlichen Betrugsfällen betroffen sein könnten, liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

15. Traten die Verdachtsfälle nur bei Biodiesel auf oder auch bei anderen alternativen Kraftstoffen?

Ob und wie viele weitere Kraftstoffe betroffen sind, wird derzeit geprüft.

16. Aus welchen Ländern stammen die mit falschen Zertifikaten ausgestatteten importierten Biokraftstoffe (bitte die jeweils in Verkehr gebrachte Kraftstoffmenge angeben)?

Die mutmaßlich nicht nachhaltigen Biokraftstoffe wurden nach den der Bundesregierung vorliegenden Betrugshinweisen in China hergestellt. Über die tatsächlich in Verkehr gebrachte Menge der importierten und mutmaßlich nicht nachhaltigen Biokraftstoffe liegen der Bundesregierung keine Zahlen vor.

17. Wie groß war nach Kenntnis der Bundesregierung die nach Europa eingeführte Menge an Biokraftstoffen in den Jahren 2021, 2022 und im ersten Quartal 2023 (bitte nach konventionellen, abfall- bzw. reststoffbasierten und fortschrittlichen Biokraftstoffen sowie nach Exportländern aufschlüsseln)?

Nachfolgende Angaben zu Biodieselimporten nach Europa basieren auf der Außenhandelsstatistik zur WA 38260010 (B 100).

Importe Fettsäuremonoalkylester, mit einem Gehalt an Estern von 96,5 GHT oder mehr (FAMAE) (WA 38260010) nach EU 27 – alle Angaben in 1 000 t

	2021	2022
Insgesamt	2.709	2.572
darunter aus Argentinien	1.293	996
darunter aus China	347	525
darunter aus Malaysia	385	308

Quelle: Eurostat Datenbank (Internationaler Handel).

Der Bundesregierung liegen keine Daten darüber vor, auf welchen Rohstoffen die Gesamtmengen basieren.

Für das erste Quartal 2023 liegen noch keine Daten und Schätzungen vor.

18. Wie groß war nach Kenntnis der Bundesregierung die nach Deutschland eingeführte Menge an Biokraftstoffen in den Jahren 2021, 2022 und im ersten Quartal 2023 (bitte nach konventionellen, abfall- bzw. reststoffbasierten und fortschrittlichen Biokraftstoffen sowie nach Exportländern aufschlüsseln)?

Biokraftstoffimporte nach Deutschland – alle Angaben in 1 000 t

	2021	2022 (vorläufig)
Biodiesel (inkl. Hydrierte Pflanzenöle HVO)	1.230	1.305
Bioethanol	655	707

Quelle: UBA.

Der Bundesregierung liegen keine Daten darüber vor, auf welchen Rohstoffen die Gesamtmengen basieren, auch ist keine Differenzierung nach den Herkunftsländern möglich.

Für das erste Quartal 2023 liegen noch keine Daten und Schätzungen vor.

19. Wie haben sich die Preise für Biokraftstoffe in Europa und Deutschland seit dem Jahr 2021 entwickelt (bitte nach Biokraftstoffart unterscheiden und auflisten)?
20. Wie hat sich der Preis der THG-Quote (THG = Treibhausgas) in Deutschland seit dem Jahr 2021 entwickelt?

Die Erfüllung der Verpflichtung zur prozentualen CO₂-Minderung bei Kraftstoffen nach § 37a Absatz 1 i. V. m. Absatz 4 BImSchG (THG-Quote) kann entweder von den Inverkehrbringern fossiler Otto- und Dieselkraftstoffe selbst erfolgen oder gemäß § 37a Absatz 6 BImSchG vertraglich auf einen Dritten übertragen werden (sogenannter Quotenhandel). Die Inverkehrbringer müssen jährlich der zuständigen Stelle die Erfüllung der Verpflichtung nachweisen. Die Kosten zur Erfüllung der Verpflichtung oder Übertragung auf einen Dritten in den jeweiligen Fällen betreffen jedoch Geschäftsgeheimnisse der Marktteilnehmer und sind der Bundesregierung nicht bekannt. Gleichwohl liegen der Bundesregierung Daten kommerzieller Informationsdienste vor, die Preise am Spotmarkt ermitteln. Seit dem Jahr 2018 sind die durchschnittlichen Preise zur Erfüllung der THG-Quote von rund 150 Euro pro vermiedener Tonne CO₂ bis Mitte Mai 2021 auf rund 270 Euro pro Tonne CO₂ gestiegen. Nachdem der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Weiterentwicklung der THG-Quote beschlossen hat, mit dem die Quote schrittweise jährlich angehoben wird, stiegen die durchschnittlichen Quotenpreise auf um die 440 Euro pro Tonne CO₂ im Mai 2022. Im Januar 2023 bewegten sich die Preise etwa auf diesem Niveau, sanken auf etwa 220 Euro pro Tonne CO₂ im April. Derzeit liegen die Preise bei etwa 260 Euro pro Tonne CO₂ und damit auf dem Niveau des Jahres 2021 im gleichen Zeitraum.

21. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu der für das laufende Jahr 2023 erwarteten Datenbank der Europäischen Kommission für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe (Unionsdatenbank – UDB)?

Die Bundesregierung hat die Europäischen Kommission bei der Entwicklung einer europäischen Datenbank unterstützt und ihr Wissen und die Erfahrungen mit der staatlichen Web-Anwendung Nachhaltige – Biomasse – Systeme (Nabi-

sy) zum Nachweis der Nachhaltigkeit bei flüssigen Biobrennstoffen, Biomasse-Brennstoffen und festen Biomasse-Brennstoffen zur Verfügung gestellt. Die Arbeiten zur technischen Ausgestaltung und Schaffung von Schnittstellen zwischen Nabisy und der UDB erfolgen in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und sind noch nicht abgeschlossen.

22. Was unternimmt die Bundesregierung, um die Herstellungskapazitäten von fortschrittlichen Biokraftstoffen in Deutschland zügig zu erhöhen, um die Importabhängigkeit zu reduzieren?

Neben der Verpflichtung zum Einsatz fortschrittlicher Biokraftstoffe (Mindestanteil gem. § 14 der 38. BImSchV im Rahmen der THG-Quote) fördert die Bundesregierung die Weiterentwicklung und den Markthochlauf von fortschrittlichen Biokraftstoffen u. a. durch das BMDV-Gesamtkonzept Erneuerbare Kraftstoffe (erneuerbarekraftstoffe.de). Das verfügbare Rohstoffpotenzial in Deutschland bleibt jedoch begrenzt. Durch das hohe Ambitionsniveau der THG-Quote wird es absehbar auch weiterhin zu Importen kommen, da Kraftstoffanbieter sonst ihrer Verpflichtung nicht nachkommen können.

24. In welcher Art und Weise wird aus Sicht der Bundesregierung mit der Schaffung der europäischen Unionsdatenbank ein Beitrag dazu geleistet, Betrugsfälle grundsätzlich zu verhindern, und wann ist nach Kenntnis der Bundesregierung mit der Inbetriebnahme der UDB zu rechnen?

Betrugsfälle können durch Vorgaben nicht vollständig verhindert werden. Der Handel mit Biokraftstoffen erfolgt grenzüberschreitend. Abhängig von der Ausgestaltung und Pflege einer UDB können eingegebene Datenbestände verwaltet und die Abfrage von bestimmten Informationen und die Rückverfolgbarkeit erleichtert werden, insbesondere da aktuell nicht alle Mitgliedstaaten über eigene Datenbanken verfügen. Die Bundesregierung begrüßt, dass vorgesehen ist, dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) einen direkten Zugang zur UDB einzurichten. Über die Ankündigungen der Europäischen Kommission hinaus, liegt der Bundesregierung keine Information zur Inbetriebnahme der UDB vor.

