

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/9922 –

Import von möglicherweise auf Basis von Palmöl hergestelltem Biodiesel

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit Beginn des Jahres 2023 besteht der Verdacht, dass fälschlicherweise als „fortschrittlicher Biokraftstoff“ im Sinne des Anhangs IX Teil A der Erneuerbare-Energie-Richtlinie II (RED II) deklarierter Biodiesel in die EU importiert wurde (vgl. www.tagesschau.de/investigativ/ndr/biodiesel-palmoel-china-deutschland-100.html). Die Fragesteller haben diesbezüglich bereits im Sommer 2023 mehrere Fragen an die Bundesregierung gestellt (vgl. Bundestagsdrucksache 20/7103). Da die Bundesregierung allem Anschein nach in der Zwischenzeit nicht aktiv geworden ist (www.ardmediathek.de/video/panorama-3/fake-biodiesel-aus-china/ndr/Y3JpZDovL25kci5kZS84MmJmYTgwMy05NWVmLTRiOGItOGI1NC03YTlkY2QwNDRmOWU), haben die Öffentlichkeit und die von den möglicherweise illegalen Importen betroffenen Unternehmen ein großes Interesse an der weiteren Aufklärung des Sachverhalts. Darüber hinaus hat die deutsche Delegation unter Führung des Vorsitzenden des Ausschusses für Klima und Energie, Klaus Ernst, auf der 28. Weltklimakonferenz 2023 (COP 28) die chinesische Delegation über den Import von möglicherweise fälschlich deklariertem Biodiesel aus China informiert. Die chinesische Delegation hat erklärt, gegenüber offizieller chinesischer Seite zu berichteten und um Darlegung des Sachverhaltes gebeten.

1. Trifft es nach den der Bundesregierung vorliegenden Informationen zu, dass die von der zuständigen Behörde (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung – BLE) eingeschaltete Staatsanwaltschaft Bonn das Verfahren eingestellt hat, und wenn ja, mit welcher Begründung?

Ja. Die Staatsanwaltschaft Bonn sah keine zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte für das Vorliegen einer verfolgbaren Straftat.

2. Was sind die Ergebnisse der von der BLE angeordneten Sonderkontrollen in China, und welche Konsequenzen wurden daraus gezogen (vgl. Antwort zu Frage 3 auf Bundestagsdrucksache 20/7103)?

3. Wann und in welchem Umfang ist die zuständige Behörde (BLE) ihrer Aufgabe der Überprüfung der von Zertifizierungsstellen durchgeführten Audits in China nachgekommen, und zu welchem Ergebnis kam die Behörde bei diesen Überprüfungen?

Die Fragen 2 und 3 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Für die Durchführung von Audits im Ausland in Form einer Begehung vor Ort ist grundsätzlich die Zustimmung der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes einzuholen. Diese Genehmigung wurde von der Volksrepublik China nicht gewährt. Somit kann die BLE bei in China anfallenden Audits lediglich sogenannte Fernbegutachtungen durchführen. Dies gilt auch für die angeordneten Sonderkontrollen, die von der Zertifizierungsstelle durchgeführt wurden. Die stichprobenbasierten Fernbegutachtungen der Sonderkontrollen erfolgten im Zeitraum vom 15. Mai 2023 bis 19. Mai 2023 bei drei Biodieselanlagen. Die Sonderkontrollen, die von der BLE angeordnet und in Zusammenarbeit mit dem verantwortlichen Zertifizierungssystem durchgeführt wurden, haben keine Anhaltspunkte für Betrug ergeben.

Darüber hinaus hat sich die BLE alle der Zertifizierung zugrunde liegenden Unterlagen der vorangegangenen zwei Jahre von der Zertifizierungsstelle zur Prüfung vorlegen lassen. Insbesondere die Angaben der Zertifizierungsstelle zu den Massenbilanzen wurden für allgemein und intransparent befunden und waren insgesamt wenig aussagekräftig. Die eigenen Feststellungen und das Prüfergebnis der BLE veranlasste das Zertifizierungssystem ISCC Integrity Audits bei den betroffenen Unternehmen durchzuführen.

4. Welche von den chinesischen Biokraftstoffproduzenten gemachten Angaben bewertet die BLE auf Basis der Begleitung der ISCC-Integrity Audits (ISCC = International Sustainability and Carbon Certification) als besonders kritisch und überwachungsbedürftig?

Die BLE ist nicht für die Begleitung von ISCC-Integrity Audits zuständig und hat diese auch nicht durchgeführt.

5. Hält die BLE aufgrund der bei der Überprüfung von Verdachtsfällen gemachten Erfahrungen die Vorgaben der Zertifizierungssysteme wie ISCC zur Nachhaltigkeitszertifizierung fortschrittlicher Biokraftstoffe gemäß Anhang IX Teil A der Erneuerbare Energie-Richtlinie II für hinreichend präzise und umfassend, um betrügerisches Verhalten auszuschließen?
6. Ist die Bundesregierung bzw. die zuständige Behörde der Auffassung, dass das zuständige (weil als einziges in China tätige) Zertifizierungssystem ISCC die Arbeit der Zertifizierungsstellen hinreichend kontrolliert?

Die Fragen 5 und 6 werden gemeinsam beantwortet.

Die Anforderungen der Zertifizierungssysteme an die Zertifizierungsstellen bedürfen der Anerkennung durch die Europäische Kommission. Diese Anerkennung erfolgt nach den Vorgaben der Richtlinie (EU) 2018/2001 (RED II). Die Bewertung der von den Zertifizierungssystemen aufgestellten Systemgrundsätze liegt nicht in der Zuständigkeit der BLE, sondern bei der Europäischen Kommission. Da in Europa bisher keine Betrugsfälle nachgewiesen werden konnten, kann über die Eignung der Systemgrundsätze der Zertifizierungssysteme zur Betrugsprävention keine Aussage getroffen werden.

7. Ist die Bundesregierung bzw. die zuständige Behörde der Auffassung, dass das zuständige (weil als einziges in China tätige) Zertifizierungssystem ISCC gut mit den deutschen Behörden kooperiert?

Das Zertifizierungssystem ISCC ist der mehrfachen Aufforderung der BLE zur Auskunftserteilung nach § 44 der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung nicht vollständig nachgekommen und hat dies mit unterschiedlichen Rechtsauffassungen zur Auslegung des Artikel 17 Absatz 1 der Durchführungsverordnung (EU) 2022/996 zur Verpflichtung der Zertifizierungssysteme zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß Richtlinie (EU) 2018/2001 begründet.

8. Teilt die Bundesregierung bzw. die zuständige Behörde die Schlussfolgerung des Zertifizierungssystems ISCC, dass die technischen Voraussetzungen zur Produktion fortschrittlicher Biokraftstoffe (aus u. a. Fettsäureinhalten und „Soap Stock“) bei den chinesischen Herkunftsbetrieben gegeben seien und sich der Betrugsverdacht daher nicht bestätigen lasse?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 3 verwiesen.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass vor dem Hintergrund des fehlenden Instrumentariums von Vor-Ort-Kontrollen in Ländern, in denen die BLE keine Kontrollbefugnis hat, die BLE die technischen Voraussetzungen für die Herstellung von fortschrittlichen Biokraftstoffen in den chinesischen Herkunftsbetrieben nicht abschließend beurteilen kann. Im Rahmen der Sonderkontrollen wurden keine Betriebsbesichtigungen durchgeführt, auch Bildaufnahmen der Anlagen liegen der BLE nicht vor. Darüber hinaus ist zu beachten, dass das Vorliegen der technischen Voraussetzungen, um fortschrittliche Biokraftstoffe zu produzieren, kein Garant dafür ist, dass eine korrekte Deklaration der Ausgangsstoffe erfolgt.

9. Bei welchen Angaben, die von den chinesischen Wirtschaftsbeteiligten gemacht werden, sieht die BLE Verdachtsmomente für betrügerisches Verhalten?

Die Nachhaltigkeitsnachweise der Wirtschaftsakteure werden im von der BLE betriebenen Nachhaltige-Biomasse-System (Datenbank „Nabisy“) erstellt. Die auf dem Nachweis gemachten Angaben gemäß § 12 der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung werden über Nabisy mehrfach plausibilisiert. Hier wurden keine Unregelmäßigkeiten festgestellt.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 2 und 3 verwiesen.

10. Hat die Bundesregierung bzw. die zuständige Behörde Grund zu der Annahme, dass es auf der Ebene der Abfallsammler, der Produktionsanlagen und der Händler nach der letzten Schnittstelle zu Unregelmäßigkeiten in China gekommen ist, etwa durch nicht nachvollziehbare Massenbilanzierungen oder die unzulässige Vermischung von Rohstoff- oder Kraftstoffmengen mit abweichenden Nachhaltigkeitseigenschaften?

Auf die Antwort zu den Fragen 2 und 3 wird verwiesen.

11. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, ob die Europäische Kommission Zertifizierungssystemen die Anerkennung entzogen hat, und wenn ja, um wie viele und welche Zertifizierungssysteme handelt es sich?

Nach derzeitigem Kenntnisstand der Bundesregierung wurde keinem der anerkannten Zertifizierungssysteme die Anerkennung durch die Europäische Kommission entzogen.

12. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, ob die Europäische Kommission Zertifizierungssystemen Auflagen zur Verschärfung der Nachhaltigkeitszertifizierung fortschrittlicher Biokraftstoffe erteilt hat, und wenn ja, um wie viele und welche Zertifizierungssysteme handelt es sich?

Der Bundesregierung liegen keine Informationen zu dieser Frage vor.

13. Welche konkreten Handlungsoptionen hat die Bundesregierung aus ihren angekündigten Gesprächen mit der Europäischen Kommission abgeleitet, und wie werden diese nun umgesetzt (vgl. Antwort zu Frage 5 auf Bundestagsdrucksache 20/7103)?
14. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, was die angekündigte Prüfung gemäß Artikel 30 Absatz 10 der Richtlinie (EU) 2018/2001 (RED II) durch die Europäische Kommission ergeben hat, wenn ja, wie lauten diese Erkenntnisse, und welche konkreten Schritte schlägt die Europäische Kommission davon ableitend vor?

Die Fragen 13 und 14 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Ergebnis der Prüfung gemäß Artikel 30 Absatz 10 RED durch die Europäische Kommission liegt der Bundesregierung noch nicht vor.

Unabhängig von den Ergebnissen der Untersuchungen ist die Verhinderung von Betrug bei der Ausstellung von Nachhaltigkeitsnachweisen ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung. Vor dem Hintergrund der vermuteten Betrugsfälle bei der Biokraftstoffdeklaration sollen daher im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in nationales Recht Möglichkeiten geprüft werden, das nationale Zertifizierungs- und Nachhaltigkeitsnachweisverfahren im Hinblick auf eine verbesserte Betrugsprävention auszugestalten. Dabei sollen die relevanten Stakeholder einbezogen werden. Eventuelle Anpassungen der nationalen Regelungen und Maßnahmen müssen den europäischen Kontext berücksichtigen und EU-rechtskonform ausgestaltet sein.

Ungeachtet der mutmaßlichen Betrugsfälle bei der Deklaration von Ausgangsstoffen zur Herstellung von Biodiesel hat die Europäische Kommission mit der Bekanntmachung vom 20. Dezember 2023 (C/2023/1574) die Einleitung eines Antidumpingverfahrens betreffend die Einfuhr von Biodiesel verkündet. Gegenstand des Verfahrens sind Fettsäuremethylester (Biodiesel) und/oder hydriertes Pflanzenöl (HVO) in Reinform oder als Gemisch aus der Volksrepublik China, die angeblich unterhalb ihres normalen Wertes in die EU eingeführt wurden und somit EU-Produzenten bedeutend schädigen.

15. Welche rechtlichen und praktischen Möglichkeiten stehen den europäischen Behörden zu, um bereits bei der Anlandung von als nachhaltig deklariertem Biodiesel Kontrollen durchzuführen, um den Import von Palmöl-basierten Kraftstoffen zu verhindern?

Die RED regelt die Kriterien zur Förderung von Biokraftstoffen ohne die Möglichkeit der Verwendung von Biokraftstoffen generell einzuschränken. Auf die Antwort zu Frage 18 wird ergänzend verwiesen.

16. Plant die Bundesregierung bei der Novellierung der 38. Bundesimmissionschutzverordnung (BImSchV) eine Doppelanrechnung bei Übererfüllung der Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffe zu untersagen, wenn das Herkunftsland des Kraftstoffes oder der Produzent selbst keine Witness-Audits der BLE zulässt?

Eine Kopplung der Zulässigkeit der Doppelanrechnung fortschrittlicher Biokraftstoffe bei Übererfüllung der Unterquote an die Zustimmung zu Witness-Audits kann in der 38. BImSchV mangels gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage nicht erfolgen. Entsprechende Regelungen zur verpflichtenden Zulassung von Witness-Audits sind in den einschlägigen EU-Regelungen der Richtlinie (EU) 2023/2413 und der Durchführungsverordnung (EU) 2022/996 zu verankern und hier bereits angelegt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Regelung der Einfuhr von Kraftstoffen und deren Rohstoffen in den Binnenmarkt durch EU-Recht erfolgt. Eine ausschließliche Anerkennung der von der BLE durchgeführten Witness-Audits widerspricht der RED, wonach von anderen Mitgliedstaaten anerkannte Zertifikate anzuerkennen sind.

Darüber hinaus kann Deutschland in diesem Bereich keine nationalen Regelungen treffen, ohne möglicherweise gegen EU-Recht zu verstoßen. Artikel 17 Absatz 5 der ab 2024 anzuwendenden Durchführungsverordnung (EU) 996/2022 der Kommission sieht vor, dass die Mitgliedstaaten „soweit möglich Rahmenregelungen für die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Überwachung von Zertifizierungsstellen, die in ihrem Hoheitsgebiet Audits durchführen, schaffen, um gegebenenfalls den gleichen Informationsfluss und die Anwendung der Normen für die Überwachung von Audits auf Zertifizierungsstellen, die in Drittländern tätig sind, zu gewährleisten“. Eine Rechtsfolge für den Fall, dass dies nicht sichergestellt werden kann, ist in der Durchführungsverordnung nicht vorgesehen. Vor diesem Hintergrund sollte die Europäische Kommission Hinweise geben, ob und wann ein Importstopp gerechtfertigt wäre. Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob ein solches Vorgehen mit völkerrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere solchen des internationalen Handelsrechts, vereinbar ist.

17. Plant die Bundesregierung ein behördliches Akkreditierungsverfahren, wie beispielsweise in Österreich, Frankreich oder Belgien, einzuführen, bei dem der verwandte Ausgangsrohstoff inklusive Rückstellungsmuster, der angewandte Produktionsprozess und dessen stoffliche Ausbeute darzulegen sind, und wenn nein, warum nicht?

Bei dem in den Ländern Frankreich, Belgien und Österreich angesprochenen Verfahren handelt es sich um ein manuelles Antragsverfahren. In Deutschland sind die Datenabfragen dieser manuellen Prozesse in vielen Bereichen identisch mit denen, die im Rahmen der Erstellung des Nachhaltigkeitsnachweises in der deutschen Datenbank „Nabisy“ abgefragt werden, beziehungsweise von den Zertifizierungsstellen erhoben werden. Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, ein zusätzliches manuelles Abfrageverfahren einzuführen. Darüber hinaus lie-

gen der Bundesregierung keine Erkenntnisse darüber vor, ob und in welchem Umfang die genannten Rückstellungsmuster tatsächlich Anwendung finden und wie sie genutzt werden.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 13 und 14 verwiesen.

18. Plant die Bundesregierung, bei Rohstoffanlieferungen und Fertigproduktauslieferungen per Schiff ein Analyseverfahren durch ein unabhängiges Labor nach Probennahme durch einen unabhängigen Kontrolleur zu etablieren?

Das EU-Recht sieht eine solche Maßnahme nicht vor. Die Zertifizierungs- und Nachweismechanismen zielen auf Kontrollen bei der Herstellung des Biokraftstoffes ab, da an den chemisch-physikalischen Eigenschaften des fertigen Kraftstoffes nicht erkennbar ist, ob die gesetzlich vorgeschriebenen Nachhaltigkeitskriterien eingehalten wurden.

Grundsätzlich müsste eine Maßnahme dieser Art, sofern technisch sinnvoll und machbar, auf EU-Ebene festgeschrieben werden, da Biokraftstoffe nach Deutschland auch über Seehäfen anderer EU-Mitgliedstaaten importiert werden könnten.

19. Wird die Bundesregierung auf die Europäische Kommission (GD ENER) einwirken, die Durchführungsverordnung (EU) 2022/996 bei der für 2024 vorgesehenen Revision hinsichtlich ihrer Anforderungen an die verfahrenstechnische Ausbildung und Schulung von Auditoren zu verschärfen?

Auf die Antwort zu den Fragen 13 und 14 wird verwiesen.

20. Sind die Bundesregierung und die zuständige Behörde über die Gespräche der deutschen Delegation auf der COP 28 unterrichtet, und ist der Informationsaustausch mit chinesischen Behörden bereits im Gange?
 - a) Wenn ja, welche Informationen wurden der chinesischen Seite bereits übermittelt?
 - b) Welche Reaktionen gab es von chinesischer Seite, und welche Schlussfolgerungen und Maßnahmen wurden durch die Bundesregierung daraus abgeleitet?

Die Fragen 20 bis 20b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung äußert sich grundsätzlich nicht zu vertraulichen Gesprächen.

21. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auswirkungen falsch zertifizierter Importe auf die Wettbewerbsfähigkeit nachgewiesener nachhaltiger europäischer Produkte und die langfristige wirtschaftliche Situation der Biokraftstoffindustrie?
22. Wie hoch beziffert die Bundesregierung den finanziellen Schaden, der durch falsch zertifizierte Importe der deutschen Biokraftstoffindustrie entstanden ist?

23. Welche Ansätze verfolgt die Bundesregierung, damit betroffene Unternehmen entschädigt werden?

Die Fragen 21 bis 23 werden wegen des Sachzusammenhanges gemeinsam beantwortet.

Bisher liegen keine Beweise vor, dass Biokraftstoffe falsch zertifiziert wurden.

Mit der Bekanntmachung vom 20. Dezember 2023 (C/2023/1574) hat die Europäische Kommission die Einleitung eines Antidumpingverfahrens verkündet.

Auf die Antwort zu Frage 14 wird ergänzend verwiesen

24. Für wie hoch erachtet die Bundesregierung die Wahrscheinlichkeit, dass die derzeit üblichen Überprüfungsmechanismen und fehlende Sanktionsmechanismen zu Missbrauchsfällen in anderen Transformationssektoren, wie grüner Wasserstoff, grüner Stahl oder grüne Chemikalien, führen können?

Grundsätzlich beziehen sich die in Rede stehenden Betrugsvorwürfe auf die Herkunft des Biomasserohstoffes. Bei grünem Wasserstoff sowie den daraus erzeugten Folgeprodukten für den Kraftstoffbereich handelt es sich hingegen um erneuerbare Kraftstoffe nicht-biogenen Ursprungs. Das bedeutet, dass der Ursprung der erneuerbaren Energie keine Biomasse ist, sondern diese aus nichtbiogenen Quellen wie bspw. Solar- oder Windkraft stammt.

Die Zertifizierungsmechanismen für grünen Wasserstoff befinden sich derzeit noch im Aufbau. Erkenntnisse aus möglichen Betrugsfällen bei der Zertifizierung von Biokraftstoffen werden dabei einfließen. Aufgrund des Fehlens von Instrumenten sowie einer einheitlichen Methodik zur Definition von grünem Stahl und grünen Chemikalien ist eine Abschätzung der Gefahr von Missbrauchsfällen in diesen Bereichen nicht möglich.

25. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auswirkungen der hier beschriebenen Situation im Biokraftstoffmarkt auf Investitionsentscheidungen in transformative Wachstumsindustrien, wie Sustainable Aviation Fuels, die durch eine europäische Marktregulierung gefördert werden sollen?

Erneuerbare Kraftstoffe sind unerlässlich, um den Verkehr in Gänze klimafreundlicher zu gestalten. Insbesondere im Bereich des Flug- und Seeverkehrs werden auch langfristig nachhaltige Biokraftstoffe benötigt, weshalb auf EU-Ebene entsprechende Verpflichtungen für den Einsatz bis ins Jahr 2050 beschlossen wurden, sodass eine dauerhafte Absatzgarantie besteht. Inwiefern sich die aktuelle Marktsituation auf Investitionsentscheidungen auswirkt, kann derzeit nicht abgeschätzt werden.

