

Stellungnahme von en2x

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz zum Antrag „Möglichen Betrug mit gefälschten Klima-Zertifikaten lückenlos aufklären – Zu Unrecht ausgestellte Zertifikate aberkennen“

Die Kraftstoffbranche ist im Rahmen eines fairen Wettbewerbs und zur Absicherung von Investitionen in Maßnahmen zur THG-Einsparung darauf angewiesen, dass gesetzliche Anforderungen von allen Marktteilnehmern eingehalten und durch die zuständigen Behörden streng kontrolliert werden. Daher unterstützen wir eine vollumfängliche Aufklärung möglicher Betrugsfälle und die Verbesserung von Zertifizierungs- und Kontrollsystemen.

Erneuerbare Kraftstoffe sind wichtig für den Klimaschutz. Speziell biogene Kraftstoffe sind ein essenzieller Bestandteil der Transformation, denn sie tragen derzeit im Straßenverkehr maßgeblich (zu mehr als 70 Prozent) zur Erfüllung der Treibhausgasminderungsquote bei, einem der Hauptinstrumente zur Erreichung der Klimaziele in diesem Sektor.

Umstrittene UER-Projekte und Importe von fortschrittlichen Biokraftstoffen sorgen derzeit für zunehmende Unsicherheit in der Branche und wirken sich mittlerweile auch negativ auf die heimische Biokraftstoffproduktion und langfristig angelegte Investitionen aus, wie z.B. die Herstellung von grünem Wasserstoff und den Ausbau der Tank- und Ladeinfrastruktur. Eine vorausschauende und langfristige Planung zur Erfüllung der in den kommenden Jahren stark ansteigenden THG-Quotenverpflichtungen werden somit unnötig gefährdet.

Bereits im August 2023 haben wir daher in einer [öffentlichen Stellungnahme](#)¹ konkrete Maßnahmen wie z.B. Vor-Ort-Kontrollen empfohlen. In einer [weiteren Stellungnahme](#)² im Januar 2024 haben wir die Forderungen weiter konkretisiert.

Gleichzeitig ist die Branche auf Rechtssicherheit und Vertrauensschutz angewiesen, da sie gesetzlich verpflichtet ist, Erfüllungsoptionen zu nutzen, um die vorgeschriebenen Ziele der THG-Minderungsquote zu erreichen.

¹ en2x Stellungnahme vom 08.08.2023: „Verbesserte Kontrollmechanismen für Biokraftstoffe schaffen Sicherheit für Klima und Industrie“: <https://en2x.de/wp-content/uploads/2024/11/en2x-Stellungnahme-5-1.pdf>

² en2x Stellungnahme vom 10.01.2024: „Bundesregierung muss Kontrollmechanismen für fortschrittliche Biokraftstoffe nachschärfen“: <https://en2x.de/wp-content/uploads/2023/04/240110-Diskussionspapier-Bio-Importe.pdf>

Zukünftig müssen derartige Herausforderungen rechtzeitig, strukturell und deutlich vorausschauender angegangen werden. Mit der Novelle der UER-V und der 38. BImSchV gab es in diesem Jahr bereits zwei kurzfristige Anpassungen mit Auswirkungen auf das laufende Quotenjahr. Dies führt bei Marktteilnehmern zu Unsicherheit und zwingt Unternehmen dazu, kurzfristig zu reagieren anstatt vorausschauend und nachhaltig zu agieren. Dringend benötigte, langfristig orientierte Investitionen in innovativen Klimaschutz werden so gefährdet.

Für die zukünftige Stärkung von erneuerbaren Kraftstoffen als zuverlässige und nachhaltige Klimaschutzoption halten wir folgende Maßnahmen für sinnvoll:

1) Zuständigkeiten zusammenführen

Die Zuständigkeiten für erneuerbare Kraftstoffe sind aktuell unklar und über viele Ressorts verteilt. Das zeigt sich z.B. in der schleppenden Aufklärung bei UER-Zertifikaten. Hier braucht es dringend besseren Austausch, klare Kompetenzen und eine Bündelung der Ressourcen.

2) Zertifizierungen und Kontrollen fit für die Zukunft machen

Mit ambitionierten Zielen für grüne Moleküle steigen die Anforderungen an Kontrollsysteme. Denn hohe Anreize sind leider auch hohe Anreize für betrügerische Aktivitäten. Marktteilnehmer brauchen Rechtssicherheit und müssen in diese Systeme, auch langfristig, vertrauen können. Kurzfristige Änderungen, insbesondere solche die das aktuell laufende Quotenjahr betreffen, müssen durch eine vorausschauende Regulierung zukünftig vermieden werden. Nur dann können die Unternehmen langfristig orientiert agieren und nachhaltige Investitionen tätigen.

Gleichzeitig ist Pragmatismus gefragt, denn erneuerbare Produkte wie Biokraftstoffe und grüner Wasserstoff werden global gehandelt. Die Produkte von verantwortungsvollen Produzenten im Ausland, die alle erforderlichen Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsanforderungen zweifelsfrei erfüllen, sollten auch zukünftig in Deutschland anrechenbar sein.

3) THG-Quote durch weitere Säulen ergänzen

Die THG-Quote ist ein mengenbasiertes Marktinstrument, welches eine THG-Minderung, jedoch keinen Preis vorgibt. Dieser bildet sich durch Angebot und Nachfrage am Markt.

Außerdem ist die THG-Quote hochkomplex und einer Vielzahl an Einflussfaktoren ausgesetzt. Neben verschiedenen Erfüllungsoptionen inkl. Ladestrom gibt es Anrechnungslimits, Multiplikatoren, Unterquoten, Übertragbarkeit und viele weitere Elemente, die die Quotenpreisbildung beeinflussen. Dazu kommen externe Faktoren wie der allgemeine Kraftstoffbedarf, die globale Marktlage, sowie Regulierungen in anderen Ländern. Beispielsweise hat die abrupte Senkung

der THG-Quote für Diesel in Schweden im Jahr 2023 von 30,5 % auf 6 % für eine kurzfristig erhöhte Marktverfügbarkeit von erneuerbarem Diesel geführt³.

Daher ist es schwer, die Entwicklung des THG-Quotenpreises einzelnen Einflussfaktoren zuzuordnen und zukünftige Entwicklungen abzuschätzen. Selbst wenn Betrug durch verbesserte Maßnahmen in Zukunft zu 100 % ausgeschlossen werden kann, bietet dies keine Garantie für einen Mindestquotenpreis.

Aus unserer Sicht sind daher ergänzende Säulen erforderlich, die die Marktbedingungen für Produzenten von erneuerbaren Kraftstoffen zusätzlich stützen. Eine CO₂-Bepreisung fossiler Produkte, eine Energiesteuerreform sowie De-Risking-Mechanismen für innovative Technologien können die Abhängigkeit der Produzenten von einem volatilen THG-Quotenpreis deutlich verringern und die Markt- und Investitionsbedingungen entscheidend verbessern.

Über en2x

Der en2x – Wirtschaftsverband Fuels & Energie bündelt die Interessen der Mitgliedsunternehmen und unterstützt die heutige Mineralölbranche bei der Transformation hin zu zukunftsfähigen Energieunternehmen, die am Erreichen der Klimaziele mitwirken.

Der Name „en2x“ (gesprochen „n to x“) ist abgeleitet von „energy to x“. Das „x“ steht für die Vielfalt an Energieträgern, Herstellungs- und Einsatzoptionen: von modernen Biofuels und synthetischen Kraft- und Brennstoffen über CO₂-neutralen Wasserstoff und klimafreundliche Rohstoffe für die chemische Industrie bis hin zu Ladestrom für Elektroantriebe. Der Name symbolisiert zudem die Transformation von heute weitgehend fossilen Produkten hin zu treibhausgasneutralen Produkten.

³ <https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/schweden-senkt-reduktionsziele-fuer-fossile-brennstoffe/>

STELLUNGNAHME ZUR AKTUELLEN DISKUSSION ZU IMPORTEN VON BIOKRAFTSTOFFEN

Verbesserte Kontrollmechanismen für Biokraftstoffe schaffen Sicherheit für Klima und Industrie

Biokraftstoffe, sowohl aus heimischer Produktion als auch im internationalen Handel, müssen auch zukünftig einen wichtigen Beitrag zur Einsparung von THG-Emissionen liefern. Dabei muss sichergestellt werden, dass ausschließlich Rohstoffe aus nachhaltigen Quellen zum Einsatz kommen. Die Kontrollmechanismen für die Zertifizierungssysteme sowie die Systeme selbst müssen daher zuverlässig sein und kontinuierlich verbessert werden.

Seit März 2023 befassen sich die zuständigen europäischen und nationalen Behörden mit Hinweisen auf **mutmaßlich betrügerische Aktivitäten bei Biokraftstoffen** aus der Volksrepublik China. Die Bundesregierung stellte diesbezüglich fest, dass es sich hierbei bislang um unbestätigte Verdachtsfälle handelt und Sonderkontrollen durchgeführt werden, um diese Fälle zu prüfen.¹ Auch wenn sich diese Verdachtsfälle nicht bestätigen sollten, wurde bereits deutlich, dass es ein signifikantes **Verbesserungspotenzial bei der schnellen Identifizierung und Klärung von Verdachtsfällen** gibt.

Dies führt zu einer **großen Unsicherheit in der Branche** und wirkt sich bereits unmittelbar auf den THG-Quotenmarkt und die heimische Biokraftstoffproduktion aus. Darüber hinaus sind auch **langfristig angelegte Investitionen** z.B. in die Herstellung von fortschrittlichen erneuerbaren Kraftstoffen gefährdet. Eine **vorausschauende, langfristige Planung** zur Erfüllung der in den kommenden Jahren stark ansteigenden Quotenverpflichtungen wird somit erschwert.

Dieser Sachverhalt muss, nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Bedeutung von fortschrittlichen Biokraftstoffen wie z.B. in der Luftfahrt und in Verbindung mit erhöhten Quotenanreizen, schnellstmöglich adressiert werden. **Vertrauen in die Verlässlichkeit von Regularien und deren Stabilität ohne rückwirkende Änderungen** sind essenzieller Bestandteil eines funktionierenden, fairen Wettbewerbs. Kontrollmechanismen müssen transparent und zuverlässig sein und eine schnelle Klärung von Verdachtsfällen ermöglichen. Es ist im Interesse der Branche, das bestehende System kontinuierlich zu verbessern und Anforderungen und Kontrollmöglichkeiten auszuweiten.

¹ Kleine Anfrage der CDU/CSU vom 16.06.2023 BT-Drucksache 20/7103

Dabei halten wir folgenden Maßnahmen für zielführend:

- Eine schnelle und sachgerechte **Implementierung der Unionsdatenbank** schafft die Voraussetzungen für Transparenz und Rückverfolgbarkeit von Biokraftstoffen, die zur nationalen Quotenerfüllung eingesetzt werden sollen, entlang der gesamten Lieferkette durch die zuständigen Behörden. Die Branche unterstützt diesen Prozess und fordert auch die Bundesregierung auf, sich für eine schnelle Umsetzung auf EU-Ebene sowie der Integration des nationalen Systems einzusetzen.
- Die von der Europäischen Kommission anerkannten **Zertifizierungssysteme** (Voluntary Schemes) haben die Möglichkeit, über die Mindestanforderungen der RED II hinaus weitere Anforderungen in ihren Systemgrundsätzen zu implementieren, die dann für ihre Systemteilnehmer verpflichtend sind. So könnte ein Zertifizierungssystem beispielsweise die Ausstellung eines Zertifikats für seine Systemteilnehmer davon abhängig machen, dass Vor-Ort-Kontrollen ermöglicht werden, oder neu zertifizierte Anlagen einer technischen Prüfung unterzogen werden. Wir unterstützen die Aufnahme zusätzlicher Anforderungen und möchten gemeinsam mit anderen Stakeholdern darauf hinwirken, dass diese flächendeckend in allen Zertifizierungssystemen umgesetzt werden, um ein Level-Playing Field der Systeme untereinander zu gewährleisten.

Darüber hinaus erkennen wir den Bedarf für **kurzfristig wirksame Maßnahmen**. Wir sind offen für einen konstruktiven Dialog und aktuell bereits mit verschiedenen Stakeholdern im engen Austausch, um geeignete Lösungen zu identifizieren.

Zudem unterstützen wir folgende Maßnahmen:

- Die Bundesregierung soll sich schnellstmöglich auf europäischer Ebene für strengere Anforderungen an den Zertifizierungsprozess von fortschrittlichen Biokraftstoffen zur Doppelanrechnung einsetzen und dies national zeitnah umsetzen. Zertifizierungsstellen sollen Herstellungsbetriebe von fortschrittlichen Biokraftstoffen im Rahmen der (Wieder-)Anerkennung gesondert akkreditieren und auf Anordnung nationaler/europäischer Behörden zusätzliche Kontrollaudits durchführen können, um mögliche Verdachtsfälle zeitnah zu untersuchen.
- Konkretisierung von nicht eindeutigen Nabisy-Biomassecodes für fortschrittliche Rohstoffe sowie Erstellung einer „Übersetzungshilfe“ zur Auswahl der Nabisy-Biomassecodes auf Grundlage der Definitionen der anerkannten Zertifizierungssysteme (z.B. ISCC-Materialliste)

Bundesregierung muss Kontrollmechanismen für fortschrittliche Biokraftstoffe nachschärfen

Umstrittene Importe von fortschrittlichen Biokraftstoffen vergrößern die Unsicherheit in der Branche und wirken sich mittlerweile auch negativ auf die heimische Biokraftstoffproduktion und langfristig angelegte Investitionen aus, wie z.B. die Herstellung von grünem Wasserstoff und den Ausbau der Tank- und Ladeinfrastruktur. Eine vorausschauende und langfristige Planung zur Erfüllung der in den kommenden Jahren stark ansteigenden THG-Quotenverpflichtungen werden somit unnötig gefährdet.

Bereits Mitte des Jahres 2023 hatte en2x darauf hingewiesen ([Stellungnahme vom 08/23](#)), dass zusätzliche Maßnahmen zu den bereits eingeleiteten europäischen und nationalen Aktivitäten der Behörden notwendig sein werden und signifikantes Verbesserungspotenzial in Zertifizierungssystemen zu heben ist.

Die unmittelbaren Auswirkungen der Importe auf den THG-Quotenmarkt sind erheblich und führen zu weiterer Unsicherheit in der Branche. Der THG-Quotenpreis ist aufgrund diverser Gründe, wie bspw. dem Hochlauf der E-Mobilität, dem Ausbau weltweiter Produktionskapazitäten, dem europäischem Biomethanhandel sowie stagnierenden und teilweise rückläufigen europäischen Verpflichtungen, im vergangenen Jahr stark unter Druck geraten. Dazu könnte auch der großvolumige Import von fortschrittlichen Biokraftstoffen beigetragen haben. Die europäische Kommission hat dazu ein Antidumpingverfahren eingeleitet. Dazu kommt, dass die durch diese Entwicklungen noch vergrößerte Unsicherheit über die THG-Quotenpreisentwicklung auch zukünftige Investitionsentscheidungen z. B. in grünen Wasserstoff negativ beeinflusst.

Die Bundesregierung sollte hier, nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Bedeutung von fortschrittlichen Biokraftstoffen (wie z.B. in der Luftfahrt) national schnellstmöglich geeignete Maßnahmen ergreifen, die im Folgenden erläutert werden. Wichtig ist, dass wenn Maßnahmen zur Verbesserung der Kontrollmechanismen für fortschrittliche Biokraftstoffe ergriffen werden, auf jeden Fall der Vertrauensschutz erhalten bleibt. Eine rückwirkende Aberkennung von Zertifizierung darf nicht dazu führen, dass das Vertrauen in die Verlässlichkeit von Regularien und damit ein funktionierender Wettbewerb gefährdet wird.

Es ist im Interesse der gesamten Branche, das bestehende System schnellstmöglich und nachhaltig zu verbessern und die Anforderungen und Kontrollmöglichkeiten innerhalb des Systems auszuweiten. Erster Ansatz sollte die vollständige Anwendung der bereits bestehenden Verifizierungs- und Kontrollstandards sein.

Dabei halten wir folgenden Maßnahmen für zielführend, mit deren Umsetzung umgehend begonnen werden muss, damit überhaupt kurz- und mittelfristige wirksame Erfolge erzielt werden können:

- Die Bundesregierung sollte sich schnellstmöglich dafür einsetzen, dass die bestehenden Anforderungen eingehalten und durch die Zertifizierungssysteme und die verantwortlichen Behörden kontrolliert werden.
- Die Bundesregierung sollte sich auf europäischer Ebene für strengere Anforderungen an den Zertifizierungsprozess einsetzen. Fortschrittliche Biokraftstoffe (nach Annex IX A) werden in diversen europäischen Mitgliedsstaaten zusätzlich gefördert, so dass aufgrund der erhöhten Nachfrage ein höheres Kontrollniveau gefordert werden sollte.
- Zertifizierungsstellen sollten Herstellungsbetriebe von fortschrittlichen Biokraftstoffen im Rahmen eines anerkannten EU-Systems gesondert akkreditieren und hierfür zusätzliche und erweiterte Kontrollaudits durchführen können, um mögliche Verdachtsfälle zeitnah zu untersuchen und ggf. zu sanktionieren.
- Die DG ENER sollte eine vollständige Harmonisierung der Kennzeichnung der als fortschrittlich zu betrachtenden Rohstoffe (Teil A) in der Datenbank der Union (UDB) vornehmen und die Genehmigung des freiwilligen Systems gemäß dieser Definition fortschrittlicher Rohstoffe ausarbeiten. Es ist Aufgabe der freiwilligen Systeme, etwaige Lücken in den Definitionen zu schließen und für eine einheitliche Anwendungen der in Europa vorgegebenen Definitionen zu sorgen.

Die Bundesregierung sollte sich daher für eine rasche Nutzung der Unionsdatenbank (UDB) und die Integration des nationalen Systems einsetzen. Damit werden die Voraussetzungen für die Transparenz und Rückverfolgbarkeit von Biokraftstoffen für die nationale Quotenerfüllung entlang der gesamten Lieferkette durch die zuständigen Behörden geschaffen.

- Die Bundesregierung sollte, bis eine solche harmonisierte Umsetzung durch die Europäische Kommission erfolgt ist, zusätzliche Anforderungen auf nationaler Ebene einführen, analog zu anderen Mitgliedstaaten, wie z. B. den Niederlanden ("niederländische Doppelzählungsbescheinigung").
- Kontrollaudits für Hersteller fortschrittlicher Biokraftstoffe sollten ausschließlich von solchen Zertifizierungsstellen durchgeführt werden, die von den zuständigen Behörden, wie der BLE, akkreditiert/anerkannt und kontrolliert werden. Im Rahmen des Akkreditierungs- bzw. Anerkennungsverfahrens der Zertifizierungsstellen sollte der zuständigen Behörde das Recht eingeräumt werden, die Zertifizierungsstelle anzuweisen, bei Bedarf unverzüglich zusätzliche Inspektionen vor Ort durchzuführen. Die Auditoren der

Zertifizierungsstelle sollten zudem speziell qualifiziert sein, um die vom Hersteller fortschrittlicher Biokraftstoffe verwendeten Rohstoffe während des Audits des Herstellers zu überprüfen, einschließlich ihrer Definitionen/Labels, Qualitätsspezifikationen (falls vorhanden) sowie nationaler Spezifikationen wie der Auswahl der entsprechenden Codes in nationalen Datenbanken (z. B. Nabisycodes).

- Die anerkannten Zertifizierungssysteme sollten ihre Möglichkeiten stärker nutzen, über die Mindestanforderungen der RED II hinaus, weitere Anforderungen in ihren Systemgrundsätzen zu implementieren, die dann für ihre Systemteilnehmer verpflichtend sind. So könnte ein Zertifizierungssystem beispielsweise die Ausstellung eines Zertifikats für seine Systemteilnehmer davon abhängig machen, dass Vor-Ort-Kontrollen ermöglicht werden, oder neu zertifizierte Anlagen einer technischen Prüfung unterzogen werden.