Stellungnahme

Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie e.V.

Tel. +49 (0)30 – 72 62 59 11
Fax. +49 (0)30 – 72 62 59 19
info@biokraftstoffverband.de

Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Präsident
Stefan Schreiber

Geschäftsführer
Elmar Baumann

28.08.2025

Referentenentwurf für eine Änderungsverordnung zur BioSt-NachV und Biokraft-NachV vom 15.08.25

1. VDB als Vertreter der Biokraftstoffproduzenten in Deutschland

Der Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie e.V. (VDB) vertritt die Interessen von 15 Biokraftstoffproduzenten in Deutschland, die über eine Produktionskapazität von 2,4 Millionen Tonnen Biodiesel und 900 GWh Biomethan verfügen.

Der Verband ist unter der Nummer R000053 im Lobbyregister aufgeführt.

2. Allgemeine Bewertung des Entwurfs

Der Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie e.V. begrüßt die geplante Novelle der BioSt-NachV und Biokraft-NachV ausdrücklich. Die vorgesehenen Änderungen zur Betrugsprävention bei Biokraftstoffen, insbesondere die Neufassung von § 17 Abs. 2 Biokraft-NachV (Vertrauensschutz für Nachhaltigkeitsnachweise), sind absolut notwendig und werden den Schutz redlich arbeitender Produzenten erheblich verbessern. Wir erkennen an, dass der Entwurf wichtige Lehren aus den seit zweieinhalb Jahren andauernden Marktverwerfungen bei Biokraftstoffen und insbesondere einzelnen öffentlich bekanntgewordenen Betrugsfällen in Drittländern widerspiegelt.

Obgleich die geplanten Kompetenzerweiterungen der BLE die Betrugsprävention verbessert, bleiben aus Sicht des VDB Beschränkungen im Vollzug bestehen, indem sich Produzenten durch die Beauftragung nicht in Deutschland ansässiger Zertifizierungsstellen dem Zugriff der Behörde entziehen. Wir schlagen daher die Einführung eines behördlichen Zulassungsverfahrens für Produzenten fortschrittlicher Biokraftstoffe vor, um diese Umgehungsmöglichkeit zumindest für stärker betrugsrisikobehaftete Biokraftstoffe zu verhindern.

Überdies begrüßt der VDB, dass die Nutzungspflicht der Unionsdatenbank (UDB) durch die Wirtschaft gemäß Entwurf erst nach Sicherstellung ihrer Funktionalität greifen wird. Allerdings schlagen wir gezielte Anpassungen des Entwurfs vor, um

den erwartbaren Herausforderungen bei der UDB-Inbetriebnahme selbst nach Sicherstellung ihrer Funktionalität gerecht zu werden.

3. Bewertung im Detail

Neufassung § 17 Biokraft-NachV (Unwirksamkeit für Nachhaltigkeitsnachweise/Vertrauensschutz)

Der Vorschlag zur Neufassung von § 17 Abs. 1 stellt die Unwirksamkeit von Nachhaltigkeitsnachweisen klar, wenn die ausstellende Schnittstelle die Anforderungen nach § 9 Abs. 1 nicht erfüllt. Damit können Nachweise auch dann aberkannt werden, wenn die letzte Schnittstelle zum Zeitpunkt der Ausstellung erwiesenermaßen zu Unrecht ein gültiges Zertifikat innehatte. Diese Neuerung ist folgerichtig aufgrund von Erkenntnissen der BLE über Unregelmäßigkeiten in der Arbeit von Zertifizierungsstellen, die die Erfüllung der Anforderungen nach § 9 Abs. 1 durch letzte Schnittstellen nicht oder nicht korrekt geprüft hatten.

Ausdrücklich zu begrüßen ist die geplante Einschränkung des Vertrauensschutzes nach geltender Fassung des § 17 Abs. 2. Aktuell sind demnach auch erwiesenermaßen gefälschte Nachhaltigkeitsnachweise auf die THG-Quote anrechenbar, wenn die BLE dem Käufer der Nachweise keine Kenntnis der Fälschung nachweisen kann. Ein solcher Beweis ist in der Praxis nahezu ausgeschlossen. Eingeführt zur Erleichterung des internationalen Handels von Biokraftstoffen, führt diese Regelung dazu, dass Käufer von Nachhaltigkeitsnachweisen Indizien für die Unwirksamkeit von Nachweisen (d. h. öffentliche und nicht-öffentliche Informationen über möglichen Betrug) nicht zur Kenntnis nehmen und sich stattdessen auf Gutgläubigkeit berufen. Sind Nachhaltigkeitsnachweise bereits vom Konto des Kraftstoffproduzenten auf ein erstes Händlerkonto übertragen, ist eine Löschung dieser Nachweise durch die BLE [so gut wie] unmöglich - ein Umstand, die bis heute in betrügerischer Absicht ausgenutzt werden kann. § 17 Abs. 2 ist daher in seiner geltenden Form untragbar geworden und wird folgerichtig gemäß Referentenentwurf geändert, um eine Anrechnung erwiesenermaßen gefälschter Nachhaltigkeitsnachweise auf Klimaschutzvorgaben zu unterbinden.

Argumenten, dass die Aufhebung des Vertrauensschutzes eine unzumutbare Verschärfung der Anforderungen für Quotenverpflichtete bedeutet, möchten wir ausdrücklich entgegentreten:

I. Die Änderung des § 17 Abs. 2 erhöht zweifellos die Sorgfaltspflichten bei der Kontrolle der eigenen Lieferkette. Dies gilt jedoch nicht nur für Quotenverpflichtete und Kraftstoffhändler, sondern genauso für die Biokraftstoffindustrie, die ebenfalls am Handel mit Nachhaltigkeitsnachweisen partizipiert. Unsere Branche unterstützt trotzdem die geplante Verschärfung, da in der Abwägung die bewusste Ausnutzung des Vertrauensschutzes und die damit verbundenen Schäden für den Biokraftstoffmarkt und nicht zuletzt den Klimaschutz im Verkehr vollkommen inakzeptabel sind.
II. Der bisher bestehende, sehr weitreichende Vertrauensschutz stellt eine Ausnahme gegenüber in anderen Märkten (z. B. USA) oder bei anderen Produkten bestehenden Sorgfaltspflichten in Be-

zug auf eigene Lieferketten dar. Diese Ausnahme war als Handelserleichterung gedacht, ist jedoch aus den o. g. Gründen nicht mehr haltbar.

III. Unter der aktuellen Rechtslage gibt es für die Profiteure von Betrug keine Konsequenzen, den Schaden tragen der heimische Markt und alle sauber arbeitenden Anbieter von erneuerbaren Energien im Verkehr. Deshalb muss das Mandat der BLE für die Aberkennung gefälschter Nachweise gestärkt werden.

IV. Die Folgen der geplanten Anpassung werden zuweilen überzogen dargestellt: Es wäre nämlich nicht davon auszugehen, dass Quotenverpflichtete das Risiko für Nachhaltigkeitsnachweise alleine tragen, die nach dem Kauf von der BLE aufgrund von Erkenntnissen über Betrug innerhalb der Lieferkette für unwirksam erklärt werden. Vielmehr steht zu erwarten, dass die Quotenverpflichteten sich von ihren Zulieferern die Haftung für nach Erwerb von der BLE aberkannte Nachweise vertraglich zusichern lassen. Risiken werden somit höchstwahrscheinlich an die Vorkette weitergegeben - also in erster Linie an die Biokraftstoffproduzenten selbst.

V. Alternativ zur privatrechtlichen Absicherung haben Quotenverpflichtete stets die Möglichkeit, Biokraftstoffe direkt beim Hersteller oder zumindest über eine zum Zweck der Risikominimierung in Bezug auf die Sorgfaltspflicht überblickbare Lieferkette zu beschaffen.

Weitere Änderungen zur Betrugsprävention

Neben der Reform des Vertrauensschutzes enthält der Entwurf eine Reihe begrüßenswerter Anpassungen der Biokraft-NachV, die das Mandat der BLE als zuständige Behörde für Kontrollen und Sanktionen ggü. Schnittstellen, Händlern, Quotenverpflichteten, Zertifizierungsstellen und Zertifizierungssystemen stärken. Der VDB begrüßt diese Elemente des Entwurfs, ohne auf sie einzeln einzugehen.

Beispielhaft hervorgehoben sei die geplante Ergänzung von § 10 Abs. 2 Nr. 6, wonach die Anforderungen an Massenbilanzsysteme den „Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buchführung“ folgen soll. Im Wesentlichen erfordert dies eine sorgfältige Belegführung, wie sie ohnehin in der betrieblichen Buchführung zu erwarten ist. Für redlich arbeitende Schnittstellen ergibt sich somit kein administrativer Mehraufwand. Gleichzeitig ermöglicht die Vorschrift der BLE, Unregelmäßigkeiten bei der Führung von Massenbilanzen leichter zu entlarven.

Behördliches Zulassungsverfahren

Aus Sicht des VDB bestehen für unlautere Anbieter von Biokraftstoffen trotz der geplanten Änderungen Umgehungsmöglichkeiten bzgl. Kontrollen und Sanktionen durch die BLE. Ausschlaggebend ist die Zuständigkeit der deutschen Behörde nur für in Deutschland registrierte Zertifizierungsstellen und die von ihnen auditierten Schnittstellen. Sofern z. B. Biokraftstoffproduzenten Zertifizierungsstellen beauftragen, die nicht in Deutschland ansässig sind, oder eine Zertifizierungsstelle ihren Sitz ins Ausland verlegt, ist die deutsche Behörde nicht mehr für Kontrollen zuständig. Bekanntermaßen scheuen Behörden anderer, insbesondere kleinerer Mitgliedstaaten den mit bspw. Witness Audits

verbundenen Aufwand, was durch betrügerische Akteure gezielt ausgenutzt werden kann. Es gilt zu verhindern, dass gezielt Zertifizierungsstellen beauftragt werden, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat ansässig sind, um Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten zu umgehen.

Der VDB spricht sich daher für die Einführung eines behördlichen Registrierungsverfahrens für fortschrittliche Biokraftstoffe sowie alle anderen erneuerbaren Kraftstoffe, deren Anteil bei der Quotenanrechnung nicht begrenzt ist, aus. Dies betrifft neben Biokraftstoffen aus Rohstoffen des Anhang IX Teil A auch solche, deren Rohstoffe Abfälle/Reststoffe sind, die nicht in Anhang IX definiert sind, sowie RFNBO. Das Registrierungsverfahren stellt eine notwendige Ergänzung der im Referentenentwurf vorgesehenen Verschärfungen dar. Das Verfahren knüpft die Quotenanrechnung nämlich an die Registrierung des Produzenten bei der zuständigen deutschen Behörde, vermeidet dadurch eine Umgehung der Zuständigkeit durch die Ansässigkeit der Zertifizierungsstelle und garantiert den behördlichen Zugriff auf alle relevanten Informationen rund um die Produktion der mit erhöhtem Betrugsrisiko behafteten Kategorie fortschrittlicher Biokraftstoffe.

Im Registrierungsverfahren sind der Behörde durch den Produzenten u. a. Rohstoffe, Produktionsprozess, Massenbilanzen (Rohstoff und Kraftstoff) und Ausbeute darzulegen. Es umfasst verbindlich:

- eine verfahrenstechnische Prüfung (Engineering Report), ob und wenn ja welche Mengen eines fortschrittlichen Biokraftstoffs der Produzent aus dem angegebenen Rohstoff herstellen kann, mit obligatorischer Übermittlung der Ergebnisse an die zuständige Behörde, die daraufhin über die Zulassung für eine Dauer von zwei Jahren befindet;
- eine Tiefenprüfung der letzten Schnittstelle (verschärftes Erstaudit);
- eine stichprobenartige Überprüfung durch den Auditor, ob die auf Nachhaltigkeitsnachweisen angegebene BLE-Abfallcodenummer mit der Dokumentation der letzten Schnittstelle (Massenbilanz, Kaufvertrag, Warenwirtschaftssystem) übereinstimmt. Zu prüfen sind Nachhaltigkeitsnachweise, die im vergangenen Jahr (Laufzeit des Zertifikates) ausgestellt wurden.

<u>Unionsdatenbank (UDB)</u>

Bekanntermaßen ist ungeklärt, bis wann die fortbestehenden technischen und anwendungspraktischen Probleme der UDB behoben sein werden. Erst dann ist eine Nutzungspflicht für die Wirtschaftsbeteiligten, die zur Betrugsvermeidung beitragen kann, zumutbar. Daher begrüßt der VDB, dass der Referentenentwurf die Nutzungspflicht erst nach einem zu gegebener Zeit von der BLE im Bundesanzeiger zu veröffentlichen Startdatum der UDB vorsieht. Der VDB erachtet als Voraussetzung zur Verkündung des Startdatums sowohl die Sicherstellung der Funktionalität der UDB (unter Berücksichtigung der Einschätzung der Industrie) sowie die vollständige Einrichtung einer bidirektionalen Schnittstelle zur automatischen Datenübertragung zwischen der deutschen Datenbank Nabisy und der UDB. Letzteres ist entscheidend, um eine doppelte Eintragungspflicht in Nabisy und die UDB zu verhindern.

Kritisch beurteilen wir die Formulierungen in § 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe d, § 10 Abs. 5 und § 12 Abs. 1 Nr. 14 Biokraft-NachV, wonach erforderliche Daten zu Transaktionen „unmittelbar nach der jeweils getätigten Transaktion“ in der UDB dokumentiert werden müssen. Wir weisen darauf hin, dass eine im noch nicht verabschiedeten Delegierten Rechtsakt zur UDB festzulegende Einstellfrist zwischen Abschluss der Transaktion und Dokumentation in der UDB noch aussteht.

Darüber hinaus möchten wir anmerken, dass auch nach technischer Fertigstellung und im Bundesanzeiger verkündeten Start der UDB noch nicht unmittelbar mit einer lückenlosen Erfassung der Lieferketten in der UDB zu rechnen ist. Dieser Zustand wird noch verstärkt durch die absehbar fehlende Möglichkeit der Initial Stock Registration in der UDB, d. h. der Eintragung von Beständen aus der betrieblichen Massenbilanz. Mindestens in einer Übergangsphase wird es deshalb bei den Wirtschaftsbetrieben Abweichungen zwischen den betrieblichen und der in der UDB erfassten Massenbilanzen geben. Kontrollen durch Auditoren und BLE sollten daher diesbezüglich mit angemessenem Ermessenspielraum erfolgen.