



Gemeinsames Positionspapier

Betrug am Klimaschutz im
Verkehrssektor: UERV-
Novellierung löst die
Probleme nicht und verhindert
echte CO₂-Einsparung

Inhalt

Das Wichtigste in Kürze	3
Vorbemerkung.....	5
Hintergrund	5
Einordnung der Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung der Biokraftstoffquote und der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung	7
I) Vermeintliche Verschärfung der Kontrollpflichten (§37, insbes. Absatz 2 UERV)	7
II) Fehlende Sanktionierung nicht erbrachter THG-Minderung (§ 24).....	8
III) sofortige Handlungsmöglichkeit: Vorläufiges Moratorium für UER-Projekte.....	9
Kontakt.....	10

Das Wichtigste in Kürze

Untersuchungen und Medienberichte weisen darauf hin, dass die Treibhausgasminderungsquote (THG-Quote) im Verkehrssektor möglicherweise in den letzten Jahren tatsächlich nicht erfüllt wurde, da grob fehlerhafte Upstream-Emission-Reduction (UER)-Projekte ohne tatsächliche Emissionseinsparungen zur Anrechnung gekommen sind. Die mutmaßlich in betrügerischer Absicht gefälschten Unterlagen für in der Realität nie durchgeführte Projekte durchliefen eine Prüfung durch das Umweltbundesumweltamt (UBA) als zuständige Behörde. Offensichtlich fiel diese Überprüfung der angemeldeten Projekte aber völlig unzureichend aus. Die angeblich erzielte CO₂-Reduktion ließen sich Mineralölunternehmen in Deutschland auf ihre Pflicht zur Erfüllung der THG-Quote anrechnen, anstatt andere Erfüllungsoptionen wie Biokraftstoffe, Elektromobilität oder grünen Wasserstoff zu nutzen.

Das ZDF hat eine Auswahl von durch das UBA genehmigten UER-Projekten in China überprüft¹. Die Recherche ergab, dass

- mindestens 12 Projekte nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen;
- in der Folge mindestens 1,94 Mio. t CO₂-Einsparung nicht wie behauptet geleistet wurden;
- ein Schaden von 623 Mio. EUR entstand, den Verbraucher als Aufpreis an der Tankstelle für fingierte Klimaschutzprojekte gezahlt haben.

Zusätzlich waren dem ZDF von einer chinesischen Quelle fünf weitere Projekte benannt worden, bei denen der Betreiber feststellte, dass diese ohne seine Kenntnis oder gar Erlaubnis in Deutschland als UER-Projekte gelistet seien. Insgesamt wurden bis heute 31 Projekte bei der DEHSt gemeldet und deren Löschung beantragt.

Der Tagesspiegel Background Energie und Klima verweist zudem auf Hochrechnungen aus der Branche, die anhand des erkennbaren Musters bei den gefälschten UERs zwischenzeitlich von insgesamt bis zu 62 zu Unrecht angerechneten Projekten und einem Schaden in Milliardenhöhe ausgehen.²

Entwicklungen

Trotz vorhandener Beweise und öffentlicher Diskussionen haben weder das UBA noch das weisungsbefugte Bundesumweltministerium (BMUV) bislang eine adäquate Reaktion gezeigt. Nach geltender Rechtslage (§ 24 UER-Verordnung) hat das UBA die Möglichkeit, fehlerhafte UER-Projekte rückabzuwickeln, bevor diese von einem Mineralölunternehmen zur Erfüllung der THG-Quote genutzt werden. Dies geschah jedoch nur für ein einziges Projekt.

Gesetzgebung

Mit der jüngsten Verordnung vom 22. Mai 2024 zur Änderung der Biokraftstoffquoten- und Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung (UERV) hat die Bundesregierung die Möglichkeit ungenutzt verstreichen lassen, den behördlichen Handlungsspielraum zu erweitern und eine rückwirkende Aberkennung bereits auf die THG-Quote angerechneter UER-Projekte zu ermöglichen. Die Verordnung adressiert damit weder die Nachholung des entgangenen Klimaschutzbeitrags noch unterbindet sie betrügerische

¹ <https://www.zdf.de/politik/frontal/betrugsverdacht-bei-klimaschutzprojekten-in-china-mineraloel-konzern-100.html>

² <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/betrueger-ergaunern-mindestens-750-millionen-euro>

Handlungen in der Zukunft. Keine der wesentlichen Forderungen aus den beteiligten deutschen Verbänden wurde berücksichtigt. Die Verordnung ist handwerklich nicht ausgereift und hinterlässt gravierende Regelungslücken.

Unsere Forderungen

Angesichts der vorhandenen Beweislage und der Berichterstattung durch das ZDF-Team fordern die Bioenergieverbände eine lückenlose Aufklärung der betrügerischen Vorgänge. Es ist zudem unerlässlich, dass Maßnahmen ergriffen werden, um den durch betrügerische UER-Projekte verlorenen Klimaschutzbeitrag zu kompensieren und regelkonform agierende Marktteilnehmer vor weiterem Schaden zu schützen. Betroffen sind alle Unternehmenskreise, die ihren Beitrag gemäß BImSchG u.a. infolge des THG-Quotenhandels erbringen. Der durch den Betrug mit UER-Zertifikaten einhergehende Preisverfall auf dem THG-Quotenmarkt bedroht die Energiewende im Verkehr insgesamt. Der THG-Quotenhandel ist ein Schlüsselinstrument für Investitionen, beginnend bei Produktionsanlagen für alternative Kraftstoffe bis hinein in den Aufbau der Ladesäuleninfrastruktur oder den Umstieg auf Elektro-Fahrzeuge, insbesondere im ÖPNV. Ob Nachhaltigkeitsnachweise für Biokraftstoffe oder UER-Zertifikate, gemeinsam ist, dass es sich hier um "Vertrauensgüter" handelt, deren Reputation Grundlage für die gesellschaftliche Akzeptanz ist.

Mit Nachdruck fordern die Verbände deshalb folgende konkrete Maßnahmen:

1. Das für die Aufsicht der THG-Quotenerfüllung zuständige **Hauptzollamt** (Frankfurt/Oder) muss ein sofortiges Moratorium für die Anrechnung von UER-Projekten aussprechen, bis deren Rechtmäßigkeit zweifelsfrei als Ergebnis einer Zweitprüfung nachgewiesen ist. Das **Bundesfinanzministerium (BMF)** muss per Erlass das Hauptzollamt anweisen, dass ohne den erforderlichen Nachweis keine weiteren UER-Projekte auf die THG-Quote angerechnet werden dürfen.
2. Das für die Kontrolle der UER-Projekte zuständige UBA muss neben der Prüfung und ggf. Rückabwicklung bereits genehmigter Projekte (auf Basis der von Marktteilnehmern und Medien vorgelegten Beweise) neu angemeldeten UER-Projekten mit äußerster Sorgfalt begegnen. Bei Unregelmäßigkeiten in der Validierung und Verifizierung von Projekten durch Prüfunternehmen muss eine strafrechtliche Verfolgung eingeleitet werden.
3. Die **Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung (UERV)** muss kurzfristig erneut überarbeitet werden, um sicherzustellen, dass:
 1. alle UER-Projekte durch eine unabhängige Instanz erneut überprüft werden.
 2. in Ermangelung rechtmäßiger UER-Projekte der Klimaschutzbeitrag über andere zugelassene Erfüllungsoptionen, wie nachhaltige erneuerbare Kraftstoffe oder Elektromobilität, erfüllt werden muss.

Vorbemerkung

Als Vertreter der Verbände formulieren wir unsere Stellungnahme wie folgt:

Überblick über den Betrugsskandal: Seit mehr als sechs Monaten arbeiten wir intensiv daran, die Betrugsfälle im Zusammenhang mit den UER-Projekten aufzuklären. Wir setzen uns für die Schließung der erheblichen Regelungslücken in der UER-Verordnung ein, die zu diesem beispiellosen Skandal geführt haben.

Reaktion der zuständigen Behörden: Trotz unserer Bemühungen haben wir von den zuständigen deutschen Behörden bisher nur wenig Unterstützung erhalten. Unsere Hinweise wurden ignoriert, und unsere Anfragen für Gespräche zur Verhinderung weiterer Betrugsfälle wurden abgelehnt. Unsere Empfehlungen zur Anpassung des Entwurfs zur UERV wurden nicht berücksichtigt.

Neue UERV: Die am 22. Mai 2024 im Kabinett verabschiedete UERV schließt zwar zukünftig die Anrechnung auf die THG-Quote im Verkehrssektor aus, lässt jedoch Maßnahmen zur Verhinderung weiterer Schäden und die Aufarbeitung der Vergangenheit außer Acht. Es scheint, als würde das BMUV die Vorfälle tolerieren.

Unsere Position: Wir fordern eine effektive Reaktion auf die bestehenden Betrugsfälle und betonen die Notwendigkeit, die Regelungslücken zu schließen, um weiteren Schaden für das Klima, die betroffenen Branchen und die Verbraucher zu verhindern. Wir weisen auf die Notwendigkeit einer strafrechtlichen Untersuchung hin und fordern weitere Reformen der THG-Quote, insbesondere eine Erhöhung der Quote und die Verhinderung weiterer betrügerischer Aktivitäten, vor allem bei Biodiesel-Importen aus China.

Hintergrund

In den letzten Monaten wurden neben den möglicherweise falsch deklarierten Biodiesel-Importen aus China, über die Medien, wie Die Zeit, das Handelsblatt und der Tagesspiegel berichtet haben³, neue Betrugsvorwürfe im Bereich der Treibhausgasminderung im Verkehrssektor laut.

Es besteht der Verdacht, dass aufgrund unzureichender Prüfungen und der Untätigkeit der zuständigen Behörden wie der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt (UBA) sowie missbräuchlichen Praktiken in deutschen Zertifizierungsstellen viele UER-Projekte, insbesondere aus China, nicht authentisch sind.

Diese Projekte, die sich auf die Emissionsminderung bei der Erdölförderung konzentrieren, stehen im Verdacht, in mindestens 12 Fällen nicht zulässig oder gefälscht zu sein, was einen finanziellen Schaden von mehreren hundert Millionen Euro verursacht, wie ein Bericht des ZDF anhand stichhaltiger Beweise bestätigt.

³ <https://www.zeit.de/wirtschaft/2023-07/china-biodiesel-importe-betrug-untersuchungen>
<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/klimaschutz-chinesen-draengen-auf-den-markt-mit-bio-sprit/29214252.html>
<https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/kein-schutz-vor-fragwuerdigen-biosprit-importen>

Die folgende Tabelle listet die vom ZDF als irregulär benannten Projekte⁴ mit Kennkürzel und den laut Projektunterlagen erzielten Emissionsreduktionen auf:

Projekt	Upstream-Emissions-Reduktionen [Mio. t CO ₂]
VPOC	0,21
NNZF	0,13
BZIA	0,13
EQBT	0,21
FUUR	0,23
CGXT	0,14
NWAG	0,25
DQTP	0,32
KECU	0,07
GLTX	0,14
ZOIQ	0,06
WWAH	0,06
Summe	1,94

UER-Nachweise dürfen bis zu einer jährlichen Obergrenze von insgesamt etwa 2,5 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent auf die Treibhausgasminderungs-Quote (THG-Quote) angerechnet werden. Dies hat zur Folge, dass andere Maßnahmen zur Erfüllung der THG-Quote, wie der Ausbau der Elektroladeinfrastruktur, die Entwicklung von Projekten zur Erzeugung grünen Wasserstoffs oder der Einsatz nachhaltiger Biokraftstoffe weniger attraktiv sind und die Branche für erneuerbare Kraftstoffe und Antriebe in Deutschland existenzbedrohend benachteiligt wird.

Obwohl die Vorfälle den zuständigen Stellen rechtzeitig gemeldet wurden, werden **weiterhin** möglicherweise gefälschte Projekte anerkannt. Es ist nun an der Bundesregierung, Maßnahmen zu ergreifen, um solche Praktiken zu unterbinden. Die aktuelle Diskussion konzentriert sich auf zwei Hauptfragen: Wie kann der Betrug am Klimaschutz und den Verbrauchern rückgängig gemacht werden, und welche systemischen Konsequenzen müssen für die Zukunft gezogen werden, um ähnliche Vorfälle zu verhindern?

⁴ <https://www.zdf.de/politik/frontal/betrugsverdacht-bei-klimaschutzprojekten-in-china-mineraloel-konzern-100.html>

Einordnung der Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung der Biokraftstoffquote und der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung

Diese Bewertung konzentriert sich ausschließlich auf die Frage, wie zukünftiger Betrug im Bereich der UER-Nachweise verhindert und der entgangene Klimaschutzbeitrag nachgeholt werden kann. Für eine detaillierte Bewertung weiterer Regelungsaspekte verweisen wir auf unsere ausführliche [Stellungnahme](#) vom 13. März 2024.

Die am 22. Mai 2024 von der Bundesregierung beschlossene Verordnung zur Änderung der UERV adressiert die von uns seit Monaten kritisierten Probleme nicht angemessen. Eine rückwirkende Aufarbeitung der Vorfälle bleibt aus. Zudem besteht die Möglichkeit, dass für die Quotenjahre 2023 und 2024 weiterhin fragwürdige, vermutlich gefälschte Projekte zur THG-Quote beitragen. Es ist zu befürchten, dass der ausstehende Klimaschutzbeitrag nicht kompensiert wird, insbesondere da keine Sanktionen bei festgestellten Versäumnissen vorgesehen sind.

I) Vermeintliche Verschärfung der Kontrollpflichten (§ 37, insbes. Absatz 2 UERV)

Zwar ist auf den ersten Blick zu begrüßen, dass die UERV nun eine Verschärfung der Kontrollpflichten vorsieht, da künftig auf Anordnung Auditierung und Verifikation durch jeweils zwei Mitarbeiter zu erfolgen haben, statt bislang durch einen. Die Verbände werten dies als Bestätigung des seitens der Branche vorgetragenen Vorwurfs, dass in einzelnen Zertifizierungsstellen kriminelle Aktivitäten verfolgt wurden. Indes bleibt offen, warum man nicht der Empfehlung der Verbände folgte, eine unabhängige dritte Instanz mit der Überprüfung zu beauftragen, um systemische Missstände in den betroffenen Institutionen auszuschließen.

Weit schwerwiegender ist zudem die nach wie vor unklare Handhabe bei Projekten, die bereits zur Anrechnung vorgelegt wurden, aber bei denen noch keine Abwicklung der Quotenanrechnung erfolgt ist. Ohne eine entsprechende Klarstellung, dass auch für diese Projekte noch eine weitere Prüfung erfolgen muss, wäre die Verschärfung der Kontrollpflicht in der Praxis völlig wirkungslos, da für die Zukunft ja ohnehin durch das Auslaufen der UERV noch in diesem Jahr kaum mehr neue Projekte zu erwarten sind. Für die Aufarbeitung womöglich aktuell festgestellter Unregelmäßigkeiten indes muss klargestellt werden, dass alle bereits genehmigten Projekte durch unabhängige Sachverständige erneut überprüft werden müssen. Neben der Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzung sollte unter anderem auch die tatsächliche Emissionsminderung untersucht werden.

Lösung

Das BMUV muss das Umweltbundesamt per Weisung dazu veranlassen, eine erneute Prüfung aller Projekte durch einen unabhängigen Dritten anzuordnen.

Formulierungsvorschlag dazu: Es wird angeordnet, dass jedes seit erstmaligem Inkrafttreten der UERV im UER-Register registrierte Projekt durch eine unabhängige, vom Umweltbundesamt zu bestellende Stelle nochmalig überprüft wird. Dies schließt eine Überprüfung des Projektes am Durchführungsort mit ein. Noch nicht entwertete UER-Projekte können bis zum Abschluss dieser Untersuchung vorerst nicht auf die Verpflichtungen gemäß § 37a BImSchG angerechnet werden.

II) Fehlende Sanktionierung nicht erbrachter THG-Minderung (§ 24 UERV)

§ 24 UERV sieht vor, dass der Projektträger bei festgestellten Unregelmäßigkeiten dazu aufgefordert wird, den als mangelhaft anzusehenden THG-Beitrag durch eine Nachnominierung weiterer UER-Projekte nachzuholen. Da die als Betrugsfälle einzustufenden Projekte aber zum Teil von Projektträgern durchgeführt wurden, die als fiktive chinesische Briefkastenfirmen zu titulieren sind, steht zu befürchten, dass diese Aufforderung ins Leere laufen wird: Selbst wenn Betreffende kontaktfähig sein sollten, steht zu befürchten, dass sie nicht der Aufforderung nachkommen, den negativen Kontostand durch THG-Minderungen aus weiteren UER-Projekten auszugleichen. Schließlich dürfte es angesichts der mutmaßlich zahlreichen gefälschten Projekte schwierig werden, echte, über jeden Zweifel erhabene UER-Projekte zum Ausgleich des negativen Kontostands zu finden.

Dem Vernehmen nach ist das BMUV den Empfehlungen der Verbände in diesem Punkt nicht gefolgt, da eine (den Verbänden nicht näher bekannte) juristische Überprüfung zum Ergebnis gekommen sei, dass der Vertrauensschutz der Quotenverpflichteten dem entgegensteht. Die Verbände teilen diese Rechtsauffassung ausdrücklich nicht und verweisen auf eine rechtliche Darstellung von SNP Law aus dem Mai 2024, die dem BMUV vorliegt.

Es muss daher in der UERV klargestellt werden: Wenn die erneute Prüfung bereits eingereicherter Projekte nicht durchgeführt wird oder die Projekte in der Prüfung als gefälscht oder unzulässig identifiziert werden, dürfen diese auch nicht für die Erfüllung der Verpflichtung der THG-Quote angerechnet werden. Wenn der Projektträger nicht zur Verantwortung gezogen werden kann, muss diese Verpflichtung auf den Quotenverpflichteten übergehen.

Der Quotenverpflichtete muss somit für Ausgleich der THG-Minderung sorgen, wenn die von ihm zur Quotenerfüllung erworbenen UER-Nachweise als fehlerhaft aberkannt werden. Anders als in der Verordnung festgelegt, sollten nicht nur andere – ggf. ebenso fragwürdige – UER-Projekte als Ausgleichsoption dienen, sondern es sollten alle anderen Erfüllungsoptionen zur Verfügung stehen (z.B. Elektromobilität, Wasserstoff oder nachhaltige Biokraftstoffe).

Lösung

Eine kurzfristige erneute Anpassung der UERV ist hierzu notwendig. Es muss darin klargestellt werden, dass die Quotenverpflichteten auch auf andere verfügbare Erfüllungsoptionen zurückgreifen müssen, um die falschen/ausgefallenen UER-Projekte zu kompensieren.

Formulierungsvorschlag zur Anpassung von § 23 Abs. 3 S. 3 UERV: Anstelle neuer gültiger UER-Nachweise kann das Umweltbundesamt den Projektträger zu anderen Erfüllungsoptionen im Sinne von § 37a Abs. 5 Nr. 1 – 9 BImSchG verpflichten. Kann keiner der Nachweise oder der Ersatz-Erfüllungsoptionen binnen angemessener Frist erfolgen, ist die Sicherheitsleistung nach § 14 UERV seitens des Umweltbundesamtes hierfür zu verwenden.

III) Sofortige Handlungsmöglichkeit: Vorläufiges Moratorium für UER-Projekte

Die Verbände halten eine erneute kurzfristige Anpassung der UERV wie oben dargestellt für unumgänglich, um eine wirksame Unterbindung des Betrugs am Klimaschutz zu erreichen. Bis dies im Zuge einer Überarbeitung der am 22.05.2024 verabschiedeten UERV umgesetzt werden kann, bietet sich kurzfristig eine weitere Lösung an:

Die Biokraftstoffquotenstelle des Hauptzollamts Frankfurt/Oder soll bis auf Weiteres keine UER-Nachweise mehr zur Anrechnung auf die THG-Quote zulassen, bei denen nicht zweifelsfrei erwiesen ist, dass sie rechtmäßig sind.

Lösung

Das Hauptzollamt Frankfurt/Oder ordnet an, dass alle Projekte einer dritten Überprüfung durch eine unabhängige Stelle unterzogen werden.

Formulierungsvorschlag dazu: Es wird angeordnet, dass jedes im UER-Register registrierte Projekt durch eine unabhängige, vom Umweltbundesamt zu bestellende Stelle nochmalig überprüft wird. UER-Nachweise für das Verpflichtungsjahr 2023 und 2024 können bis zum Abschluss dieser Untersuchung nicht angerechnet werden.

Kontakt

Hauptstadtbüro Bioenergie
Sandra Rostek
Leiterin
Tel.: 030-2758179-15
E-Mail: rostek@bioenergie.de