

## **Verschärfung der Nachhaltigkeitszertifizierung im Kampf gegen den Betrug bei Importen fortschrittlicher Biokraftstoffe**

**16. Mai 2024**

Sehr geehrte Damen und Herren,

seit dem Herbst 2022 haben sprunghaft gestiegene Importe fortschrittlichen Biodiesels aus China zu starken Verwerfungen im EU-Biokraftstoffmarkt geführt und erhebliche Schäden bei den hiesigen Produzenten verursacht. Deutschland ist als größter Mitgliedstaat mit besonders attraktiver Förderung fortschrittlicher Biokraftstoffe ein Magnet für diese Importe und als EU-Marktführer bei der Biodieselproduktion in besonderem Maße betroffen. Die großen Mengen und der ungewöhnlich niedrige Preis sind nicht plausibel. Gleichzeitig exportiert Indonesien Palmöl-Biodiesel nach China, der seit 2023 in Deutschland nicht mehr anrechenbar ist. Der Verdacht einer illegalen Umdeklarierung von Palmöl-Biodiesel zu fortschrittlichem Biodiesel aus Abfallfetten sowie unfairer Handelspraktiken (Dumping) liegt nahe.

Während die Branche seit Januar 2023 auf das Problem hinweist, sehen sich das Zertifizierungssystem ISCC, die EU-Kommission, die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als zuständige Behörde und auch die von der BLE eingeschaltete Staatsanwaltschaft Bonn nicht in der Lage, den Betrugsverdacht aufzuklären.

Der Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie (VDB) hat daher Vorschläge für die nationale und die europäische Ebene entwickelt, um Zertifizierung und Kontrollen zu verschärfen. Andere Verbände der Biokraftstoffwirtschaft, darunter der Deutsche Bauernverband, haben sich unserer Initiative angeschlossen. Die Maßnahmenvorschläge wurden am 23.04.24 in einem vom BMUV veranstalteten Workshop aufgegriffen und mit Fachleuten des Ministeriums und der BLE konstruktiv erörtert.

Wir möchten Ihnen bei unserem Parlamentarischem Frühstück am 16. Mai 2024 die Maßnahmenvorschläge der Biokraftstoffbranche vorstellen.

**Ziel ist eine kurzfristige Verbesserung der Nachhaltigkeitszertifizierung, die zum 01.01.25 in Kraft tritt.**

Unsere Vorschläge lauten:

### 1. Einführung eines behördlichen Zulassungsverfahrens für Produzenten fortschrittlicher Biokraftstoffe

- Voraussetzung einer Anrechnung fortschrittlicher Biokraftstoffe auf die Mindestquote bzw. einer doppelten Anrechnung auf die deutsche THG-Quote sollte künftig eine behördliche Zulassung des Produzenten sein. Sie kann auf Antrag für maximal zwei Jahre durch die BLE erteilt werden.
- Im Zulassungsverfahren muss der Produzent bei einer verfahrenstechnischen Prüfung im Beisein der BLE nachweisen, dass er die technischen Voraussetzungen zur Herstellung fortschrittlicher Biokraftstoffe erfüllt. Die BLE setzt anschließend auf Basis einer externen verfahrenstechnischen Bewertung fest, welche jährliche Produktionsmenge fortschrittlicher Biokraftstoffe für diesen Produzenten maximal als plausibel anzusehen ist.
- Während des Zulassungszeitraums gelten erhöhte Anforderungen für Kontrollen: Zertifizierungsstellen kontrollieren mindestens einmal pro Quartal (und mindestens einmal pro Halbjahr in Präsenz), ob die Voraussetzungen der Zulassung noch erfüllt sind. Der Produzent muss eine Probe jeder Rohstofflieferung sowie jeder Auslieferung fortschrittlicher Biokraftstoffe zurückhalten und der Zertifizierungsstelle auf Anfrage zu Analyse Zwecken zur Verfügung stellen.

- Auch bei Schiffslieferungen von fortschrittlichen Biokraftstoffen und den dafür gemäß Anhang IX Teil A der RED II zugelassenen Rohstoffen muss das Be- bzw. Entladen von einer Zertifizierungsstelle kontrolliert werden. Zudem wird eine Probe genommen und durch ein Labor bestätigt, dass es sich tatsächlich um den ausgewiesenen Kraftstoff bzw. Rohstoff handelt.
- Mittelfristig sollten alle EU-Mitgliedstaaten zur Einführung eines Zulassungsverfahrens verpflichtet werden. U. a. in Belgien existiert ein ähnliches System bereits und trägt erfolgreich zur Betrugsprävention bei.

## 2. Umkehr der Beweislast beim Vertrauensschutz für Nachhaltigkeitsnachweise

- Die heutige Rechtslage erlaubt es, dass auch vorsätzlich umdeklarierte Biokraftstoffe auf die THG-Quote anrechenbar sind. Dieser sog. Vertrauensschutz für Nachhaltigkeitsnachweise nach § 17 Abs. 2 Biokraft-NachV<sup>1</sup> macht es der BLE sehr schwer, bei vermutetem Betrug die betreffende Menge Biokraftstoff von der Quotenanrechnung auszuschließen – denn die Behörde muss zuerst dem Quotenverpflichteten nachweisen, dass er von den betrügerischen Machenschaften innerhalb seiner Lieferkette Kenntnis hatte (oder bei Anwendung seiner üblichen Sorgfalt hätte Kenntnis haben müssen).
- Die Beweislast sollte daher umgekehrt gelten: Wenn Grund zur Annahme besteht, dass ein Nachhaltigkeitsnachweis gefälscht wurde, muss der Quotenverpflichtete ggü. der Behörde nachweisen, dass er bei Anwendung seiner üblichen Sorgfalt keine Kenntnis von Betrug erlangen konnte. Andernfalls ist diese Menge Biokraftstoff nicht auf die THG-Quote anrechenbar.

## 3. Überwachung von Biokraftstoffproduzenten durch die Behörde selbst

- Die je nach Weltregion stark abweichende Qualität der Audits von Biokraftstoffproduzenten durch private Zertifizierer verdeutlicht: Für eine effektive und gesetzestreue Überwachung sind zusätzlich Kontrollen durch die zuständige Behörde bzw. von ihr beauftragte Sachverständige erforderlich.
- Deshalb sollte die BLE bei mindestens einem Vor-Ort-Termin pro Anlage und Jahr prüfen, ob die Anforderungen gemäß § 9 Abs. 1 der Biokraft-NachV erfüllt sind. Verweigert ein Produzent die Kontrolle, verliert er die Berechtigung zur Ausstellung von Nachhaltigkeitsnachweisen.
- Wichtig für die Wirksamkeit dieser Kontrollen ist die lückenlose Nachverfolgbarkeit der eingesetzten Biomasse bis zu ihrem Ursprungsort. Die Biokraftstoffproduzenten sollten daher verpflichtet werden, umfassende Informationen über die zur Herstellung ihrer Biokraftstoffe eingesetzte Biomasse zu dokumentieren und zu Kontrollzwecken zur Verfügung zu stellen. Dies betrifft die Menge, Art und Chargennummer der Biomasse und die Identität aller Ersterfasser/Abfallsammler, Vorverarbeiter und Lieferanten.
- Bei begründeten Betrugsverdachtsfällen sollte die BLE Produzenten von fortschrittlichen Biokraftstoffen - zusätzlich zu den o. g. obligatorischen jährlichen Kontrollen - am Standort einer unverzüglichen Sonderkontrolle unterziehen. Ist diese Vor-Ort-Kontrolle nicht möglich, weil entweder der Produzent oder der jeweilige Staat der BLE den Zutritt verweigert, muss erstens dem Produzenten sein Zertifikat aberkannt werden. Zweitens ist die Anrechnung der von ihm bereits produzierten fortschrittlichen Biokraftstoffe zu unterbinden, indem die Nachhaltigkeitsnachweise für ungültig erklärt werden.

## 4. Stärkung der BLE bei der Aufsicht von weltweit agierenden Zertifizierern

- Die BLE hat bei Sonderkontrollen von in China tätigen Zertifizierungsstellen erhebliche Unregelmäßigkeiten festgestellt, die Zweifel an der Qualität von in China durchgeführten Kontrollen der letzten Jahre säen.

---

<sup>1</sup> Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung

- Sanktionen gegen die Zertifizierer wurden nicht ergriffen. Dies hängt nach Auffassung des VDB damit zusammen, dass § 30 Biokraft-NachV einen sehr allgemeinen und unbestimmten Tatbestand zur Sanktionierung von Zertifizierungsstellen enthält. Wir regen daher eine Ergänzung der in § 30 Satz 2 genannten Fallgruppen an, um der BLE klarere Handlungsleitlinien zu geben und ihre Position damit zu stärken.
- Derzeit können sich weltweit agierende Zertifizierungsstellen einer Aufsicht durch die BLE entziehen, indem sie ihren Firmensitz in einen anderen EU-Mitgliedstaat verlegen. Dieses Schlupfloch muss auf EU-Ebene beseitigt werden. [Alle Biokraftstoffproduzenten, deren fortschrittlichen Biokraftstoffe in Deutschland auf Quoten angerechnet werden sollen, sollten der Aufsicht der BLE unterliegen.]

#### 5. Aufnahme von Ordnungswidrigkeitstatbeständen in die Biokraft-NachV

- Ordnungswidrig handeln nach geltendem § 51 Biokraft-NachV nur Anlagenbetreiber, wenn sie gegen bestimmte Nachweispflichten verstoßen. Verstöße gegen die in diesem Papier unter Ziffer 1 bis 4 genannten Pflichten sollten als Tatbestände zusätzlich aufgenommen werden, insbesondere um neben Anlagenbetreibern auch Zertifizierungsstellen bei Verstößen mit Bußgeldern sanktionieren zu können.
- Des Weiteren sollte § 62 Abs. 3 BImSchG dahingehend geändert werden, dass für Verstöße nach § 51 Biokraft-NachV eine Geldbuße bis zu 50.000 Euro verhängt werden kann. Ansonsten betrüge nach gegenwärtiger Rechtslage das Bußgeld nur maximal 10.000 Euro.

Zur Umsetzung der genannten Vorschläge hat die Kanzlei Kopp-Assenmacher im Auftrag des VDB bereits konkrete Formulierungsvorschläge zur Anpassung des geltenden Rechtsrahmens erarbeitet, die dem BMUV und der EU-Kommission vorliegen. Die Papiere erhalten Sie als Anlagen:

- Rechtlicher Formulierungsvorschlag zur Änderung der Biokraft-NachV
- Rechtlicher Formulierungsvorschlag zur Änderung der EU-Anforderungen für Zertifizierungssysteme (EU-Durchführungsverordnung 2022/996)