

Berlin 29. August 2025

Az. 2.610

Stellungnahme

des BDBe zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biomasse zur Stromerzeugung (Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung – BioSt-NachV) und der Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen (Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung – Biokraft-NachV) (Az. N II 3 – 7660/012 und 7660/014)

I. Allgemeine Anmerkungen

Mit dem Verordnungsentwurf sollen die Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2018/2001, RED II) in der Fassung der Richtlinie (EU) 2023/2413 (RED III) in deutsches Recht überführt werden, um die europarechtlichen Anforderungen an die Nachhaltigkeit sowie die Vorgaben zur Treibhausgas-Einsparung als Voraussetzung für die Förderung der Nutzung von Biomasse zur Stromerzeugung und Biokraftstoffherstellung anzupassen.

Der Referentenentwurf zielt außerdem darauf ab, die Betrugsprävention entsprechend den im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarungen zu verbessern. Des Weiteren sollen Anpassungen des Anerkennungsverfahrens von Zertifizierungsstellen aufgrund von Änderungen der Durchführungsverordnung (EU) 2022/996 vorgenommen werden. Ferner wird eine Ausweitung des Ordnungswidrigkeiten-Katalogs auf Zertifizierungsstellen und die verpflichtende Nutzung einer Unionsdatenbank (UDB) angestrebt.

Unter anderem sollen folgende Änderungen erfolgen:

- die Einführung einer Dokumentationspflicht in der UDB ab dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme dieser europäischen Schnittstelle;
- die Verbesserung der Betrugsprävention durch eine Konkretisierung des Kontrollumfangs bei Zertifizierungsstellen, Nachhaltigkeitsnachweisen und Zertifikaten;
- die Festlegung neuer Vorgaben für Massebilanzen;
- die Neuregelung des Vertrauensschutzes in die Richtigkeit von Nachhaltigkeitsnachweisen;
- die Ausweitung und Konkretisierung behördlicher Befugnisse und der Befugnisse von Zertifizierungsstellen, z . B. die Entnahme von Proben;
- die Erweiterung von Mitteilungspflichten der Zertifizierungsstellen bei Zertifikatsentzug oder -aussetzung und der behördlichen Befugnisse, selbst Zertifizierungen zu entziehen;
- die Ausweitung der Ordnungswidrigkeitstatbestände.

Der BDBe begrüßt grundsätzlich die jetzt vorgesehene und auch im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vereinbarte Verbesserung der Betrugsprävention¹ bei regenerativen Kraftstoffen, die seitens der Verbände der Biokraftstoffwirtschaft bereits seit dem Jahr 2024 wiederholt angemahnt wurde. Allerdings erfolgen die entsprechenden Vorschläge der vorliegenden Verordnung deutlich zu spät:

- zum einen ist die Frist zur nationalen Umsetzung der RED III in nationales Recht bereits im Mai 2025 abgelaufen. Damit nimmt das BMUKN mit der verspäteten Vorlage des Referentenentwurfs die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission in Kauf. Seit Verabschiedung der RED III auf europäischer Ebene sind etwa eineinhalb Jahre Zeit ungenutzt verstrichen, die entscheidend gewesen wären, um die für den Klimaschutz im Verkehr, für die Inverkehrbringer von Kraftstoffen und insbesondere auch die Hersteller nachhaltiger erneuerbarer Kraftstoffe wichtigen langfristigen regulatorischen Rahmenbedingungen auf den Weg zu bringen;
- zum anderen wurde der Verordnungsentwurf durch das BMUKN vorgelegt, ohne dass die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für wesentliche Punkte im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) rechtzeitig geschaffen wurde. Der Referentenentwurf für ein 2. Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote² enthält zwar eine entsprechende gesetzliche Erweiterung der notwendigen Ermächtigungsgrundlage, zum Beispiel für die vorgeschlagenen Maßnahmen zur

¹ vgl. Zeilen 1198 ff. im Koalitionsvertrag unter <https://www.cdu.de/app/uploads/2025/04/KoaV-2025-Gesamt-final-0424.pdf>

² <https://www.bundesumweltministerium.de/gesetz/referentenentwurf-eines-zweiten-gesetzes-zur-weiterentwicklung-der-treibhausgasminderungs-quote>

Betrugsprävention und die verpflichtende Nutzung der UDB, ist derzeit aber über den Status eines Referentenentwurfs nicht hinausgekommen. Diese Vorgehensweise des BMUKN ist problematisch, denn die Verordnung sollte auf einem soliden gesetzlichen Rahmen aufbauen, der erst durch eine Novelle des BImSchG geschaffen werden soll. Die gleichzeitige Arbeit an Gesetz- und Verordnungsentwurf bringt es mit sich, dass die mitunter zeitlich und inhaltlich mangelhafte Synchronisation der Gesetzgebung die Rechtsunsicherheit für die Marktteilnehmer erheblich erhöht.

Ein weiterer Mangel des vorliegenden Verordnungsentwurfs ist das vollständige Fehlen der Angaben zum Erfüllungsaufwand. Gemäß den Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (insb. § 43 ff. GGO) ist die detaillierte Messung der durch neue Vorschriften entstehenden Belastungen im Rahmen eines Gesetz- und Verordnungsgebungsverfahrens für die jeweils verantwortlichen Ressorts verpflichtend. Das Fehlen dieser Informationen im vorliegenden Verordnungsentwurf ist somit ein Verstoß gegen diese verbindlichen Verfahrensregeln. Es verhindert insbesondere auch eine fundierte Bewertung der Auswirkungen und der zusätzlichen bürokratischen Lasten, die auf Wirtschaft und Verwaltung zukommen, und steht im Widerspruch zu den Grundsätzen einer besseren Rechtsetzung.

Der BDB kritisiert zudem die erheblichen Verzögerungen bei der Einführung der UDB, deren Aufbau auf europäischer und nationaler Ebene über Jahre hinweg mangelhaft war. Anstatt das System bis Ende 2024 einzuführen, wie es die RED III (Art. 31a Abs. 1) vorgibt, und rechtzeitig hierfür die erforderlichen nationalen Rechtsgrundlagen zu schaffen, wurde der Start der UDB seitens der EU-Kommission mehrfach verschoben. Die nationale Rechtsgrundlage soll erst mit dem 2. Gesetz zur Weiterentwicklung der THG-Quote geschaffen werden.

Die unionsrechtlich vorgeschriebene Nutzungspflicht der UDB ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings drohen durch die jetzt vorgeschlagenen Regelungen bürokratische Doppelbelastungen: der Verordnungsentwurf schreibt die verpflichtende Nutzung der UDB vor, sobald der Termin hierfür von der BLE bekannt gemacht wird. Sofern bis zu diesem Zeitpunkt die von der Bundesregierung angestrebte so genannte bidirektionale Anbindung der nationalen Datenbank NABISY an die UDB, die es den Wirtschaftsbeteiligten erlaubte, die erforderlichen Angaben durch Eingabe in einem System zu machen und damit den von ihnen verlangten Dokumentationspflichten nachzukommen, nicht umgesetzt ist, müssen Wirtschaftsbeteiligte die geforderten Angaben in zwei separaten Systemen erfassen. Neben diesem Mehraufwand führte dies zu einem erhöhten Fehlerrisiko, das wiederum negativen

Einfluss auf die Verlässlichkeit der Nachhaltigkeitszertifizierung hätte. Dies könnte das Vertrauen in die gesamte Biokraftstoff-Branche beeinträchtigen, da die Glaubwürdigkeit der ausgewiesenen Treibhausgaseinsparungen und Nachhaltigkeitskriterien in Frage gestellt würde. Darüber hinaus bestehen derzeit ungelöste technische, haftungs- und datenschutzrechtliche Fragen, auf die die zuständigen Stellen der EU-Kommission und der Bundesregierung bislang keine zufriedenstellenden Antworten geliefert haben. Es muss auf eine Lösung hingearbeitet werden, die sowohl verlässlich als auch transparent ist und den Aufwand für die verpflichteten Wirtschaftsbeteiligten minimiert. Artikel 31a der RED III sieht ausdrücklich vor, dass Mitgliedsstaaten die Möglichkeit haben, eine nationale Datenbank zu nutzen, um Daten in die UDB einzugeben. Deutschland muss diese Möglichkeit zeitnah umsetzen und eine bidirektionale Anbindung der NABISY an die UDB herstellen. Nur so kann die Doppelerfassung vermieden und eine praxistaugliche und effiziente Lösung für die Branche und die Verwaltung gewährleistet werden.

Unabhängig von den im Referentenentwurf vorgesehenen Änderungen sieht der BDBe weiterhin das Risiko, dass unlautere Marktteilnehmer Kontrollen und Sanktionen umgehen. Dies kann beispielsweise gezielt durch die Beauftragung von im Ausland ansässigen Zertifizierungsstellen geschehen, da die Zuständigkeit der deutschen Behörde für Kontrollen und die Verhängung von Sanktionen auf in Deutschland registrierte Stellen beschränkt ist.

Um diese Umgehungsmöglichkeiten zu schließen, spricht sich der BDBe für die Einführung eines behördlichen Registrierungsverfahrens für fortschrittliche Biokraftstoffe sowie andere erneuerbare Kraftstoffe aus³. Dies betrifft neben Biokraftstoffen aus den Rohstoffen des Anhangs IX Teil A auch solche aus Abfällen und Reststoffen sowie strombasierte Kraftstoffe. Das Registrierungsverfahren stellt eine notwendige Ergänzung der geplanten Maßnahmen dar. Es knüpft die Quotenanrechnung an die vorherige Registrierung des Produzenten bei der zuständigen deutschen Behörde und garantiert damit den direkten behördlichen Zugriff auf alle relevanten Informationen. Ein solches Verfahren sollte verbindlich die folgenden Elemente umfassen:

- Verfahrenstechnische Prüfung: Eine Überprüfung des Produktionsprozesses, um die maximal möglichen Mengen an fortschrittlichem Biokraftstoff zu ermitteln.
- Tiefenprüfung: Ein verschärftes Erstaudit der letzten Schnittstelle in der Lieferkette.
- Stichprobenkontrollen: Eine Überprüfung, ob die auf den Nachhaltigkeitsnachweisen angegebene Abfallcodenummer mit den Unterlagen der letzten Schnittstelle übereinstimmt.

³ Vgl. hierzu Positionspapier https://www.bdbe.de/application/files/5817/5283/2058/1.668_2024_10_08.pdf

II. Einzelheiten zu Art. 2 (Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV))

1. Anforderung an Massenbilanzsysteme und Dokumentationspflicht, § 10 Abs. 2 Nr. 6 Abs. 5 und Abs. 8 Biokraft-NachV-E

Der BDBe begrüßt grundsätzlich die im Entwurf vorgesehene beabsichtigte Präzisierung der Anforderungen an Massenbilanzsysteme durch Bezugnahme auf die „Grundsätze einer ordnungsgemäßen Buchführung“ (GoB). Die Anwendung dieser Prinzipien kann die Verlässlichkeit der Nachhaltigkeitsnachweise entscheidend verbessern und damit die Glaubwürdigkeit der Branche stärken.

Da der Begriff der „ordnungsgemäßen Buchführung“ bisher nicht im Umweltrecht verwendet wurde, sollte er für die Nachhaltigkeitszertifizierung sinnvoll und unbürokratisch ausgestaltet werden. Dabei soll der Begriff nicht zu einem unnötigen Mehraufwand für die Wirtschaftsbeteiligten führen. Denkbar ist, dass für Zwecke der Massenbilanz die GoB-Prinzipien Klarheit, Vollständigkeit und Nachprüfbarkeit klar definiert werden und dass nicht mehr Daten verlangt werden, als tatsächlich zur Prüfung benötigt werden.

Zudem sollte in § 10 Abs. 5 Biokraftstoff-NachV der Begriff „unmittelbar“ klar in zeitlicher Hinsicht definiert oder stattdessen die unionsrechtliche Begrifflichkeit „rechtzeitig“ verwendet werden (vgl. Art 31a Abs. 2 der RED III), um Rechtsunsicherheiten bei der fristgerechten Dokumentation von Transaktionen in der UDB zu vermeiden.

2. Erweiterung der Dokumentationspflichten, § 10 Abs. 8 Biokraft-NachV-E

Nach § 10 Absatz 8 des Entwurfes soll die zuständige Behörde weitergehende Anforderungen an die Dokumentationspflicht nach Absatz 5 im Bundesanzeiger bekannt machen können. Der BDBe hat erhebliche Bedenken gegen diese pauschale Verwaltungsermächtigung und empfiehlt, diese Regelung ersatzlos zu streichen.

Die vorgeschlagene Norm schafft Rechtsunsicherheit, da sie es der Verwaltung erlaubte, wesentliche und potenziell weitreichende zusätzliche Dokumentationspflichten für die Wirtschaftsbeteiligten ohne ein förmliches Verfahren und damit auch ohne die notwendige Transparenz und Beteiligung der Betroffenen festzulegen. Es bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen die hier vorgesehene „Selbstermächtigung“: eine Ermächtigungsgrundlage in der Ermächtigungsgrundlage ist nicht zulässig, da die Verwaltung nur auf Basis einer wirksamen und anwendbaren gesetzlichen Grundlage handeln darf (Gesetzesvorbehalt, Art. 20 Abs. 3 GG). Dies dient dazu, Willkür durch staatliche Stellen zu vermeiden. Zwar räumt das BImSchG der Bundesregierung die Erlaubnis ein, Berichts- und Dokumentationspflichten untergesetzlich durch Rechtsverordnungen festzulegen. Das BMUKN beabsichtigt aber, dass die Anforderungen

an die Dokumentationspflichten, die der vorliegende Verordnungsentwurf enthält, durch einfache Veröffentlichung im Bundesanzeiger verändert und erweitert werden können, ohne dass die Verordnung in dem dafür vorgeschriebenen förmlichen Verfahren geändert werden müsste. Dies ist nicht zulässig, die entsprechende Regelung wäre formell unwirksam und die Erweiterung der Dokumentationspflichten für die Normadressaten unbeachtlich.

3. Verpflichtende Vor-Ort-Kontrollen, § 12 Abs. 12 bis 15 Biokraft-NachV-E

Inhaltlich begrüßt wird die vorgesehene Ergänzung von § 12 Absatz 1 Nummern 12 bis 15, welche insbesondere Vor-Ort-Kontrollen vorsieht und die Verpflichtung, auf den Nachhaltigkeitsnachweisen anzugeben, ob eine Kontrolle möglich ist. Anderenfalls sollen erneuerbare Kraftstoffe von der Anrechnung auf die THG-Quote ausgeschlossen sein. Diese Maßnahme ist von zentraler Bedeutung für die Betrugsprävention. Durch die Schaffung dieser Regelung können die zuständigen Behörden künftig vor Ort überprüfen, ob die geltenden Nachhaltigkeitskriterien und die hierzu gemachten Angaben den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen. Dies stärkt die Integrität der gesamten Lieferkette, erhöht die Verlässlichkeit der Nachhaltigkeitszertifizierung und schützt die Branche vor unseriösen Akteuren, ohne die redlichen Marktteilnehmer übermäßig zu belasten.

Allerdings greift das BMUKN mit seinem Vorschlag der Neuregelung des BImSchG vor und schlägt eine Regelung vor, für die die gesetzliche Grundlage fehlt. Dies ist Folge der bereits oben angesprochenen fehlenden Synchronisation der umfassenden erheblich verspäteten nationalen Umsetzung der RED III. Eine abschließende inhaltliche Bewertung ist daher nicht möglich. Dies gilt auch für die förmliche Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung oder auch die notwendige Notifizierung der Verordnung an die EU-Kommission.

4. Frist zwischen Kontrolle und Zertifikatsausstellung, § 19 Abs. 3 Biokraft-NachV-E

Dem Entwurf nach soll künftig geregelt werden, dass nach Abschluss einer Kontrolle und der Zertifikatsausstellung höchstens 60 Tage liegen dürfen. Der BDBe begrüßt die vorgesehene Übernahme der in den Zertifizierungsgrundsätzen enthaltenen praktikablen Frist. Die bisher vom BMUKN in Absatz 4 der Neufassung des § 25 der 37. BImSchV vorgesehen kurze Frist von 42 Tagen (Art. 2 des Referentenentwurfes für ein 2. Gesetzes zur Weiterentwicklung der THG-Quote, Fn. 2) führte in der Praxis zu erheblichem Zeitdruck, ohne die Betrugsprävention zu verbessern⁴. Die hier vorgesehene Frist von 60 Tagen zwischen Abschluss der Kontrolle und Ausstellung eines Zertifikates entspricht der Regelung der RED III und schafft damit die dringend benötigte Klarheit und Harmonisierung.

⁴ vgl. hierzu die Stellungnahme der Biokraftstoffverbände unter https://bundesverband-bioenergie.de/download_file/force/2354/567

5. Ausweitung behördlicher Kontroll- und Sanktionsbefugnisse, § 32 Abs. 1 bis 3, §§ 34, 35, 38 Biokraft-NachV-E

Die Kontrollbefugnisse sollen bei begründeten Verdacht ausgeweitet werden. Dies wird vom BDBe ausdrücklich begrüßt. Die vorgeschlagenen Änderungen in § 32 Abs. 1 bis 3 ermöglichen es der zuständigen Behörde, bei begründetem Verdacht die Kontrollen selbst durchzuführen und die Zertifizierungsstellen zu überprüfen. Durch die Ausweitung dieser Befugnisse auf die Einsichtnahme in geschäftliche Unterlagen und Aufzeichnungen wird die effiziente Überwachung verbessert. Dies gilt auch für die Anordnung zu Probenentnahmen.

Die geplanten Änderungen sind von entscheidender Bedeutung, da sie die Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten der zuständigen Behörde erheblich verbessern. Durch die direkte Kontrollbefugnis und die Überprüfung der Zertifizierungsstellen wird die Qualität und Verlässlichkeit der Zertifizierungsprozesse gestärkt und die Glaubwürdigkeit des gesamten Systems erhöht. Dieses war durch erhebliche betrügerische Praktiken in den vergangenen Monaten erheblich unter Druck geraten.

Auch die geplanten Änderungen in § 38 sind nach Ansicht des BDBe zielführend. Es ist zu erwarten, dass diese die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der zuständigen Behörde erheblich erweitern, was eine effektivere Marktüberwachung ermöglicht. Dies gilt insbesondere für die neue Regelung in § 38 Absatz 3a. Diese ist von zentraler Bedeutung, da sie der zuständigen Behörde eine proaktive und weitreichende Befugnis einräumt. Diese kann nun gegenüber Zertifizierungsstellen direkt die Aussetzung oder den Entzug von Zertifikaten anordnen, falls die Voraussetzungen für deren Ausstellung nicht erfüllt sind. Im Falle der Nichtbeachtung dieser Anordnung kann die Behörde die Zertifikate selbst für unwirksam erklären und dies öffentlich bekannt geben. Dies ermöglicht ein effizientes und direktes Vorgehen gegen Betrugsfälle und schützt die Integrität des gesamten Biokraftstoffmarktes.

6. Aussetzung der aufschiebenden Wirkung bei Rechtsbehelfen, § 44 Biokraft-NachV-E

Die vorgesehene Aufnahme von Satz 2 in § 44 Absatz 1 begrüßt der BDBe ausdrücklich. Mit dieser Ergänzung wird klargestellt, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen behördliche Anordnungen zur Auskunft oder Herausgabe von Unterlagen keine aufschiebende Wirkung haben. Dies ist ein entscheidender Fortschritt, da es die Effizienz und Schlagkraft der Kontrollbehörden erheblich steigert. Es verhindert, dass Unternehmen die Durchsetzung von Maßnahmen durch das Einlegen von Rechtsbehelfen verzögern können, und gewährleistet somit, dass Verstöße gegen die Verordnung unverzüglich geahndet werden können. Diese Regelung ist essenziell für eine wirksame und konsequente Marktüberwachung.

Bundesverband der deutschen Bioethanolwirtschaft e.V.

Reinhardtstraße 16 | 10117 Berlin

T +49 (0)30 – 3 01 29 53-0

F +49 (0)30 – 3 01 29 53-10

mail@bdbe.de

www.bdbe.de

www.twitter.com/BDBeBerlin

Registrierter Interessenvertreter (Lobbyregister-Nr. R000597)