

Betrugsprävention:

Nachhaltigkeitsnachweis in der Biokraftstoffwarenkette: Eckpunkte zur Verbesserung der Zertifizierungs- und Nachweisanforderungen Behördliches Registrierungsverfahren zum Inverkehrbringen von fortschrittlichen Biokraftstoffen in Deutschland

9.10.2024

Hintergrund

Der Betrugsverdacht in den Bereichen fortschrittlicher Biodiesel (und UER-Maßnahmen) hat in den letzten Monaten zu einem Vertrauens- bzw. Akzeptanzverlust bei Politik, Kunden und Öffentlichkeit geführt. Maßnahmen zur Betrugsprävention müssen daher zukünftig die Verlässlichkeit der Nachhaltigkeitszertifizierung über die gesamte Warenkette sicherstellen. Der gewünschte wirtschaftliche Anreiz zur Förderung neuer Technologien durch eine Doppelanrechnung von Biokraftstoffen aus bestimmten, in Teil A Anhang IX der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2028/2001 (RED II), vorgegebenen Abfall- und Reststoffe (Positivliste), stellt zugleich einen Betrugsanreiz dar, da weniger Biokraftstoffe von den Quotenverpflichteten eingesetzt werden müssen. Diese Feststellung bekräftigen die nach wie vor unter Betrugsverdacht stehenden Biodieselimporte aus China. Ursache ist nicht nur der höhere am Markt erzielbare Preis, sondern zudem die geltende Regelung. Denn für fortschrittliche Biokraftstoffe besteht im Gegensatz zu Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse oder Abfallölen und Fetten gemäß Teil B Anhang IX der RED II, nach Erfüllung der Mindestquote keine Mengendeckelung, mit dem Ergebnis einer erheblichen Verlagerung von falsch deklarierten Rohstoffen und Biodiesel. **Folgerichtig müssen Anlagen, die zum Zweck der Doppelanrechnung Abfall- und Reststoffe verarbeiten, sich künftig einem Registrierungsverfahren unterwerfen.**

Infolge der anstehenden Umsetzung der RED III, die formal die Option für die Einführung einer THG-Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten vorsieht, besteht Handlungsbedarf, den Anforderungs- und Regelungsrahmen im Sinne der Betrugsprävention und eines fairen Wettbewerbs grundsätzlich zu verschärfen. Dies betrifft die Erfassung und Kontrolle der entsprechend deklarierten Rohstoffe gemäß den zu überprüfenden Abfall-Codes wie auch die Prüfung einer Eignungsfeststellung der Anlagentechnologien vor Ort.

Zukünftig müssen die zuständigen Stellen auf nationaler und europäischer Ebene entsprechend ermächtigt werden, die besondere Förderwürdigkeit von Biokraftstoffen aus den genannten Rohstoffen (Anhang IX Teil A) sowie die Verfahrenstechnologie zu prüfen bzw. auf Basis von harmonisierten Prüfkriterien anzuerkennen. Im Mittelpunkt steht die Prüfung der Rohstoffart und die verfahrenstechnische Innovation für den Nachweis der Erfüllung der gesetzlichen Anforderung gemäß Art. 28 (6) der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2018/2001 (RED II): **„Rohstoffe, die nur mit fortschrittlichen Technologien verarbeitet werden können, werden in Anhang IX Teil A aufgenommen.“**

1. Maßnahmen

Die Prüfung der Anlagentechnologien und folglich eine Registrierung der entsprechenden Hersteller bzw. Unternehmen bildet künftig die Voraussetzung für den Marktzugang in die EU bzw. für die Doppelanrechnung auf die nationale THG-Quotenverpflichtung. Die zuständige Stelle für die Registrierung und Anerkennung ist in Deutschland die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), da der entsprechende Nachhaltigkeitsnachweis in der von der BLE geführten Datenbank „Nabisy“ ausgestellt wird. Dieser Nachweis weist für den Quotenverpflichteten und zuständigen Stellen, auch in anderen Mitgliedsstaaten, ergänzend die Registrierung und damit die erfolgreiche Zertifizierung der Anlage und der eingesetzten Rohstoffe aus. Für diesen zusätzlichen Zertifizierungszweck erweitern freiwillige Zertifizierungssysteme ihre Zertifizierungsgrundsätze für die Anerkennung durch die EU-Kommission, sofern diese Anforderungen bisher nicht berücksichtigt wurden.

Zu beachten ist, dass der Nachhaltigkeitsnachweis zu dieser in der Datenbank registrierten fortschrittlichen Biokraftstoffmenge nicht sicherstellt, dass die entsprechende Biokraftstoffmenge mit den im Nachweis aufgeführten Eigenschaften tatsächlich in Verkehr gebracht wird. Die Massenbilanzierung ermöglicht auf allen Stufen den flexiblen Einsatz von Rohstoffen unterschiedlicher Eigenschaften, sofern diese in der Anlage des Biokraftstoffherstellers zu einem normkonformen Biokraftstoff verarbeitet werden können. Im Sinne der Betrugsvermeidung ist die Prüfung einer korrekten Massenbilanzierung auf der Stufe des Herstellungsbetriebes außerordentlich wichtig. Daher sind entsprechende Dokumentationen unbedingt vor Ort und nicht durch Desk-audits jährlich zu prüfen.

Biokraftstoffherstellungsbetriebe sind im Ablauf der Nachhaltigkeitszertifizierung und für den Nachweis der THG-Minderung das entscheidende und verantwortliche Glied in der Zertifizierungskette für den Rohstoffeingang und für den Produktausgang.

Im Gegensatz zu Deutschland müssen Biokraftstoffhersteller, Importeure und Händler bspw. in Österreich ein behördliches Registrierungsverfahren (Registrierungspflicht) durchlaufen, wenn sie erstmals Biokraftstoffe in Österreich herstellen oder in Verkehr bringen. Die zuständige Stelle prüft im Wege einer Vor-Ort-Kontrolle die Ergebnisse der Zertifizierung gemäß der Zertifizierungsstelle des freiwilligen Zertifizierungssystems. Die zuvor erläuterten Anforderungen lehnen sich an diese Vorgaben an.

Vorschlag:

Die Bundesregierung sollte ein behördliches Zulassungsverfahren für alle Produzenten und Importeure einführen, die Biokraftstoffe in Deutschland produzieren oder importieren bzw. in Verkehr bringen wollen.

Weitere Anforderungen und zuständige Behörde

Umfangreichere (Erst-) Prüfungen im Rahmen eines deutschen Zulassungsverfahrens könnten akkreditierte Zertifizierungsstellen (z.B. während ihrer jährlichen Nachhaltigkeitszertifizierung) durchführen.

Die prüfenden Auditoren müssen mindestens alle zwei Jahre wechseln. Die Kosten für das Audit trägt der Antragsteller. Auditoren müssen über ein ausreichendes technisches

Verständnis verfügen. Im Zweifelsfall sind Experten aus dem Bereich Verfahrenstechnik hinzuzuziehen.

Sofern Antragsunterlagen noch nicht in deutscher oder englischer Sprache vorliegen, sind diese für Prüfungszwecke vor der Registrierung vollständig in die deutsche oder englische Sprache zu übersetzen.

Als Aufsichts- und Durchführungsbehörde (Vor-Ort-Kontrolle) fungiert die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Erstprüfungen sollten zwingend von einem BLE-Auditor bzw. vereidigten Sachverständigen begleitet werden.

Die BLE richtet ein öffentliches Register ein, welches alle zugelassenen Unternehmen mit Namen, Zulassungsnummer, Produktionsstandort, Kapazität und Zulassungszeitraum aufführt. Dieses Register ist regelmäßig (mindestens einmal pro Monat) zu aktualisieren.

Der Zeitraum der Anerkennung der Registrierung beträgt zwei Jahre und kann auf Antrag neu erteilt werden. (Anmerkung: Österreich Erstregistrierung, nachfolgend Vor-Ort-Kontrolle durch UBA, Kosten trägt das Unternehmen).

Anträge auf Registrierung müssen in digitaler Form in deutscher oder englischer Sprache bei der BLE eingereicht werden. Die einzureichenden Unterlagen umfassen den unter Punkt 4 aufgeführten Prüfumfang (s. Tabelle) und die Bestätigung eines beauftragten, von der EU-Kommission zugelassenen freiwilligen Zertifizierungssystems. Es sollte geprüft werden, ob Zertifizierungsstellen und -systeme für die Richtigkeit des vorgegebenen Prüfumfanges haften sollten. Der Bearbeitungszeitraum eines Antrages durch die BLE sollte nicht länger als drei (3) Monate betragen.

Verfügt ein Unternehmen über mehrere Produktionsstandorte, ist für jeden Standort ein gesonderter Antrag zu stellen.

2. Detaillierter Prüfumfang

Antragsunterlagen	Erst-Auditierung	Vierteljährlich Auditierung	Halbjährliche Auditierung	Jährliche Auditierung
Antragsteller (jur. Person in D)	Vor Ort	Remote	Vor Ort	Vor Ort
Adresse				
Geschäftsführer	Interview			Interview
Kontaktdaten	prüfen			prüfen
Steuer-ID, VAT-ID	prüfen			prüfen
Handelsregisterauszug				
Gesellschafter	prüfen			prüfen
Veröffentlichter Geschäftsbericht für Jahr x-1	prüfen			prüfen
Produktionsstandort				
Adresse				
Geo-Daten	prüfen			
Betriebsleiter	Interview			Interview
Controlling (Verantwortlicher)	Interview			Interview

Antragsunterlagen	Erst-Auditierung	Vierteljährlich Auditierung	Halbjährliche Auditierung	Jährliche Auditierung
Nachhaltigkeit (Verantwortlicher)	Interview			Interview
Kontaktdaten	prüfen			prüfen
Betriebsgenehmigung	prüfen			prüfen
genehmigte Produktionskapazität	prüfen			prüfen
REACH-Genehmigung	prüfen			
Datum Inbetriebnahme	prüfen			
Produktionsmengen Jahre x-1 u. x-2	prüfen			prüfen
Engineering Report	prüfen			prüfen
Massenbilanz Jahre x-1 und x-2	prüfen			
Massenbilanz laufend		prüfen	prüfen	prüfen
Ein- und ausgehenden Stoffströme (Roh-, Hilfsstoffe u. Fertigprodukte)		prüfen	prüfen	prüfen
Energieverbrauch Jahre x-1 und x-2	prüfen			
Energieverbrauch laufend		prüfen	prüfen	prüfen
Warenwirtschaftssystem	prüfen	prüfen	prüfen	prüfen
Rechnungswesen/Controlling	prüfen	prüfen	prüfen	prüfen
Anlagentechnologie/Verfahren	Vertrag			prüfen
Anlagenbauer (Geschäftsführer)	Interview			
Nachhaltigkeitszertifikat und Prüfberichte Jahre x-1 und x-2	prüfen			
Nachhaltigkeitszertifizierungshistorie (Zertifizierungssystem, Auditoren, Ausgangsstoffe etc.)	prüfen			
Zollrechtliche Bewilligung	prüfen			prüfen
Sonstige Zertifizierungen (ISO etc.)	prüfen			prüfen
Lagerkapazität Ausgangsstoffe	Begehung			Begehung
Lagerkapazität Fertigprodukte	Begehung			Begehung
Art der Gewichts-/Volumenfeststellung	Begehung			Begehung
Eichbelege für Messeinrichtungen	prüfen			prüfen
UDB-Registrierung und -Nutzung	prüfen			prüfen
Kraftstoff				
Ausgelieferte Menge/Lieferscheine		prüfen	prüfen	prüfen
Angabe der Zulassungsnummer auf dem Lieferschein	prüfen	prüfen	prüfen	prüfen
Bezeichnung (Handelsüblicher Name)	prüfen			
THG-Einsparung	prüfen			prüfen
Prüfung auf Normkonformität (Analysezertifikat) / Probe	prüfen			prüfen
Maßgebliche Kraftstoff-Norm	prüfen			
Biomasse-/abfall-Code ex Nabisy-Liste	prüfen			
Ausgangsstoff(e)				
Bezeichnung				
Eingelieferte Menge/Lieferscheine		prüfen	prüfen	prüfen
Gesamtmenge	plausibilisier.			plausibilisier.
Typische Produkteigenschaften (Analysezertifikat)	prüfen			

Antragsunterlagen	Erst-Auditierung	Vierteljährlich Auditierung	Halbjährliche Auditierung	Jährliche Auditierung
Zuordnung Anhang IX A oder B	prüfen			
Herkunftsland/-länder	prüfen			
Darstellung Lieferkette	prüfen			prüfen
Liste Rohstoffanfallstellen	Stichproben			
Verarbeitung				
Beschreibung des Verarbeitungsprozesses (Fließdiagramm)	Prüfen/Begehung			Prüfen/Begehung
Ausbeutespanne	prüfen	prüfen	prüfen	prüfen
Menge eingesetzter Hilfsstoffe	prüfen	prüfen	prüfen	prüfen
Menge Kuppelprodukte	prüfen	prüfen	prüfen	prüfen
Menge Produkt-/Abfallnebenströme	prüfen	prüfen	prüfen	prüfen
Menge Additive	prüfen	prüfen	prüfen	prüfen

3. Zusätzliche Anforderungen an Antragsteller und Beachtung bei der Zertifizierung bzw. Vor-Ort-Kontrolle

- Rohstoffanlieferungen und Fertigproduktauslieferungen per Schiff:
Es hat eine einschlägige Analytik durch ein unabhängiges Labor nach Probennahme durch einen unabhängigen Kontrolleur zu erfolgen. Bei der Analyse von Rohstoffanlieferungen ist der Fokus auf mögliche Vermischungen mit Palmöl zu richten.