



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

**Ausarbeitung**

---

**Rechtsfolgen unrichtiger Upstream-Emissionsminderungsnachweise**

**Rechtsfolgen unrichtiger Upstream-Emissionsminderungsnachweise**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 084/24  
Abschluss der Arbeit: 22.06.2024  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
1.1.	Regelungskomplex	4
1.1.1.	Treibhausgasminderungspflicht	4
1.1.2.	Anrechnung von Upstream-Emissionen	4
1.2.	Täuschung über die real erzielte Emissionsminderungen	5
1.3.	Fragestellung	5
<b>2.</b>	<b>Projekte</b>	<b>5</b>
2.1.	Zustimmung des Umweltbundesamtes	5
2.2.	Voraussetzungen der Zustimmung	5
2.3.	Rücknahme der Zustimmung	6
<b>3.</b>	<b>UER-Nachweise</b>	<b>6</b>
3.1.	Voraussetzungen für die Ausstellung	6
3.2.	Abläufe bei der Ausstellung	7
3.3.	Berichtigung und Löschung unrichtiger UER-Nachweise und Vereinnahmung von Sicherheitsleistungen (§§ 24 und 25 UERV)	7
3.4.	Löschung nach § 48 VwVfG analog?	9
3.4.1.	Schlichtes Verwaltungshandeln bei Ausstellung der Nachweise	9
3.4.2.	Löschung als actus contrarius?	9
3.4.3.	Rechtswidrigkeit des UER-Nachweises	9
3.4.4.	Vorrangige Spezialvorschriften in der UERV?	10
3.4.4.1.	Grundsätze	10
3.4.4.2.	Einwand der „Doppelkompensation“?	10
3.4.5.	Zwischenergebnis	11
<b>4.</b>	<b>Anrechnung auf die Treibhausgasminderungspflicht und Ausgleichsabgabe</b>	<b>11</b>
4.1.	Verfahren	11
4.2.	Frage der Nachprüfung der Richtigkeit durch die Biokraftstoffquotenstelle	11
4.3.	Rücknahme der Anrechnung auf die Treibhausgasminderungspflicht?	12
4.4.	Ausgleichsabgabe	13

## 1. Einleitung

### 1.1. Regelungskomplex

#### 1.1.1. Treibhausgasminderungspflicht

Wer gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Otto- oder Dieselmotoren in Verkehr bringt, die nach dem Energiesteuergesetz zu versteuern sind<sup>1</sup>, hat sicherzustellen, dass für die gesamte im Lauf eines Kalenderjahres (Verpflichtungsjahr) von ihm in Verkehr gebrachte Menge Kraftstoff die Treibhausgasemissionen um einen bestimmten Prozentsatz gemindert werden (§ 37a Abs. 1 und 4 Bundesimmissionsschutzgesetz, BImSchG<sup>2</sup>). Diese Verpflichtung wird auch als **Treibhausgasminderungspflicht** bezeichnet.<sup>3</sup> Für deren Erfüllung sieht § 37a Abs. 5 S. 1 BImSchG unterschiedliche **Optionen** vor. Dazu zählt z. B. das Inverkehrbringen von Biokraftstoffen, die Verwendung bestimmter erneuerbarer Kraftstoffe oder auch sogenannte **Upstream-Emissionsminderungen** (§ 37a Abs. 5 S. 1 Nr. 5 BImSchG i. V. m. der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung, UERV<sup>4</sup>).

#### 1.1.2. Anrechnung von Upstream-Emissionen

Unter Upstream-Emissionen versteht die UERV „sämtliche Treibhausgasemissionen, die entstehen, bevor der Raffinerierohstoff in die Raffinerie oder Verarbeitungsanlage gelangt“ (vgl. § 2 Abs. 2 UERV). Dazu gehören z. B. Emissionen, die auftreten bei der Erkundung und Erschließung von Lagerstätten, der Herstellung und Gewinnung des Erdöls, der Aufbereitung des Erdöls oder beim Transport des Rohstoffs zur Raffinerie. Wesentliche Quellen von Treibhausgasemissionen sind hierbei das **Abfackeln (Flaring)**, **Ablassen (Venting)** und unkontrollierte Entweichen von **Begleitgasen der Erdölförderung (Leckagen)**.<sup>5</sup> Eine Reduzierung solcher Emissionen kann bis zu einem bestimmten Prozentsatz als Erfüllung der Treibhausgasminderungspflicht angerechnet werden (§ 3 UERV). Die UERV regelt diese Anrechnung und die entsprechenden Verfahren (§ 1 UERV). Dazu gehören z. B. Vorschriften über die Durchführung von Projekten zur Minderung von Upstream-Emissionen oder über die Ausstellung von Nachweisen über die erzielten Einsparungen (**UER-Nachweise**).

---

1 Vgl. § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 4 Energiesteuergesetz, <https://www.gesetze-im-internet.de/energiestg/BJNR153410006.html>.

2 <https://www.gesetze-im-internet.de/bimSchG/BJNR007210974.html>.

3 Siehe hierzu Tünnesen-Harmes in: BeckOK Umweltrecht, Giesberts/Reinhardt, 70. Edition, Stand: 1. Juli 2022, § 37a BImSchG, Rn. 1 und 24.

4 <https://www.gesetze-im-internet.de/uerv/BJNR016900018.html>.

5 [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchssteuern/Treibhausgasquote-THG-Quote/Quotenverpflichtung/Erfuellung-Quotenverpflichtung/Anrechnung-Upstream-Emissionsminderungen/anrechnung-upstream-emissionsminderungen\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchssteuern/Treibhausgasquote-THG-Quote/Quotenverpflichtung/Erfuellung-Quotenverpflichtung/Anrechnung-Upstream-Emissionsminderungen/anrechnung-upstream-emissionsminderungen_node.html).

## 1.2. Täuschung über die real erzielte Emissionsminderungen

Laut Presseberichten seien zahlreiche Projekte zur Emissionsminderung nur vorgetäuscht worden. Aufgrund der Täuschung seien UER-Nachweise ausgestellt worden, obwohl die bescheinigten Emissionsminderungen nie erzielt worden seien.<sup>6</sup>

## 1.3. Fragestellung

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den verwaltungsrechtlichen Folgen für die Träger vorgetäuschter Projekte (2.). Zudem wird untersucht, ob unrichtige UER-Nachweise durch das Umweltbundesamt für ungültig erklärt werden könnten (3.). Schließlich behandelt diese Ausarbeitung die Frage, ob eine aufgrund unrichtiger UER-Nachweise erfolgte Anrechnung auf die Treibhausgasemissionsminderungspflicht rückgängig gemacht werden kann (4.). Eine strafrechtliche Würdigung des Verhaltens der an der Erlangung der UER-Nachweise beteiligten Personen ist nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung. Ebenso wird auf etwaige zivilrechtliche Schadensersatzansprüche zwischen den Beteiligten nicht eingegangen.

Die aufgeworfenen Fragen sind bisher weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung ausreichend geklärt. Die UERV ist im Hinblick auf mögliche Antworten zudem wenig eindeutig. Diese Ausarbeitung zeigt daher lediglich mögliche Argumentationslinien auf. Eine abschließende Beurteilung wäre nur in einem Verwaltungsverfahren mit anschließender gerichtlicher Klärung möglich.

## 2. Projekte

### 2.1. Zustimmung des Umweltbundesamtes

Vor Beginn einer Projektstätigkeit hat der Projektträger beim Umweltbundesamt die **Zustimmung** zu beantragen (§ 7 Abs. 1 UERV). Mit „Projektträger“ ist die „natürliche oder juristische Person [gemeint], die die Entscheidungsgewalt über eine Projektstätigkeit innehat“ (§ 2 Abs. 7 UERV). Mit der Zustimmung erklärt das Umweltbundesamt, dass für die Upstream-Emissionsminderungen vorbehaltlich ihrer Verifizierung UER-Nachweise ausgestellt werden können (§ 10 Abs. 1 UERV). Es geht also um die grundsätzliche Geeignetheit des Projekts zur Generierung von UER-Nachweisen aufgrund von Emissionsminderungen.<sup>7</sup>

### 2.2. Voraussetzungen der Zustimmung

Die Voraussetzungen für die Erteilung der Zustimmung enthält § 10 Abs. 2 UERV. Grundlage der Entscheidung des Umweltbundesamtes ist unter anderem ein **Validierungsbericht** einer Validierungsstelle. Dieser Bericht ist dem Antrag auf Erteilung der Zustimmung beizufügen (§ 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 UERV). Validierungsstellen müssen akkreditiert sein, damit sie als im Sinne der

---

6 <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/unternehmen/oelkonzerne-klimaschutz-projekte-china-verdacht-betrug-100.html>; <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/unternehmen/shell-rosneft-omv-betrug-verdacht-klimaschutz-100.html>.

7 Wolke in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 102. EL September 2023, § 10 UERV, Rn. 1 (98. EL April 2022).

Verordnung „registriert“ gelten (§ 32 Abs. 1 UERV). Die Validierungsstelle prüft, ob die Projektstätigkeit eines Projektträgers die Voraussetzungen für die Zustimmung erfüllt (Validierung) und erstellt den Validierungsbericht (§ 38 Abs. 1 UERV). Wenn eine Validierungsstelle ihre Aufgaben nicht richtig erfüllt, kann deren Registrierung widerrufen oder zurückgenommen<sup>8</sup> werden (§ 36 UERV). Dies gilt auch dann, wenn eine Kontrolle der Projektstätigkeiten vor Ort nicht sichergestellt ist (§ 36 Abs. 2 S. 2 UERV). Nach § 11 UERV ist die Zustimmung zu versagen, „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Projektträger nicht die notwendige Gewähr für die ordnungsgemäße Durchführung, insbesondere für die Erfüllung der Pflichten nach dieser Verordnung bietet“.

Bei Projekten, die – wie eingangs unter 1.2. geschildert – nur auf dem Papier existieren, sind die Voraussetzungen für die Erteilung einer Zustimmung nicht erfüllt. So bestimmt § 10 Abs. 2 Nr. 2 UERV, dass die Ermittlung der Upstream-Emissionsminderungen entsprechend den Anforderungen nach § 6 erfolgen muss. Wenn bereits bei der Stellung des Antrags feststeht, dass keine Einsparungen erzielt werden, fehlt es an diesem Tatbestandsmerkmal. Eine dennoch erteilte Zustimmung wäre rechtswidrig. Für die Frage der Rechtmäßigkeit der Zustimmung kommt es jedoch auf die konkreten Umstände des Einzelfalls an, so dass hier keine allgemeingültigen Aussagen getroffen werden können.

### 2.3. Rücknahme der Zustimmung

Bei der Zustimmung handelt sich um einen Verwaltungsakt (§ 35 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG).<sup>9</sup> Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann nach § 48 Abs. 1 VwVfG, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen werden. Inwieweit ein schutzwürdiges Vertrauen des Adressaten des Verwaltungsaktes gegeben ist und etwaige Vermögensnachteile bei einer Rücknahme auszugleichen sind (§ 48 Abs. 3 VwVfG), wäre im Einzelfall zu entscheiden. Ohne die Zustimmung für das Projekt **dürfen keine UER-Nachweise (mehr) ausgestellt** werden (§ 19 Abs. 2 Nr. 1 UERV).

## 3. UER-Nachweise

### 3.1. Voraussetzungen für die Ausstellung

Nach § 19 Abs. 1 UERV werden UER-Nachweise im UER-Register des Umweltbundesamtes ausgestellt. Der Projektträger selbst veranlasst diese Ausstellung (§ 19 Abs. 2 UER). Die Voraussetzungen für die Ausstellung regelt **§ 19 Abs. 2 UERV**. Die Vorschrift enthält allgemeinen Anforderungen an das Projekt (§ 19 Abs. 2 Nr. 1 bis Nr. 3 UERV). Der Projektträger hat des Weiteren eine Sicherheit in Form einer **selbstschuldnerischen Bürgschaft** zu stellen (§ 19 Abs. 2 Nr. 9 i. V. m. § 14 Abs. 2 UERV). Die Höhe legt das Umweltbundesamt nach § 14 Abs. 1 S. 2 und 3 UERV im Rahmen der Zustimmung fest und berücksichtigt dabei „die Art der Projektstätigkeit, die geschätzte Höhe der Upstream-Emissionsminderungen sowie den erwartbaren Marktwert der UER-

---

8 Nach der Terminologie des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>, bezieht sich die Rücknahme auf einen rechtswidrigen Verwaltungsakt (§ 48 VwVfG) und der Widerruf auf einen rechtmäßigen Verwaltungsakt (§ 49 VwVfG).

9 Wolke in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 102. EL September 2023, § 10 UERV, Rn. 1 (98. EL April 2022).

Nachweise“. Die Bürgschaft dient der Absicherung der Verpflichtung des Projektträgers, im Falle der Unrichtigkeit von UER-Nachweisen ggf. solche Nachweise auf sein Konto zu übertragen, damit diese vom Umweltbundesamt gelöscht werden können (§ 24 Abs. 3 UERV und unten Abschnitt 3.3.). Nach § 19 Abs. 2 Nr. 4 UERV muss dem Umweltbundesamt zudem ein **Verifizierungsbericht** vorgelegt worden sein.

Eine vom Projektträger beauftragte Verifizierungsstelle (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 4 lit. c UERV) prüft u. a., ob die Projektstätigkeit entsprechend der Projektdokumentation durchgeführt worden ist (§ 39 Abs. 1 Nr. 2 UERV) und der Projektträger die Upstream-Emissionsminderungen im Verifizierungszeitraum zutreffend ermittelt hat (§ 39 Abs. 1 Nr. 4 UERV). Die Verifizierungsstelle legt dem Umweltbundesamt und dem Projektträger einen entsprechenden Verifizierungsbericht vor (§ 39 Abs. 4 S. 1 UERV). Sie bestätigt zudem schriftlich, dass die Projektstätigkeit zu der verifizierten Upstream-Emissionsminderung geführt hat (§ 39 Abs. 4 S. 2 UERV). Für Widerruf oder Rücknahme der Registrierung einer Verifizierungsstelle gelten die oben gemachten Ausführungen zur Validierungsstelle (Abschnitt 2.2.) entsprechend.

### 3.2. Abläufe bei der Ausstellung

Nach der Veranlassung der Ausstellung von UER-Nachweisen durch den Projektträger stellt das Umweltbundesamt innerhalb von vier Wochen technisch sicher, dass der Projektträger die UER-Nachweise ausstellen kann (§ 19 Abs. 3 UERV). In diesem Zeitraum nimmt das Umweltbundesamt lediglich eine summarische Prüfung des Verifizierungsberichts vor. Auf seine Vollständigkeit und Richtigkeit überprüft das Umweltbundesamt den Bericht hingegen erst innerhalb einer Jahresfrist anhand der ihm vorgelegten Unterlagen und, soweit erforderlich, vor Ort (§ 44 Abs. 2 UERV).<sup>10</sup>

### 3.3. Berichtigung und Löschung unrichtiger UER-Nachweise und Vereinnahmung von Sicherheitsleistungen (§§ 24 und 25 UERV)

Das Umweltbundesamt kann gegenüber dem Projektträger feststellen, dass Angaben zur Höhe der UER unrichtig sind (§ 24 Abs. 1 UERV). Die Nachweise sind nach § 24 Abs. 1 UERV unrichtig,

„wenn

1. die im UER-Nachweis enthaltene Angabe zur Höhe der Upstream-Emissionsminderung nicht mit der tatsächlich erreichten Höhe übereinstimmt oder

2. entgegen der Erklärung des Projektträgers die Upstream-Emissionsminderung bereits in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union geltend gemacht worden ist.“

§ 24 Abs. 1 UERV bezieht sich auf den Fall, dass das Umweltbundesamt bei der Prüfung des Verifizierungsberichts (§ 44 Abs. 2 S. 1 UERV) Unstimmigkeiten entdeckt hat.<sup>11</sup> Die Fehler im UER-

---

10 Siehe hierzu auch Erxleben, in Landmann/Rohmer: Umweltrecht, Werkstand: 102. EL September 2023, § 19 UERV, Rn. 2 f. UERV (98. EL April 2022).

11 Erxleben, in Landmann/Rohmer: Umweltrecht, Kommentar, Stand September 2023, § 24 UERV, Rn. 1.

---

Register sind u. a. darauf zurückzuführen, dass die UER-Nachweise nach § 19 vor der Prüfung der Verifizierungsberichte ausgestellt werden.<sup>12</sup>

Stellt das Umweltbundesamt die Unrichtigkeit fest, kann es die Angaben **berichtigen**, wenn sich der betroffene UER-Nachweis noch auf dem Konto befindet, oder in entsprechendem Umfang UER-Nachweise auf dem Konto des Projektträgers **löschen** (§ 24 Abs. 2 UERV).

Sollten sich auf dem Konto des Projektträgers nicht ausreichend UER-Nachweise zur Löschung befinden, so ist dieser verpflichtet, innerhalb einer vom Umweltbundesamt gesetzten Frist ausreichend Nachweise auf das Konto zu übertragen (§ 24 Abs. 3 S. 1 UERV). Bis zur Erfüllung dieser Pflicht kann der Projektträger keine weiteren Transaktionen auf dem Konto durchführen (§ 24 Abs. 3 S. 2 UERV). Erfolgt die Pflichterfüllung nicht innerhalb der gesetzten Frist, wird dies mit dem Verfall der Sicherheitsleistung sanktioniert (§ 25 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 UERV).

Nach Abschluss der innerhalb eines Jahres vorzunehmenden Kontrolle durch das Umweltbundesamt wird die Sicherheit freigegeben, wenn bis dahin keine Unregelmäßigkeiten festgestellt wurden (§ 44 Abs. 2 i. V. m. § 25 Abs. 1 S. 1 UERV). Damit fällt ein wichtiges Druckmittel im Hinblick auf eine Nachbeschaffung von UER-Nachweisen durch den Projektträger weg.<sup>13</sup> Dieser hat zudem lediglich 18 Monate nach Ende des Anrechnungszeitraums Zugriff auf seine Konten (§ 26 Abs. 1 S. 2 UERV), sodass die Nachbeschaffung von UER-Nachweisen nur bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführt werden kann.<sup>14</sup>

Ungeklärt ist die Frage, ob bereits auf ein anderes Konto **übertragene UER-Nachweise**<sup>15</sup> dort ihre Gültigkeit behalten.

In einer Kommentierung von *Erxleben* ist hierzu Folgendes zu lesen:

„Sobald demnach der betroffene unrichtige UER-Nachweis auf dem Konto eines Dritten, auf das Entwertungskonto (§ 28) oder das Ausbuchungskonto (§ 29) übertragen wurde, wird er in seiner fehlerhaften Form als gültig behandelt. Ein Verpflichteter kann sich einen solchen UER-Nachweis wirksam auf die THG-Quote anrechnen lassen. Sinn und Zweck der Regelung ist zum einen den Schutz des Rechtsverkehrs zum anderen aber auch die Integrität des Anrechnungssystem zu gewährleisten. Daraus ergibt sich, dass ‘gültige’ UER-Nachweise nach Abs. 2 Nr. 2 solche UER-Nachweise sind, die zum Zeitpunkt der Löschung hätten auf die Quote angerechnet werden können.“<sup>16</sup>

---

12 Vgl. *Erxleben*, in Landmann/Rohmer: Umweltrecht, Kommentar, Stand September 2023, § 24 UERV, Rn. 1.

13 Vgl. *Erxleben*, in Landmann/Rohmer: Umweltrecht, Kommentar, Stand September 2023, § 24 UERV, Rn. 1.

14 Vgl. *Erxleben*, in Landmann/Rohmer: Umweltrecht, Kommentar, Stand September 2023, § 24 UERV, Rn. 1.

15 Eine Übertragung ist denkbar auf das Entwertungskonto oder das Abbuchungskonto sowie das Konto eines Dritten.

16 *Erxleben*, in Landmann/Rohmer: Umweltrecht, Kommentar, Stand September 2023, § 24 UERV, Rn. 2.

---

Gerichtlich ist diese Frage jedoch nicht entschieden. Eine Möglichkeit, auch bereits auf andere Konten übertragene Nachweise zu löschen, ließe sich nur durch eine analoge Anwendung von § 48 VwVfG begründen. Für eine entsprechende Begründung müssten zahlreiche dogmatische Hürden überwunden werden.

### 3.4. Löschung nach § 48 VwVfG analog?

#### 3.4.1. Schlichtes Verwaltungshandeln bei Ausstellung der Nachweise

Bei der Frage, ob über § 24 hinaus UER-Nachweise gelöscht oder anderweitig rückgängig gemacht werden können, handelt es sich um juristisches Neuland. Eine Rücknahme eines „rechtswidrigen“ UER-Nachweises aufgrund einer **direkten** Anwendung von § 48 VwVfG scheitert daran, dass das Umweltbundesamt die Ausstellung der UER-Nachweise durch den Projektträger lediglich technisch sicherstellt (siehe oben Abschnitt 3.2.). Dabei handelt es sich um schlichtes Verwaltungshandeln und nicht um eine „Regelung einer Behörde“ im Rahmen eines Verwaltungsakts (§ 35 S. 1 VwVfG).<sup>17</sup> In Betracht kommt daher nur eine analoge Anwendung von § 48 VwVfG.

#### 3.4.2. Löschung als actus contrarius?

Der Projektträger veranlasst die Ausstellung der Nachweise selbst. Eine Löschung von Nachweisen durch die Behörde könnte daher über eine „Rücknahme“ hinausgehen, da der Projektträger die Eintragung der Rechtsposition selbst vorgenommen und die Behörde dies lediglich technisch ermöglicht hat.

Die Löschung der Nachweise durch das Umweltbundesamt müsste als actus contrarius zur „technischen Sicherstellung“ der Möglichkeit, die Nachweise auszustellen, qualifiziert werden können. Hinzu kommt, dass eine Rücknahme gegenüber dem Adressaten der ursprünglichen Maßnahme vorgenommen wird. Der Projektträger, dem die Ausstellung des Nachweises ermöglicht wurde, ist jedoch mit einer Person, dem der UER-Nachweis danach übertragen wurde, nicht zwingend<sup>18</sup> identisch. Ginge man trotz dieser möglichen Einwände von einer analogen Anwendung des § 48 VwVfG aus, müsste der UER-Nachweis zunächst rechtswidrig sein.

#### 3.4.3. Rechtswidrigkeit des UER-Nachweises

Zur Feststellung einer Rechtswidrigkeit des UER-Nachweises könnte einerseits an dessen Unrichtigkeit (keine Emissionsminderungen erzielt) oder auch an eine Rücknahme der Zustimmung zum Projekt (siehe oben Abschnitt 2.3.) angeknüpft werden. Würde die Zustimmung durch eine Rücknahme mit Wirkung für die Vergangenheit entfallen, wäre damit eine der Voraussetzungen für die Ausstellung des Nachweises (§ 19 Abs. 2 Nr. 2 UERV) nicht mehr erfüllt, so dass dieser auch deswegen als rechtswidrig angesehen werden könnte.

---

17 Erxleben, in Landmann/Rohmer: Umweltrecht, Werkstand: 102. EL September 2023, § 19 UERV, Rn. 3 (98. EL April 2022).

18 Eine Identität wäre nur anzunehmen, wenn der Projektträger gleichzeitig zur Treibhausgasminderung verpflichtet ist, und den UER-Nachweis auf das Entwertungskonto übertragen hat.

#### 3.4.4. Vorrangige Spezialvorschriften in der UERV?

##### 3.4.4.1. Grundsätze

Die §§ 48, 49 VwVfG finden jedoch auch immer nur dann Anwendung, wenn das Fachrecht (hier die UERV) keine entgegenstehenden Regelungen abschließender Natur enthält.<sup>19</sup> Dabei kommt es auf die Auslegung des Fachrechts auf der Grundlage seiner Systematik und nach Sinn und Zweck im Einzelfall an.<sup>20</sup>

##### 3.4.4.2. Einwand der „Doppelkompensation“?

Würde ein Nachweis über eine analoge Anwendung von § 48 VwVfG für ungültig erklärt, könnte dies möglicherweise dazu führen, dass eine unterbliebene Emissionsminderung zweifach „kompensiert“ wird:

- Einmal in der Form einer Löschung der UER-Nachweise vom Konto des Projektträgers auf der Ebene des Projektträgers oder finanziell durch die Einbehaltung der von ihm erbrachten Sicherheitsleistung, deren Höhe sich am Marktwert des UER-Nachweises (siehe oben unter Abschnitt 3.1.) orientiert.
- Ein zweites Mal auf der Ebene des „Erwerbers“ des weiter übertragenen Nachweises, der in den Vorschriften der §§ 24, 25 nicht adressiert ist.

Es ließe sich schlüssig argumentieren, dass der Verordnungsgeber die Möglichkeit einer solchen „Doppelkompensation“ ausdrücklich geregelt hätte und den Ausgleich auf der Ebene des Projektträgers treffen wollte. Dieser steht der Unregelmäßigkeit durch die Entscheidungsgewalt über die Projektstätigkeit (vgl. § 2 Abs. 7 UERV) näher als derjenige, dem der Projektträger den UER-Nachweis übertragen hat. Der Verordnungsgeber hätte auch ohne Weiteres die §§ 48, 49 VwVfG für anwendbar erklären können, wie er es in § 36 UERV über Widerruf und Rücknahme der Registrierung der Validierungs- oder Verifizierungsstelle getan hat.

Ein solches Argument der Doppelkompensation greift aber nur, wenn die UER-Nachweise auf dem Konto des Projektträgers bereits gelöscht worden sind oder die Sicherheitsleistung nach § 25 Abs. 2 UERV zugunsten der Staatskasse vereinnahmt worden ist und die Behörde dennoch zusätzlich UER-Nachweise auf einem anderen Konto löschen möchte. In vielen Fällen wird die Sicherheitsleistung aber schon freigegeben worden sein. Das Umweltbundesamt überprüft innerhalb eines Jahres die Verifizierungsberichte auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit (§ 44 Abs. 2 UERV). Entdeckt es keine Unregelmäßigkeit, gibt es die Sicherheit frei (§ 25 Abs. 2 S. 1 UERV) (siehe oben Abschnitt 3.3.).

---

19 Müller in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 63. Ed. 1. April 2024, § 48, Rn. 10 und 16; vgl. auch § 1 Abs. 1 VwVfG, wonach das VwVfG nur Anwendung findet, soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehenden Bestimmungen enthalten (sog. Grundsatz der Subsidiarität, vgl. Müller, a. a. O.).

20 Müller in: BeckOK VwVfG, Bader/Ronellenfitsch, 63. Ed. 1. April 2024, § 48, Rn. 10; Schoch in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand: 4. EL November 2023, § 48 VwVfG, Rn. 19.

### 3.4.5. Zwischenergebnis

Die Möglichkeit einer Löschung eines UER-Nachweises, der vom Konto des Projektträgers bereits weiter übertragen wurde, wäre nur unter Überwindung der genannten dogmatischen Hürden (*actus contrarius*) schlüssig begründbar. Zudem könnte gegen eine solche Möglichkeit die Literaturmeinung von *Erleben* angeführt werden (Abschnitt 3.3.).

## 4. Anrechnung auf die Treibhausgasminderungspflicht und Ausgleichsabgabe

### 4.1. Verfahren

Zur Anrechnung von Upstream-Emissionsminderungen zur Erfüllung der Verpflichtung zur Minderung der Emissionen muss der Verpflichtete nach § 4 UERV der Biokraftstoffquotenstelle im Rahmen der Mitteilung nach § 37c Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)<sup>21</sup> die UER-Nachweise vorlegen und auf das Entwertungskonto des UER-Registers übertragen.

§ 37c Abs. 1 S. 1 BImSchG lautet wie folgt:

„(1) Verpflichtete haben der zuständigen Stelle jeweils bis zum Ablauf des 15. April des auf das Verpflichtungsjahr folgenden Kalenderjahres schriftlich mitzuteilen

1. die im Verpflichtungsjahr von ihnen in Verkehr gebrachte Menge fossilen Otto- und fossilen Dieselkraftstoffs oder fossilen Flugturbinenkraftstoffs,
2. die im Verpflichtungsjahr von ihnen eingesetzte Menge an Erfüllungsoptionen, bezogen auf die verschiedenen jeweils betroffenen Erfüllungsoptionen, und
3. die Treibhausgasemissionen in Kilogramm Kohlenstoffdioxid-Äquivalent der jeweiligen Mengen.“

§ 37a Abs. 5 BImSchG zählt die in Nr. 2 genannten „Erfüllungsoptionen“ auf. Dazu gehört z. B. das Inverkehrbringen von Biokraftstoff, aber auch Upstream-Emissionsminderungen nach der UERV (vgl. § 37a Abs. 5 S. 1 Nr. 5 BImSchG).

### 4.2. Frage der Nachprüfung der Richtigkeit durch die Biokraftstoffquotenstelle

Die Formulierung „zur Anrechnung von Upstream Emissionsminderungen“ in § 4 UERV in Verbindung mit dem Verweis auf die Mitteilung in § 37c BImSchG kann so verstanden werden, dass die Inhalte der Mitteilung die Basis für die Anrechnung sind. Dementsprechend überprüft die Biokraftstoffquotenstelle dem Verordnungswortlaut nach lediglich die auf das Entwertungskonto übertragenen Mengen (§ 28 Abs. 2 UERV) und rechnet die sich daraus ergebenden Emissions-

---

21 <https://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/BJNR007210974.html>.

minderungen (begrenzt auf 1,2 Prozent des Referenzwerts) auf die Treibhausgasminderungspflicht an (§ 3 UERV).<sup>22</sup>

Die UERV und das BImSchG sehen jedoch keine Befugnis der Biokraftstoffquotenstelle vor, zu überprüfen, ob die UER-Nachweise den Tatsachen entsprechen und die entsprechenden Mengen zu Recht gemeldet worden sind.<sup>23</sup> Im Hinblick auf die Überprüfung der Richtigkeit des UER-Nachweises nimmt die UERV die Verifizierungsstellen (§ 19 Abs. 2 Nr. 4 und 5 und § 41 UERV) und das Umweltbundesamt (§ 44 Abs. 2 UERV) in die Pflicht.

Zumindest für den Fall, dass die Unrichtigkeit der UER-Nachweise offensichtlich ist und der Inhalt der UER-Nachweise widerlegt ist, könnte man schlüssig vertreten, dass eine Verweigerung der Anrechnung möglich sein muss. Argumentativ ließe sich dies auf den Wortlaut von § 3 Abs. 1 UERV („Anrechnung von Upstream-Emissionsminderungen“) und eines der Ziele der Verordnung („Vermeidung von Upstream-Emissionen“) stützen. Würde ein unrichtiger UER-Nachweis stets eine Anrechnung auf die Treibhausgasminderungspflicht ermöglichen, bliebe der Ausfall einer Emissionsminderung verwaltungsrechtlich unberücksichtigt und „unkompensiert“, sofern es nicht mehr möglich ist, in entsprechendem Umfang gültige UER-Nachweise auf dem Konto des Projektträgers zu löschen (siehe hierzu Abschnitt 3.3.).

Dagegen ließe sich jedoch möglicherweise einwenden, dass der UER-Nachweis rechtlich noch gültig ist, sofern man von einer fehlenden Rücknahme- bzw. Löschungsmöglichkeit ausginge (vgl. dazu oben Abschnitt 3.4.). Zudem gehen Teile der Literatur davon aus, dass auch unrichtige Nachweise zur Anrechnung auf die Treibhausgasminderungspflicht eingesetzt werden können (siehe Abschnitt 3.3.).

#### 4.3. Rücknahme der Anrechnung auf die Treibhausgasminderungspflicht?

Bei der Anrechnung auf die Treibhausgasminderungspflicht handelt es sich um einen Verwaltungsakt.<sup>24</sup> Ginge man – trotz der oben unter Abschnitt 3.4. aufgezeigten möglichen Einwände – von der Möglichkeit einer „Rücknahme“ (Löschung) des UER-Nachweises nach § 48 VwVfG analog aus, könnte eine der Voraussetzungen für die Anrechnung auf die Treibhausgasminderungspflicht beseitigt werden. Dasselbe gilt, wenn man die Ansicht vertreten würde, dass eine Anrechnung auch bei einem formal vorhandenen, aber dennoch unrichtigen Nachweis nicht erfolgen

---

22 Siehe hierzu Referentenentwurf vom 5. September 2017, [https://umwelt-online.de/regelwerk//z\\_pdf/notifiz/notification\\_draft\\_2017\\_423\\_d\\_de.pdf](https://umwelt-online.de/regelwerk//z_pdf/notifiz/notification_draft_2017_423_d_de.pdf), S. 53, Zu § 50 (Datenübermittlung); [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchssteuern/Treibhausgasquote-THG-Quote/Quotenverpflichtung/Erfuellung-Quotenverpflichtung/Anrechnung-Upstream-Emissionsminderungen/anrechnung-upstream-emissionsminderungen\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchssteuern/Treibhausgasquote-THG-Quote/Quotenverpflichtung/Erfuellung-Quotenverpflichtung/Anrechnung-Upstream-Emissionsminderungen/anrechnung-upstream-emissionsminderungen_node.html); vgl. auch Erxleben in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 102. EL September 2023, § 28 UERV, Rn. 2. (98. EL April 2022): „[Die Biokraftstoffquotenstelle] erhält deshalb Zugang zum Entwertungskonto, um die in der Quotenmeldung abgegebenen Angaben mit den vom Verpflichteten auf das Entwertungskonto transfereierten UER-Nachweisen abzugleichen.“

23 Siehe auch [https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchssteuern/Treibhausgasquote-THG-Quote/Quotenverpflichtung/Erfuellung-Quotenverpflichtung/Anrechnung-Upstream-Emissionsminderungen/anrechnung-upstream-emissionsminderungen\\_node.html](https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchssteuern/Treibhausgasquote-THG-Quote/Quotenverpflichtung/Erfuellung-Quotenverpflichtung/Anrechnung-Upstream-Emissionsminderungen/anrechnung-upstream-emissionsminderungen_node.html).

24 Tünnesen-Harmes in: BeckOK Umweltrecht, Giesberts/Reinhardt, 70. Edition, Stand: 1. Juli 2022, § 37c BImSchG, Rn. 18.

darf (siehe oben Abschnitt 4.2.). Unter solchen Prämissen wäre die Anrechnung rechtswidrig, so dass an eine Rücknahme der Anrechnung nach § § 37c Abs. 5 Satz 1 i. V. m. §§ 172 Abgabenordnung (AO)<sup>25</sup> zu denken wäre.

#### 4.4. Ausgleichsabgabe

Führt die fehlende Berücksichtigung einer Emissionsminderung zu einer Untererfüllung der Treibhausgasminderungspflicht (siehe hierzu § 37a Abs. 1 und 4 BImSchG), könnte die Biokraftstoffquotenstelle eine Ausgleichsabgabe nach § 37c Abs. 2 BImSchG verhängen. Einer solchen Ausgleichsabgabe liegt die Vorstellung des Gesetzgebers zugrunde, dass es aus betriebswirtschaftlicher Sicht für die Quotenverpflichteten günstiger ist, die Quotenverpflichtung einzuhalten als dagegen zu verstoßen.<sup>26</sup>

\* \* \*

---

25 [https://www.gesetze-im-internet.de/ao\\_1977/BJNR006130976.html](https://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977/BJNR006130976.html).

26 BT-Drs. 16/2709 vom 25. September 2006, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/027/1602709.pdf>, S. 23.