



---

## Ausschussdrucksache 20(16)343-G

(03.12.2024)

---

### **Stellungnahme**

**Dr. Wolfgang Heinze**

Rechtsanwalt - SNP Schlawien Partnerschaft mbB

Rechtsanwälte Steuerberater

### **Öffentliche Anhörung**

zum

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

**Möglichen Betrug mit gefälschten Klima-Zertifikaten lückenlos  
aufklären –**

**Zu Unrecht ausgestellte Zertifikate aberkennen**

**BT-Drucksache 20/13223**

am 4. Dezember 2024

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit  
und Verbraucherschutz  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Dr. Wolfgang Heinze**  
Rechtsanwalt  
Fachanwalt für Handels- und  
Gesellschaftsrecht  
Fachanwalt für Vergaberecht

**Peter Muth, M.A.**  
Rechtsanwalt  
Fachanwalt für Erbrecht  
Fachanwalt für Handels- und  
Gesellschaftsrecht

Tel.: +49 89 28634-280  
Fax: +49 89 28634-300  
wolfgang.heinze@snp.law

**Officium an den Pinakotheken**  
**Türkenstraße 16**  
**80333 München**  
www.snp.law  
encrypted@snp.law

**SNP Schlawien Partnerschaft mbB**

**Aktenzeichen: 006985-16/WH/WH**  
**3. Dezember 2024**

**Stellungnahme zur Anhörung am 04.12.2024  
zum Antrag gemäß BT-Drs. 20/13223**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu einzelnen Rechtsfragen zur Rücknahme von Verwaltungsakten im Zusammenhang mit einem möglichen Betrug mit „gefälschten“ UER-Nachweisen nehmen wir, wie folgt, auf Basis eines Sachstandes von Juni 2024 Stellung:

**I. Sachverhalt und Fragestellungen**

**1 Hintergrund**

In der aktuellen Abrechnungspraxis durch das Hauptzollamt („HZA“) als Biokraftstoffquotenstelle sind die UER-Nachweise für die Anrechnung von Upstream-Emissionsminderungen von Bedeutung. Diese setzt der Träger eines UER-Projekts („Projekträger“) für seine eigene Quotenverpflichtung ein oder überträgt sie auf einen anderen Quotenverpflichteten (dem Abschluss eines Quotenvertrages vergleichbar). Der Quotenverpflichtete überträgt die UER-Nachweise dann auf das im UER-Register eingerichtete Entwertungskonto der Biokraftstoffquotenstelle und teilt in der Quotenanmeldung die entsprechende Transaktionsnummer mit.

Die vorliegenden Erkenntnisse deuten darauf hin, dass insbesondere durch die „Verifizierung“ eigentlich nicht verifizierbarer UER-Projekte in China und in dem Wissen, dass das Umweltbundesamt („UBA“) bzw. die Deutsche Emissionshandelsstelle („DEHSt“) keine eigenen Prüfungen vor Ort vornehmen wird bzw. kann, in erheblichem Umfang unrichtige UER-Nachweise im UER-Register des UBAs ausgestellt und in der Folge von Quotenverpflichteten zur Minderung ihrer THG-Quote eingesetzt worden sind bzw. eingesetzt werden sollen.

Presseberichte weisen darauf hin, dass bei mindestens 31 der in der UER-Projektdatenbank aufgeführten Projekten chinesischer Verortung Hinweise auf Unregelmäßigkeiten vorliegen. Der DEHSt wurden seit Januar/Februar 2024 mehrere UER-Projekte (darunter die 31 vorgenannten UER-Projekte) und diesbezügliche Auffälligkeiten gemeldet. Bei nur 76 (Stand: 16.04.2024) genehmigten Projekten laut der Datenbank der DEHSt sind 68 Projekte in China situiert.

Hochrechnungen von Marktteilnehmern gehen von bis zu 62 verdächtigen UER-Projekten aus. Diese Hochrechnung basiert auf der Kombination von verdächtigen Validierungsstellen bzw. Verifizierungsstellen mit verdächtigen Projektträgern bei UER-Projekten in China und Nigeria.

Die eigenen Recherchen des ZDF haben für alle vom ZDF untersuchten 12 UER-Projekte den Verdacht des Betrugs erhärtet bzw. bestätigt. Zudem hat sich für 5 weitere UER-Projekte der tatsächliche Betreiber der Anlagen bzw. Projekte aus China bei der DEHSt gemeldet und angezeigt, dass er von einer Projektanmeldung im Rahmen der UERV keine Kenntnis hatte. Diese 12 plus 5 UER-Projekte waren Teil der 31 UER-Projekte, die seit Januar/Februar 2024 an die DEHSt gemeldet worden sind.

Die Unregelmäßigkeiten können in folgenden Kategorien zusammengefasst werden:

- Kategorie 1:** Keine Projektstätigkeit an sich oder keine Projektstätigkeit an der durch die Verifizierung „validierten“ Geokoordinaten
- Kategorie 2:** Inkorrekte Methodologie insbesondere hinsichtlich Art/ Umfang der Gasnutzung, insbesondere Begleitgasnutzung bei der Erdgasförderung statt der Erdölförderung
- Kategorie 3:** Projektumsetzung vor Zustimmung durch die DEHSt
- Kategorie 4:** Fehlerhafte Dokumentation

## 2 Allgemeiner Ablauf

In einem ersten Schritt beantragt gemäß § 7 UERV ein Projektträger vor Beginn der Projektstätigkeit die Erteilung der Zustimmung zu dieser beim UBA. Hierbei legt er einen Validierungsbericht einer sog. Validierungsstelle vor, § 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 UERV.

Diese Validierungsstelle muss gemäß § 32 UERV registriert sein, wobei aufgrund der gesetzlichen Fiktion des § 32 Abs. 1 S. 1 UERV eine Validierungsstelle als nach der UERV registriert gilt, wenn sie *„in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union gemäß DIN EN ISO 14065, Ausgabe Juli 2013, für die Bereiche der DIN EN ISO 14064-2, Ausgabe Mai 2020, und der DIN ISO 14064-3, Ausgabe Mai 2020, oder nach einer Vorgängerversion dieser Normen akkreditiert“* ist. Die vorliegend vielfach tätig gewordenen Validierungs- und Verifizierungsstellen verico SE („verico“) und Müller-BBM Cert Umweltgutachter GmbH („Müller-BBM“) verfügen wohl über entsprechende Akkreditierungen. Zu früheren Akkreditierungen, d.h. für die Jahre 2022-2023, lässt sich der DAKKS-Homepage nichts entnehmen.

Allerdings sind die Prüfungsgebiete der Akkreditierungen auf die Staaten Deutschland, Spanien und Schweden (verico) und Deutschland, Belgien, Italien, Österreich und Schweiz (Müller-BBM) beschränkt. Im Übrigen hat die DAKKS auf Anfrage des ZDF bestätigt, dass der Bereich „Upstream Emission Reductions“ („UER“) *nicht* Bestandteil von Akkreditierungen der DAKKS im Bereich Prüfstellen für Treibhausgase war und ist. Da UER-Projekte auf Grundlage der UERV bei keiner akkreditierten Stelle Bestandteil des Geltungsbereichs der Akkreditierung seien, habe die DAKKS dies auch nicht kontrolliert oder überprüft, so die DAKKS weiter gegenüber dem ZDF.

Aufgabe der Validierungs- und Verifizierungsstellen ist gemäß § 37 Abs. 1 Nr. 1 UERV die Überprüfung der Angaben des Projektträgers auf deren Richtigkeit und Vollständigkeit und hierüber ordnungsgemäß Bericht zu erstatten (Nrn. 2 und 3). § 38 Abs. 1 UERV weist der Validierungsstelle ergänzend die besondere Bedeutung zu, dass ihre Prüfung der Einhaltung der Voraussetzungen für die Erteilung der Zustimmung maßgeblich ist. § 38 Abs. 2 UERV legt dazu die Anforderungen fest und bestimmt eine zwingende Vor-Ort-Prüfung durch die Validierungsstelle.

Ist die Zustimmung erteilt, kann der Projektträger die Projektstätigkeit aufnehmen, die in dem mitgeteilten Anrechnungszeitraum tatsächlich erreichten Emissionsminderungen sodann dokumentieren und sich im Verifizierungsbericht bestätigen lassen. Mit dem Verifizierungsbericht „beantragt“ der Projektträger beim UBA schließlich die Möglichkeit, sich entsprechende UER-Nachweise über die erzielten Emissionsminderungen bis zu der im Verifizierungsbericht angegebenen Höhe ausstellen zu können, § 19 UERV. Die auf diese Weise ausgestellten UER-Nachweise können sodann entweder vom Projektträger selbst für eine eigene Quotenverpflichtung verwendet und „entwertet“ werden oder an einen Dritten übertragen („verkauft“) werden.

### 3 Fragestellungen

Aufgrund dieses Sachverhalts stellen sich folgende Fragen:

- Frage 1:** Welche Möglichkeiten gibt es UER-Projekte oder UER-Nachweise abzuerkennen, die auf falschen Tatsachen beruhen? Gibt es hier zeitliche Grenzen?
- Frage 2:** Wer ist in welcher Phase für die Anerkennung und die Aberkennung der UER-Zertifikate zuständig?
- Frage 3:** Welche Sanktion gemäß der UERV drohen Projektträgern, die UER-Projekte verkauft haben, die auf falschen Tatsachen beruhen?
- Frage 4:** Welche Rolle und Verantwortung hat das HZA bei der Anerkennung und Aberkennung von UER-Nachweisen bei der Mitteilung eines Quotenverpflichteten nach § 37c BIm-SchG? Kann das HZA insbesondere eine erneute Überprüfung von UER-Projekten oder UER-Nachweisen verlangen?
- Frage 5:** Inwiefern ist die Aussage des Hauptzollamts (nachfolgend auch „HZA“) in seiner E-Mail vom 09.01.2024, dass ein Zurückstellen von Bescheiden für das Verpflichtungsjahr 2022 vor dem Hintergrund des § 24 Abs. 2 UERV nicht angezeigt sei, rechtlich haltbar?

## II. Rechtliche Würdigung

Es ist darauf vorab hinzuweisen, dass es zu den nachfolgend erörterten Fragestellungen und Antworten soweit uns ersichtlich bislang keine Rechtsprechung und nur eine einzelne erste Kommentierung der UERV gibt, so dass wir bei der rechtlichen Würdigung der Probleme vorrangig nur auf allgemeine Rechtsgrundsätze eingehen und diese zur Erläuterung der gefundenen Ergebnisse heranziehen konnten.

### 1 Welche Möglichkeiten gibt es, UER-Projekte oder UER-Nachweise abzuerkennen, die auf falschen Tatsachen beruhen? Gibt es hier zeitliche Grenzen?

#### 1.1 Vorfrage: Rechtsnatur der Zustimmung und des UER-Nachweises

Für die Frage, welche Möglichkeiten es gibt, nachträglich aufgrund der Kenntnis über die fehlenden Voraussetzungen für eine Zustimmung zu einer Projektstätigkeit diese Zustimmung und/oder den UER-Nachweis „abzuerkennen“, ist die zunächst zu bestimmen, welche Rechtsnatur die Zustimmung bzw. der UER-Nachweis hat.

### 1.1.1 Zustimmung gemäß § 10 UERV

Voraussetzung für einen UER-Nachweis ist

- gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 1 UERV die vorherige Zustimmung der DEHSt zur Projektstätigkeit gemäß §§ 10ff. UERV und,
- dass die DEHSt nach summarischer Prüfung bestätigt hat, dass der Verifizierungsbericht den Anforderungen gemäß § 41 UERV entspricht, § 19 Abs. 2 Nr. 4 UERV (vgl. auch *Erxleben*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 102. EL September 2023, § 19 UERV Rn. 2).

Die Zustimmung gemäß §§ 10, 12 UERV als Grundlage des UER-Nachweises stellt einen **Verwaltungsakt** im Sinne von § 35 VwVfG dar, der nach § 10 Abs. 1 UERV unter dem „Vorbehalt“ zur Höhe der Emissionsminderungen gemäß dem späteren Verifizierungsbericht gemäß § 19 Abs. 2 UERV steht und materiell-rechtlich maßgeblich auf den Angaben und Prüfungen der Validierungsstelle aufbaut (vgl. auch *Erxleben*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 102. EL September 2023, § 10 UERV Rn. 1).

Die Zustimmung gemäß § 10 Abs. 1 UERV, d.h. der Verwaltungsakt, gewährt dem Projektträger damit dem Grunde nach eine öffentlich-rechtliche Position im Hinblick auf die Anerkennung der Emissionsminderungen aus der betreffenden Projektstätigkeit. Hinsichtlich des konkreten Umfangs der im Rahmen der Quotenerfüllung zu berücksichtigenden Emissionsminderungen enthält der Verwaltungsakt bzw. die Zustimmung jedoch noch keine abschließende Regelung, sondern steht hinsichtlich des konkret zusprechenden bzw. zu gewährenden Teils unter dem Vorbehalt der Bestätigung der tatsächlichen Emissionsreduzierung durch den Verifizierungsbericht. Die konkrete Höhe der Emissionsminderungen legt somit letzterer, ggf. nach der erforderlichen Berichtigung durch Maßnahmen der DEHSt, fest.

Erst mit den Angaben im Verifizierungsbericht ist die Zustimmung damit vollständig in ihrem Regelungsinhalt, doch ändert dies nichts an dem Verwaltungsakt-Charakter der Zustimmung gemäß § 35 VwVfG. Die Regelung in § 19 Abs. 2 Nr. 1 UERV zeigt zudem, dass der UER-Nachweis auf dieser Zustimmung entscheidend aufbaut und sie die maßgebliche behördliche Entscheidung, da Grundlage, für den UER-Nachweis ist.

### 1.1.2 UER-Nachweis gemäß § 19 UERV

Die Rechtsnatur des UER-Nachweises selbst ist dagegen in der UERV nicht abschließend definiert. Nach *Erxleben* (in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 102. EL September 2023,

§ 20 UERV, Rn. 3) sei der UER-Nachweis seiner Rechtsnatur nach an die Zertifikate und Berechtigungen des European Union Emission Trading Systems („EU ETS“) angelehnt, d.h. den dort ausgegebenen ETS-Zertifikaten (sog. Emissionsberechtigungen „EUA“). Beiden Systemen ist das Ziel gemein, die Treibhausgasemissionen zu minimieren, indem finanzielle Anreize zur Entwicklung von emissionsärmeren Technologien gesetzt werden.

a) Rechtsnatur der ETS-Zertifikate

Weitergehend definiert aber Art. 3 Nr. 3 der Richtlinie 2003/87/EG als Zertifikat eine Bescheinigung, die „zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum berechtigt“. Diese Norm verknüpft damit das Zertifikat selbst mit der Genehmigung nach Art. 4 der Richtlinie 2003/87/EG, die unmittelbar die Emission erlaubt.

Trotz der Handelbarkeit der ETS-Zertifikate wird aufgrund des Genehmigungscharakters nach Art. 4 die damit verbundenen Rechtsposition, die das Zertifikat ausdrückt, vorrangig dem öffentlichen Recht zugeordnet (*Weinreich*, in: Landmann/Rohmer, 97. EL 2021, § 7 TEHG Rn. 4), da das Recht die Kehrseite des staatlichen Eingriffs in die Freiheit zur Emission von Treibhausgasen darstelle. Stellt man – wie z.B. *Frenz/Theuer*, in: Frenz, Emissionshandelsrecht, TEHG, § 3 Rn. 7 ff. – nur auf die Zertifizierung einer Emissionsmenge ab, handelt es sich ebenfalls um eine öffentlich-rechtliche Befugnis, da damit die Befugnis zur Emission verbunden ist, die erst durch die gesetzliche Regelung erst geschaffen worden ist.

Die ETS-Zertifikate werden dagegen nicht als Finanzierungsinstrumente oder Wertpapiere im bank- bzw. zivilrechtlichen Sinne qualifiziert, so dass entsprechende Regelungen keine Anwendung auf sie finden.

b) Rechtsnatur der UER-Nachweise

Der Gedanke zur Rechtsnatur der ETS-Zertifikate als eine öffentlich-rechtliche Befugnis ist u.E. auf die UERV bzw. die UER-Nachweise aus folgenden Gründen zu übertragen:

Gemäß §§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1 UERV zielt die UERV zugunsten des Quotenverpflichteten darauf ab, ihm durch die aufgrund der von der UERV anerkannte Projektstätigkeit erzielten Emissionsminderungen eine weitere Anrechnungsmöglichkeit auf seine Treibhausgasminderungs-Quote („THG-Quote“) zu eröffnen. D.h. durch die UER-Nachweise kann der THG-Quoten-Verpflichtete gemäß § 4 Nr. 1 UERV seine Verpflichtung wirksam reduzieren, so dass insoweit eine Parallelität der Ziele zu den ETS-Zertifikaten besteht.

Gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 1 UERV ist Grundlage des UER-Nachweises die Zustimmung der DEHSt gemäß § 10 UERV. Ohne diese kann kein UER-Nachweis existieren, damit ist ein Verwaltungsakt Grundlage für den Nachweis.

Zwar stellt nach § 19 Abs. 1, Abs. 2 UERV der Projektträger sich den UER-Nachweis selbst aus, doch ermöglicht das UBA bzw. die DEHSt im Rahmen eines einfachen Verwaltungshandeln diese Ausstellung über das UER-Register.

Damit ist der UER-Nachweis nach der Systematik der UERV im Ergebnis zunächst nicht mehr als eine Bescheinigung, die die frühere Grundentscheidung der DEHSt zu Gunsten des Projektträgers in der Zustimmung nach außen hin – *vorläufig* – dokumentiert. Da jedoch Grundlagen des UER-Nachweises

- die Zustimmung der DEHSt – zur Anrechenbarkeit der Emissionsreduzierungen dem Grunde nach – und
- der inhaltlich richtige Verifizierungsbericht – für die Höhe der Emissionsreduzierung –

bleiben, zeigt der Ordnungsgeber, dass – wie die ETS-Zertifikate – die UER-Nachweise vorrangig als eine öffentlich-rechtliche Befugnis anzusehen sind, die zwar selbst keinen Verwaltungsakt-Charakter aufweisen, einen solchen aber voraussetzen.

## 1.2 Rechtsgrundlagen für Aufhebung der Zustimmung bzw. des UER-Nachweises

Für die aufgrund der im Raum stehenden Täuschungshandlungen bzw. fehlerhaften Angaben zu den Projektstätigkeiten aus heutiger Sicht „fehlerhaften“ Zustimmungen bzw. UER-Nachweise ist bezüglich der Art und Weise ihrer Aufhebung zu differenzieren:

### 1.2.1 Rücknahme der Zustimmung nach § 10 Abs. 1 UERV

#### a) Zustimmung nach § 10 Abs. 1 UERV als Verwaltungsakt

Verwaltungsrechtlich betrachtet stellt die Zustimmung nach § 10 Abs. 1 UERV einen den Projektträger begünstigenden Verwaltungsakt dar. Dieser ist, wenn die Voraussetzungen für die Zustimmung nicht vorlagen, von Anfang an rechtswidrig gewesen.

Wurde – was vorliegend vielfach anzunehmen sein dürfte – über das Vorliegen der Voraussetzungen vom Projektträger in zurechenbarer Weise getäuscht, gilt insoweit kein Vertrauensschutz und ist eine Aufhebung der Zustimmung durch die DEHSt gemäß § 48 Abs. 1, Abs. 2 S. 3 Nr. 1 VwVfG zulässig.

Wurde das Projekt während der Entwicklungsphase bzw. vor oder zum Zeitpunkt der Zustimmung bzw. deren Beantragung auf den anmeldenden Projektträger übertragen, macht sich dieser alle Erklärungen des Projektentwicklers zu eigen und erwirkte damit selbst die Zustimmung durch unrichtige Angaben im Sinne von § 48 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 VwVfG. Eine Kenntnis oder ein Kennenmüssen der Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der Angaben ist nicht erforderlich (BeckOK-J. Müller, VwVfG, Stand 01.04.2024, § 48 VwVfG Rn. 78 m.w.N. zur Rspr.).

Wird die Zustimmung bzw. der UER-Nachweis später übertragen, ändert auch dies nichts an dem rechtswidrigen Erlass der Zustimmung gegenüber dem ursprünglichen Projektträger und dessen Erklärungen: Es handelt sich bei der Zustimmung u.E. um eine sog. Sachgenehmigung, die rechtsnachfolgefähig ist – wie z.B. eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung im Sinne von § 6 BImSchG. Adressat der Rücknahmeverfügung ist dann der Quotenverpflichtete als Begünstigter der Zustimmung (*Stelkens/ Bonk/ Sachs-Sachs*, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 48 VwVfG Rn. 243). Dieser muss sich das Handeln und Wissen des ursprünglichen Projektträgers, mithin seines Verkäufers, zurechnen lassen, da der Quotenverpflichtete sich auf diese Weise eines Dritten zur Antragstellung/ Erlangung der Zustimmung bediente, so dass der Rechtsgedanke des § 123 Abs. 2 BGB vorliegend Anwendung finden dürfte und der heutige Projektträger bzw. Quotenverpflichtete die Täuschung über das Nicht-Vorliegen der Zustimmungsvoraussetzungen kennen musste und kennen konnte (vgl. in diesem Sinne BVerwG, Urteil vom 22.03.2017, Az. 5 C 4.16, Tz. 28ff.; *Stelkens/ Bonk/ Sachs-Sachs*, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 48 VwVfG Rn. 151, 155).

Eine Zurechnung muss und kann u.E. erst recht erfolgen, soweit übertragender Projektträger und heutiger Quotenverpflichteter als eng miteinander verbunden anzusehen sind, z.B. aufgrund konzernrechtlicher Verbundenheit, so dass der ursprüngliche Projektträger als im Lager des heutigen Quotenverpflichteten stehend anzusehen ist, damit Nicht-Dritter im Sinne von § 123 Abs. 2 BGB ist (vgl. hierzu MüKo-*Armbrüster*, BGB, 9. Aufl. 2021, § 123 BGB Rn. 74).

Darüber hinaus ist in den Fällen, in denen das UER-Projekt nicht existiert oder die Voraussetzungen für die Zustimmung nicht vorlagen, von einer zumindest grob fahrlässigen Unkenntnis des Quotenverpflichteten im Sinne von § 48 Abs. 2 S. 3 Nr. 3 VwVfG auszugehen, da er sich insoweit selbst davon überzeugen muss, gibt er doch die Erklärung gemäß § 37c BImSchG im eigenen Namen ab.

Die Jahresfrist gemäß § 48 Abs. 4 VwVfG läuft ab Kenntnis von der Täuschung, so dass hier u.E. frühestens in Einzelfällen zu Herbst 2024 ein Aufhebungsverbot eintreten könnte, wobei maßgeblich tatsächliche Kenntnis seitens der DEHSt ist.

b) Bestehen des UER-Nachweises nur in der Höhe der tatsächlichen Emissionsminderungen

Auf die Rücknahme gemäß § 48 VwVfG könnte verzichtet werden, wenn bereits aus der Zustimmung nach § 10 UERV folgen würde, dass der UER-Nachweis nur in der Höhe der *tatsächlichen* Emissionsminderungen besteht und bei Nicht-Erreichen derselben bei einem nicht-existenten Projekt die Zustimmung „wertlos“ ist.

Hierfür sprechen Wortlaut und Sinn und Zweck der Regelung in § 10 Abs. 1 UERV. Danach steht die Zustimmung der Höhe nach unter dem Vorbehalt der tatsächlich eingetretenen Emissionsminderungen. Für die materiell-rechtliche Reichweite der Zustimmung ist damit grundsätzlich *nicht* allein entscheidend, was im Verifizierungsbericht niedergelegt ist, sondern ob und in welcher Höhe die dort genannten Emissionsminderungen auch tatsächlich eingetreten sind. Dies würde bedeuten, dass bei einer tatsächlich nicht eingetretenen Emissionsminderung die Zustimmung zu Emissionsminderungen in Höhe von „0“ erteilt worden wäre.

Aus Gründen der Rechtsklarheit ist aber u.E. auch in diesem Fall eine Rücknahme der Zustimmung gemäß § 48 VwVfG vorzugswürdig, da damit der Grund-Verwaltungsakt beseitigt wird und keine Zweifel verbleiben.

## 1.2.2 Rücknahme des UER-Nachweises

a) Grundsätze

Ohne die Zustimmung nach § 10 UERV fehlt dem UER-Nachweis seine Grundlage, so dass u.E. in einem solchen Fall auch der UER-Nachweis gemäß § 48 VwVfG *analog* aufgehoben werden muss – von der DEHSt als der das UER-Register verwaltenden Stelle.

Es ist anerkannt, dass auf sonstige behördliche Maßnahmen § 48 VwVfG analog angewandt werden kann (*Schoch/Schneider*, Verwaltungsrecht, 4. EL November 2023, § 48 VwVfG Rn. 76), wie den mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt oder die verwaltungsinterne Zustimmung gegenüber einer anderen Behörde. Entsprechend vergleichbare Merkmale sind hier u.E. mit der Prüfung des Verifizierungsberichts, dem klaren Vorbehalt in der Zustimmung und der Mitwirkungshandlung bei der Erstellung des UER-Nachweises durch die Einstellung in das UER-Register seitens der DEHSt gegeben, da diese Maßnahmen eine Außenwirkung entfalten, mit der zugleich typischerweise ein Regelungscharakter einhergeht und der Vorbehalt der Zustimmung zumindest vorläufig ausgefüllt wird.

Lehnte man trotz der gegebenen Regelungslücke und der Analogiefähigkeit eine direkte Anwendung von § 48 VwVfG auf UER-Nachweise ab, folgt eine „Aufhebungsmöglichkeit“ seitens der

DEHSt indessen aus § 52 VwVfG. Nach dieser Norm ist im Falle der unanfechtbaren Rücknahme der Zustimmung der DEHSt jedenfalls möglich,

*„die auf Grund dieses Verwaltungsaktes erteilten Urkunden oder Sachen, die zum Nachweis der Rechte aus dem Verwaltungsakt oder zu deren Ausübung bestimmt sind, zurück[zu]fordern“.*

Der Projektträger bzw. der Quotenverpflichtete, der den UER-Nachweis verwendet hat bzw. verwenden möchte, muss diesen gemäß § 52 S. 2 VwVfG herausgeben bzw. die Löschung ermöglichen.

b) Ausnahme: § 24 UERV?

#### **Regelungsinhalt von § 24 UERV**

Allerdings enthält § 24 UERV zu unrichtigen UER-Nachweisen eine Sonderregelung für zwei Fälle:

- die im UER-Nachweis enthaltene Angabe zur Höhe der Upstream-Emissionsminderung stimmt nicht mit der tatsächlich erreichten Höhe überein (§ 24 Abs. 1 Nr. 1 UERV) oder
- entgegen der Erklärung des Projektträgers ist die Upstream-Emissionsminderung bereits in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union geltend gemacht worden (§ 24 Abs. 1 Nr. 2 UERV).

Ist einer dieser beiden Fälle gegeben, sieht § 24 UERV als Sanktion alleine vor, dass entweder die Angabe zur Höhe im UER-Nachweis berichtigt wird (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 UERV) oder in entsprechendem Umfang gültige UER-Nachweise auf dem Konto des Projektträgers gelöscht werden. Bei nicht ausreichenden UER-Nachweisen auf dem Konto des Projektträgers kann der Projektträger zur Nachbeschaffung solcher verpflichtet werden, § 24 Abs. 3 S. 1 UERV.

Hat der Projektträger die unrichtige UER-Nachweise dagegen auf das Konto eines Dritten, das Entwertungskonto, § 28 UERV, oder das Ausbuchungskonto, § 29 UERV, übertragen, soll nach wohl vorherrschender Ansicht der unrichtige UER-Nachweis als gültig behandelt werden und ein Quotenverpflichteter soll sich den unrichtigen UER-Nachweis auf die THG-Quotenverpflichtung anrechnen lassen können.

Nach diesem Verständnis wird damit aufgrund der beschränkten Sanktionen des § 24 UERV ein „gutgläubiger Erwerb“ von UER-Nachweisen ermöglicht, der einer Rücknahme der Zustimmung und des UER-Nachweises entgegenstehen könnte.

Dieses Verständnis von § 24 UERV ist u.E. indessen unzutreffend, da

- § 24 UERV *keine* Gutgläubenschutz-Regelung enthält und
- die Voraussetzungen von § 24 UERV in den vorliegenden Fällen nicht erfüllt sind.

### **§ 24 UERV: Keine Gutgläubenschutz-Bestimmung**

Eine Regelung zum gutgläubigen Erwerb einer öffentlich-rechtlich subjektiven Rechtsposition ist in § 24 UERV ausdrücklich *nicht* geregelt.

Der von der wohl vorherrschenden Ansicht gezogene Schluss, dass mit der Sanktionslosigkeit in Fällen wie den vorliegenden die grundlegenden verwaltungsrechtlichen Rechtsinstitute der §§ 48ff. VwVfG aufgehoben sein sollen und weitergehend auch ein Gutgläubenschutz beabsichtigt ist, findet in der UERV keine Grundlage. Der Gesetzgeber hat mit § 9 Abs. 3 BEHG im Bereich der Emissionszertifikate eine ausdrückliche Regelung zum Gutgläubenschutz geschaffen und klargestellt, dass dann in besonderen Fällen „*der Inhalt des Emissionshandelsregisters als richtig gilt*“. Eine solche eindeutige Regelung fehlt in § 24 UERV.

In § 24 UERV über den Wortlaut der Bestimmung hinaus einen weitergehenden Vertrauensschutz oder gar einen Gutgläubenschutz hineinlesen zu wollen, überdehnte u.E. nicht nur den Wortlaut, sondern es stellte sich insoweit die grundsätzliche Frage der entsprechenden Gesetzgebungs- und Regelungskompetenz. Letzteres spricht somit ebenfalls für einen eng begrenzten Anwendungsbereich von § 24 UERV.

### **Kein Anwendungsfall für § 24 UERV**

Auf den Fall der Nicht-Existenz des UER-Projektes bzw. einer Täuschung über die Grundlagen der Zustimmung findet § 24 UERV u.E. zudem *keine* Anwendung:

Die Norm setzt ihrem eng zu verstehenden Wortlaut nach voraus, dass es bei der Unrichtigkeit des UER-Nachweises nur um die Höhe der in diesem angegebenen Emissionsminderungen geht, nicht aber um die Frage, ob überhaupt solche eingetreten sind. § 24 UERV will damit den Fall erfassen, dass eine spätere Überprüfung des Verifizierungsberichts dazu führt, dass weniger Emissionsminderungen anerkannt werden, als im UER-Nachweis auf Basis des Verifizierungsberichts niedergelegt und vom Projektträger sich selbst ausgestellt worden sind. Grundlage für die Anwendung von § 24 UERV ist damit, dass es überhaupt Emissionsminderungen gibt.

In diese Richtung dürfte auch *Erleben* (in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 102. EL September 2023, § 19 UERV Rn. 3) zu verstehen sein, wenn er schreibt:

*„Auf seine Vollständigkeit und Richtigkeit wird der Bericht hingegen erst binnen Jahresfrist nach Ende des Anrechnungszeitraums nach § 44 Abs. 2 geprüft. Das hat zur Folge, dass unter Umständen UER-Nachweise auf einer Verifizierungsgrundlage ausgeschüttet werden, die sich im weiteren Zeitverlauf als fehlerhaft erweist. In diesem Fall greift das Verfahren nach § 24, das über die Sicherheitsleistung nach § 14 abgesichert wird (§ 24 Rn. 1 ff.).“*

und in § 24 UERV Rn. 1:

*„In § 24 wird ein mehrstufiges Verfahren beschrieben, das das Umweltbundesamt durchführt, **wenn Angaben zum Umfang von UER-Mengen im UER-Register unrichtig sind**. Nach Abs. 1 sind zwei Fälle vorgesehen, in denen das Umweltbundesamt die Unrichtigkeit feststellt: nach Abs. 1 Nr. 1, wenn sich **im Rahmen der Prüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Verifizierungsberichte nach § 44 Abs. 2 ein Fehler in der Höhe der erzielten UER zeigen**. Dies führt zu Fehlern im UER-Register, weil UER-Nachweise nach § 19 vor der Prüfung der Verifizierungsberichte ausgestellt werden. Nach Abs. 1 Nr. 2 stellt das Umweltbundesamt bei Verstößen des Projektträgers gegen seine Erklärungen aus § 19 Abs. 2 Nr. 7. die Unrichtigkeit von UER-Nachweisen fest. Die Möglichkeit, die Unrichtigkeit festzustellen, ist dem Wortlaut der Vorschrift **nach zeitlich nicht beschränkt**. Haben sich allerdings Fehler nicht bereits innerhalb eines Jahres nach Ende des Anrechnungszeitraums gezeigt, muss das Umweltbundesamt die Sicherheitsleistung nach § 25 Abs. 1 an den Projektträger zurückgeben.“* (Hervorhebungen durch die Unterfertigten)

§ 24 UERV reflektiert damit u.E. systematisch den Vorbehalt des § 10 Abs. 1 UERV, soll und kann dann aber keine Anwendung finden, wenn bereits mangels genehmigungsfähigen UER-Projekts keine Emissionsminderungen erzielt werden können.

Darüber hinaus ist u.E. fraglich, ob insbesondere § 24 Abs. 2 Nr. 2 UERV nach dem Willen des Verordnungsgebers nicht nur dann gelten soll, wenn noch andere – löschbare – UER-Nachweise auf dem Konto des Projektträgers vorhanden sind. Denn nur dann kann das vermeintliche Schutzziel des § 24 – der Erhalt der Integrität des Anrechnungssystems – erreicht werden. Fehlt es an solchen löschbaren UER-Nachweisen, kann aber § 24 UERV keine Wirkung zuerkannt werden, die einer Rücknahme der Zustimmung oder des UER-Nachweises (ggf. gemäß § 52 VwVfG) entgegensteht.

Ein solches Verständnis würde dem Ordnungsgeber unterstellen, dass er einen generellen „Freibrief“ für unrichtige UER-Nachweise erteilen wollte. Hierfür fehlen jegliche Hinweise in der UERV, wie insbesondere der Vergleich zu § 9 BEHG zeigt. Zuletzt spricht § 10 Abs. 1 UERV selbst gegen ein solches Verständnis: Die Zustimmung wird nur in Bezug auf die tatsächlich erreichten Emissionsminderungen erteilt, nicht auf die seitens des Projektträgers im Antrag, Validierungs- oder Verifizierungsbericht angegebenen. Dem Ordnungsgeber kommt es auf die positiven Auswirkungen für die Umwelt an, so dass ein weitergehendes Auslegungsverständnis von § 24 UERV nicht tragfähig ist.

Erst recht bezieht sich § 24 UERV nur auf den UER-Nachweis, nicht auf die Zustimmung nach § 10 UERV, so dass die Rücknahmemöglichkeit im Rahmen von § 48 VwVfG durch § 24 UERV bezogen auf die Zustimmung nicht eingeschränkt werden kann.

### 1.2.3 Zeitliche Grenzen

Zu trennen von der oben dargestellten zeitlich möglichen Rücknahme der Zustimmungsentscheidung bzw. des UER-Nachweises gemäß § 48 VwVfG binnen Jahresfrist ab Kenntnis von der Fehlerhaftigkeit der Angaben bzw. der Täuschung ist die Frage, ob die anerkennenden Bescheide im Rahmen der Quotenverpflichtung für länger zurück liegende Verpflichtungsjahre – z.B. für das Jahr 2020 – noch zurückgenommen werden können. Hier dürften die letzten Verifizierungsberichte im Jahr 2021 vorgelegt worden sein, so dass die Quotenanrechnung und -erfüllung bis Juni 2021 beim HZA angemeldet worden sind. Die Bescheide über die Erfüllung der Quotenverpflichtung datieren dann in der Regel aus dem 2. Halbjahr 2022.

Da erst heute mit der Erkenntnis der Fehlerhaftigkeit der Verifizierungsberichte und damit der Zustimmung und des UER-Nachweises eine Kenntnis im Sinne von § 48 Abs. 4 VwVfG vorliegen dürfte, könnte auch der Quotenerfüllungsbescheid grundsätzlich noch zurückgenommen werden.

## 1.3 Ergebnis zu Frage 1

Eine **Rücknahme der Zustimmung** gemäß § 10 UERV ist durch die DEHSt gemäß § 48 VwVfG heute noch möglich. Eine **Rücknahme des UER-Nachweises** gemäß § 19 UERV ist durch die DEHSt gemäß § 48 VwVfG zulässig, jedenfalls gemäß § 52 VwVfG.

§ 24 UERV steht einer Rücknahme der Zustimmung gemäß § 48 VwVfG nicht entgegen. § 24 UERV steht auch der Rücknahme des UER-Nachweises nicht entgegen, da § 24 UERV weder eine Gutgläubenschutz-Regelung beinhaltet, noch einen über § 48 VwVfG hinausgehenden Vertrauensschutz gewähren will. Darüber hinaus ist der Fall der fehlenden Projektstätigkeit nicht von

§ 24 UERV erfasst, diese Norm setzt eine wirksame Zustimmung und eine „bloße“ niedrigere Emissionsminderung voraus.

## 2 Wer ist in welcher Phase für die Anerkennung und die Aberkennung der UER-Zertifikate zuständig?

Unter Berücksichtigung der Darstellung in vorstehender Ziffer 1 ist zur Frage der Zuständigkeit für die Rücknahme der Zustimmung und der UER-Nachweise festzuhalten, dass die Rücknahme der Behörde obliegt, die die Zustimmung erteilt hat bzw. die Ausstellung der UER-Nachweise ermöglicht hat. Dies ist die beim UBA angesiedelte DEHSt.

Bis zum Ablauf der Jahresfrist des § 48 VwVfG ist diese Rücknahme jeweils möglich.

Einen Vertrauensschutz gibt es jedenfalls bei noch nicht abschließend geprüften und freigegebenen UER-Nachweisen bereits nach der UERV nicht, da die UERV mit §§ 24, 37, 44, 45 UERV Regelungen kennt, die nachträglich die Korrektur von UER-Nachweisen erlauben.

Diese Regelungen unterwerfen das UBA keinem zeitlichen Verbot, einmal erteilte UER-Nachweise nicht zu kontrollieren und ggf. aufzuheben.

§ 44 UERV sieht gegenüber dem Projektträger bereits heute die folgenden Sanktionsmöglichkeiten vor:

- Abs. 1: Es kann *„bis zur Vorlage der Verifizierungsberichte das Fortbestehen der Voraussetzungen für die Zustimmung anhand der ihm vorgelegten Unterlagen und soweit erforderlich vor Ort jederzeit überprüfen.“*
- Im Hinblick auf die massiven Täuschungen muss man u.E. heute von einer Ermessensminderung auf Null für die Frage der Überprüfungen ausgehen, d.h. das UBA muss diese durchführen – auch vor Ort.
- Abs. 2: Liegt der Verifizierungsbericht vor und ist der Anrechnungszeitraum abgelaufen, muss das UBA – hier gibt es kein Ermessen – *„anhand der ihm vorgelegten Unterlagen und soweit erforderlich vor Ort die Verifizierungsberichte auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit“* überprüfen.
- Auch hier gilt: Es gibt kein Ermessen des UBA mehr, inwieweit Überprüfungen vor Ort stattfinden haben oder nicht. Für die Überprüfungen gibt Abs. 3 dann einzelne Rechte, die das UBA ausüben hat. Bereits diese Überprüfungsmechanismen können einen erheblichen Druck auf die Projektträger ausüben, insbesondere diejenigen, die eigene Compliance-Systeme haben und beachten müssen.

### 3 Welche Sanktion gemäß der UERV drohen Projektträgern, die UER-Projekte verkauft haben, die auf falschen Tatsachen beruhen?

§ 24 UERV sieht einen engen Sanktionskatalog vor, der ins Leere läuft, wenn der Projektträger keine UER-Nachweise mehr auf dem Konto hat oder keine weiteren UER-Projekte initiieren will oder der Sicherheitsleistung nicht nachkommt.

Ob und inwieweit die erneute Erbringung der Sicherheitsleistung nach § 14 UERV bzw. deren „Wiederauffüllung“ gegebenenfalls mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden kann, wäre gesondert zu prüfen. Dieses Sicherungsmittel kann u.E. aber weiterhin auf Basis des geltenden § 14 UERV durch das UBA gegenüber dem Projektträger durchgesetzt und eine Sicherheit in Höhe des Wertes der UER-Nachweise verlangt werden:

*„(1) Die Sicherheitsleistung dient dazu, die Erfüllung der Verpflichtung nach § 24 Absatz 3 Satz 1 sicherzustellen. Die Höhe der Sicherheitsleistung legt das Umweltbundesamt im Rahmen der Zustimmung fest. Dabei berücksichtigt es insbesondere die Art der Projektstätigkeit, die geschätzte Höhe der Upstream-Emissionsminderungen und den zu erwartenden Marktwert der UER-Nachweise.“*

Soll die Sicherheitsleistung ihren Zweck erfüllen, muss und kann sie bereits heute gemäß § 14 Abs. 1 S. 1 und S. 3 UERV mit dem Verweis auf § 24 Abs. 3 S. 1 UERV 100% des Marktwerts der UER-Nachweise bis zur Verifizierung absichern oder – mit Blick auf den der Umwelt entstehenden Schaden bei Nicht-Erreichen der Emissionsminderungen – sogar darüber liegen und sich an der Geldbuße („Pönale“) für die Quotenverpflichteten orientieren. Hier war und ist es Aufgabe des UBA auf eine ausreichende Sicherheitsleistung zu achten und diese nicht frühzeitig, sondern unter Ausschöpfung der Frist frei zu geben, um das Sicherungsinteresse des Staates und aber auch des Marktes zu wahren, zumal die Sicherheitsleistung dann eine klare Seriositätsschwelle darstellt.

Bislang wird die Sicherheitsleistung, die für die Dauer der Projektstätigkeit die Erfüllung der Verpflichtung nach § 24 Abs. 3 S.1 UERV absichern soll, gemäß § 14 Abs. 1 S. 2, § 12 Nr. 6 UERV der Höhe nach in der Zustimmung bestimmt. Damit ist diese u.E. Kernbestandteil des Bescheides und nicht „nur“ Auflage oder Nebenbestimmung zur Zustimmung.

Damit würde, wenn die Sicherheitsleistung isoliert angehoben werden soll, für die „Aufhebung“ des Bescheides bzw. der Zustimmung § 49 Abs. 2 VwVfG bzw. § 17 Abs. 3 S. 2 UERV im Hinblick auf die Sicherheitsleistung gelten, d.h. bereits heute wäre bei einem nun erkannten zusätzlichen Sicherungsinteresse wegen eines drohenden Ausfalls im Sinne von § 24 Abs. 3 S. 1 UERV eine Aufhebung der Zustimmung und die Festsetzung einer höheren Sicherheit zulässig.

Die Voraussetzungen nach § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG wären jeweils erfüllt, so dass sich auch Fragen des Vertrauensschutzes des Projektträgers bzw. der Rückwirkung nicht stellen. Die Jahresfrist des § 48 Abs. 4 VwVfG ist insoweit ebenfalls zu beachten.

Im Verhältnis eines Projektträgers zu einem Quotenverpflichteten, der nicht existente Emissionsminderungen aufgrund eines UER-Nachweises gekauft hat, stellen sich die allgemeinen Fragen einer Haftung gemäß Kauf- und Deliktsrecht verbunden mit etwaigen strafrechtlichen Konsequenzen.

#### **4 Welche Rolle und Verantwortung hat das HZA bei der Anerkennung und Aberkennung von UER-Nachweisen bei der Mitteilung eines Quotenverpflichteten nach § 37c BImSchG? Kann das HZA insbesondere eine erneute Überprüfung von UER-Projekten oder UER-Nachweisen verlangen?**

Das Umweltrecht und insbesondere die UERV kennen keine Regelung, wonach

- einmal ausgestellte UER-Nachweise den Quotenverpflichteten von der Nachweispflicht (§ 3 Abs. 1 der 36. BImSchV) entbinden, dass durch die Maßnahmen tatsächlich die entsprechende Minderung derartiger Emissionen im Upstream-Bereich erzielt wurden, und
- dem Quotenverpflichteten die Möglichkeit eröffnet wird, entgegen seiner Mitteilungspflichten aus § 37c Abs. 1 BImSchG unrichtige oder unvollständige Mitteilungen und Angaben zu machen.

Vielmehr haben die Quotenverpflichteten in der Jahresquotenanmeldung zu versichern, dass die dortigen Angaben nach bestem Wissen und Gewissen vollständig und richtig gemacht wurden. Dementsprechend sieht § 4 UERV in einem ersten Schritt vor, dass der Quotenverpflichtete zur Anrechnung selbst die UER-Nachweise der Biokraftstoffquotenstelle gemäß § 37c BImSchG vorlegen und die UER-Nachweise in das Entwertungskonto der Biokraftstoffquotenstelle übertragen muss.

Die Mitteilungspflicht des § 37c BImSchG erfüllt eine wichtige Funktion für die behördliche Überwachung. Diese Funktion der Unterstützung der Überwachung kann indes nicht erfüllt werden, wenn die Verpflichtung des Quotenverpflichteten über bloße Mitteilungspflichten nicht hinaus geht. Denn der Zweck der Vorschrift, die Einhaltung der materiellen Pflicht zur Quotenerfüllung sicherzustellen, kann nur dann vollständig erfüllt werden, wenn § 37c BImSchG dahingehend ausgelegt wird, dass der Quotenverpflichtete verpflichtet ist, auch eigene Zweifel an der Richtigkeit von Nachweisen zu melden.

Erfüllt der Verpflichtete die Mitteilungspflicht nach § 37c BImSchG nicht ordnungsgemäß, verwirklicht der Quotenverpflichtete bereits eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 62 Abs. 1 Nr. 9 BImSchG. Dies muss in Hinblick auf die Erfüllung des Zwecks des § 37c BImSchG erst recht gelten, wenn für den Quotenverpflichteten Anhaltspunkte bestehen, die der Richtigkeit oder Gültigkeit seiner UER-Nachweise entgegenstehen, er diese aber nicht meldet.

Die Beweislast für die Erfüllung der Quotenverpflichtung hat nach § 3 Abs. 1 der 36. BImSchV der Quotenverpflichtete. Gemäß § 3 Abs. 1 der 36. BImSchV kann er sich dazu der UER-Nachweise und sonstiger geeigneter betrieblicher Unterlagen bedienen. Kann der Nachweis der Quotenerfüllung aber auch über andere Unterlagen geführt werden, kann dem UER-Nachweis nicht die Bedeutung zukommen, dass allein mit ihm und seiner Vorlage gegenüber dem HZA alle Pflichten der Aufzeichnung und Nachweispflicht seitens des Quotenverpflichteten erfüllt sind.

Dies bedeutet einerseits, dass der Nachweis der Quotenerfüllung dem Quotenverpflichteten nicht gelingen kann, wenn er Kenntnis davon hat, dass die UER-Nachweise unrichtig sind. Zumindest kann er dann die Erklärung nicht abgeben bzw. genießt keinen Vertrauensschutz, wenn er wesentlich unrichtige UER-Nachweise vorlegt bzw. wissen musste, dass das UER-Projekt nicht zu den im UER-Nachweis angegebenen Emissionsminderungen geführt hat. Soweit reicht auch die Bindungswirkung des UER-Nachweises nicht, da § 10 UERV die Zustimmung an die tatsächlich erreichten Emissionsminderungen knüpft, nicht an die im UER-Nachweis angegebenen. Einen Vertrauensschutz zu Gunsten des Quotenverpflichteten, der neben § 48 VwVfG tritt, kennt das Umweltrecht – im Interesse des Klimaschutzes – nicht.

Gleichfalls kennt das Umweltrecht keine Regelung, die die Biokraftstoffquotenstelle in Bezug auf die UER-Nachweise von ihrer Überwachungspflicht entbinden würde. Daher hat das HZA zu überprüfen, ob die im UER-Nachweis angegebenen Emissionsminderungen nachgewiesen sind, insbesondere in der vorliegenden Situation, in der konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass die in den UER-Nachweisen bescheinigten Emissionsminderungen tatsächlich nicht stattgefunden haben. Eine Anrechnung von Upstream-Emissionsminderungen mittels ungeprüfter und voraussichtlich unrichtiger UER-Nachweise auf die Treibhausgasquote durch die Biokraftstoffquotenstelle ist mit deren Sicherungs- und Überwachungspflichten im Rahmen des Umweltschutzes nicht vereinbar.

Da das Hauptzollamt eine eigenständige Prüfpflicht im Rahmen der Prüfung der Quotenerfüllung hat, darf es sich nicht auf die UER-Nachweise verlassen. Erst recht gilt dies, wenn die Verifizierungsberichte seitens der DEHSt noch nicht abschließend geprüft worden sind bzw. in der Folge einer Revision zu unterziehen sind.

Fehlt der frist- und ordnungsgemäße Nachweis der Quotenerfüllung, kommt es gemäß § 37c Abs. 3 S. 1 BImSchG zu einer Mengenschätzung der Treibhausgasminderung durch das HZA. Diese

Schätzung ist dann gemäß § 37c Abs. 3 S. 2 BImSchG unwiderlegliche Basis für die Verpflichtung nach § 37a Abs. 1 BImSchG und damit für eine Fehlmengenabgabe.

*Erleben* (in: Landmann/ Rohmer-Röckinghausen, Umweltrecht, September 2023, § 37c BImSchG Rn. 11), führt hierzu aus:

*„Die Schätzung muss dabei so weit wie möglich auf der Grundlage objektiver Kriterien erfolgen und darf nicht willkürlich sein. Die zuständige Stelle als verfahrensführende Behörde ist gemäß § 88 Abs. 1 AO zur Ermittlung des Sachverhalts von Amts wegen verpflichtet. Die Amtsermittlungspflicht ist zwar durch die Befugnis zur Schätzung überlagert, wird im Verfahren zur Festsetzung der Fehlmengenabgabe jedoch nicht gänzlich verdrängt. Eine Grenze dürfte erreicht sein, wenn der Aufwand zu weiterer Ermittlung unvertretbar, d. h. unverhältnismäßig wird. Fehlt aber jegliche Angabe über in Verkehr gebrachte Mengen Biokraftstoffs und liegen keine anderweitigen Erkenntnisse bei der zuständigen Stelle vor, so kann sie regelmäßig davon ausgehen, dass kein Biokraftstoff in Verkehr gebracht wurde.“*

## **5 Inwiefern ist die Aussage des HZA, dass ein Zurückstellen von Bescheiden für das Verpflichtungsjahr 2022 vor dem Hintergrund des § 24 Abs. 2 UERV nicht angezeigt sei, rechtlich haltbar?**

### **5.1 Quotenbescheid des HZA**

Gemäß § 37c Abs. 2, Abs. 4 und Abs. 5 S. 4 BImSchG kann das HZA einen sog. „Quotenbescheid“ erlassen bzw. diesen mit der Festsetzung einer Ausgleichsangabe verbinden.

Bei dem Quotenbescheid handelt es sich – unabhängig davon, ob darin eine Ausgleichsabgabe festgesetzt wird oder nicht – um einen Verwaltungsakt (*Tünnesen-Harmes*, in: BeckOK UmweltR, 70. Edition Stand: 01.07.2022, BImSchG, § 37c Rn. 18; *Röckinghausen*, in: Landmann/ Rohmer, Umweltrecht, 102. EL September 2023, § 37c Rn. 4). Die Festsetzung der Ausgleichsabgabe wäre dann ein zweiter Verwaltungsakt (*Jarass*, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 37c BImSchG Rn. 12 m.w.N.).

Voraussetzung des Quotenbescheids ist die Jahresquotenanmeldung des Quotenverpflichteten gemäß § 37c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG, danach muss der Quotenverpflichtete die von ihm für das Verpflichtungsjahr eingesetzten Erfüllungsoptionen mitteilen. Diese Mitteilung/ Jahresquotenanmeldung ist gemäß § 37c Abs. 5 S. 2 BImSchG einer Steueranmeldung gleichgesetzt (*Rö-*

ckinghausen, in: Landmann/ Rohmer, Umweltrecht, 102. EL September 2023, § 37c Rn. 13). Erfüllungsoptionen können gemäß § 37a Abs. 5 S. 1 Nr. 5 BImSchG UER-Nachweise sein, soweit die UERV „dies zulässt“.

Vor diesem Hintergrund könnte bei einer Rücknahme der Zustimmung (s.o.) zu einer Projektstätigkeit seitens der DEHSt bzw. dem UBA bereits davon auszugehen sein, dass es an einer Zulassung der konkreten Erfüllungsoption fehlt. Damit wäre jedenfalls bei einer zurückgenommenen Zustimmung keine Verwendung eines eventuell noch fortbestehenden UER-Nachweises durch einen Quotenverpflichteten mehr möglich und zulässig, da (s.o.) die Zustimmung Voraussetzung für den UER-Nachweis nach § 10 UERV ist.

## 5.2 Nachweispflichten des Quotenverpflichteten

UER-Nachweise zertifizieren in einer genehmigten Projektstätigkeit erzielte und verifizierte Upstream-Emissionsminderungen. Nur in Form von UER-Nachweisen können Upstream-Emissionsminderungen auf die THG-Quote angerechnet werden. Die Nachweise werden im UER-Register ausgestellt, das das UBA führt (Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 102. EL September 2023 § 19 UERV, Rn. 1).

§ 4 UERV sieht vor, dass der Quotenverpflichtete zur Anrechnung selbst die UER-Nachweise der Biokraftstoffquotenstelle gemäß § 37c BImSchG vorlegen und die UER-Nachweise in das Entwertungskonto der Biokraftstoffquotenstelle übertragen muss.

Die Mitteilungspflicht des § 37c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG erfüllt eine wichtige Funktion für die behördliche Überwachung. Diese Funktion der Unterstützung der Überwachung kann indes nicht erfüllt werden, wenn die Verpflichtung des Quotenverpflichteten über bloße Mitteilungspflichten nicht hinaus geht. Denn der Zweck der Vorschrift, die Einhaltung der materiellen Pflicht zur Quotenerfüllung sicherzustellen, kann erst vollständig erfüllt werden, wenn § 37c BImSchG dahingehend ausgelegt wird, dass der Quotenverpflichtete verpflichtet ist, auch eigene Zweifel an der Richtigkeit von Nachweisen zu melden. Dieses Ziel wird durch den Verweis in § 37c Abs. 5 BImSchG auf die Geltung der Abgabenordnung (AO) bestätigt und verwirklicht: § 150 Abs. 2 AO verlangt, dass die Angaben in der Jahresquotenanmeldung wie bei einer Steuerklärung richtig und wahrheitsgemäß sind.

Erfüllt der Verpflichtete die Mitteilungspflicht nach § 37c BImSchG nicht ordnungsgemäß, verwirklicht der Quotenverpflichtete bereits eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 62 Abs. 1 Nr. 9 BImSchG. Dies muss in Hinblick auf die Erfüllung des Zwecks des § 37c BImSchG erst recht gelten, wenn für

den Quotenverpflichteten Anhaltspunkte bestehen, die der Richtigkeit oder Gültigkeit seiner Nachweise entgegenstehen, er diese aber nicht meldet. Auch hier folgt die Verpflichtung u.E. aus § 153 Abs. 1 AO.

§ 3 Abs. 1 der 36. BImSchV betont die den Quotenverpflichteten treffende Beweislast für die Erfüllung der Quotenverpflichtung. Gemäß § 3 Abs. 1 der 36. BImSchV kann er sich dazu der UER-Nachweise und sonstiger geeigneter betrieblicher Unterlagen bedienen. Dies bedeutet u.E., dass bereits nach dem Willen des Gesetzgebers dem UER-Nachweis keine unwiderlegliche Vermutung der Erfüllung der Quotenverpflichtung innewohnt. – Damit kann sich das Hauptzollamt umgekehrt nicht auf die schlichte Vorlage des UER-Nachweises für die Anerkennung der Erfüllung der Quotenverpflichtung stützen, sondern muss – jedenfalls bei Zweifeln über die Rechtmäßigkeit des UER-Nachweises – weitere Unterlagen vom Quotenverpflichteten anfordern.

D.h. umgekehrt auch, dass der Nachweis der Quotenerfüllung dem Quotenverpflichteten nicht gelingen kann, wenn er Kenntnis davon hat, dass die UER-Nachweise unrichtig sind. Zumindest kann er dann die Erklärung nicht abgeben bzw. genießt keinen Vertrauensschutz, wenn er unrichtige UER-Nachweise wissentlich vorlegt.

Fehlt der frist- und ordnungsgemäße Nachweis der Quotenerfüllung, kommt es gemäß § 37c Abs. 3 S. 1 BImSchG zu einer Mengenschätzung der Treibhausgasminderung. Diese Schätzung ist dann gemäß § 37c Abs. 3 S. 2 BImSchG unwiderlegliche Basis für die Verpflichtung nach § 37a Abs. 1 BImSchG und damit für eine Fehlmengenabgabe.

### **5.3 Handlungsmöglichkeiten des HZA de lege lata**

#### **5.3.1 Festsetzung der Quotenerfüllung unter Vorbehalt der Nachprüfung**

§ 37c Abs. 5 S. 1 BImSchG erklärt für die Verwaltungsverfahren, die sich mit den verschiedenen Mitteilungs- und Abgabepflichten der Abs. 1 – 4 befassen, die für Verbrauchssteuern geltenden Vorschriften der AO für entsprechend anwendbar. Nach § 164 Abs. 1 AO können die Steuern unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt werden, ohne dass dies einer Begründung bedarf. Dies führt dazu, dass ein Bescheid unter dem Vorbehalt der Nachprüfung jederzeit ohne weitere Beschränkungen abänderbar ist (*Koenig-Koenig*, AO, 5. Aufl. 2024, § 172 AO Rn. 8).

Übertragen auf die Quotenanmeldung und -erfüllung bedeutet dies u.E., dass das HZA den Quotenbescheid unter den Vorbehalt einer Nachprüfung stellen kann. – Dieses Vorgehen dürfte sich insbesondere aufgrund der laufenden Ermittlungen u.a. des UBA/ der DEHSt zu den unrichtigen UER-Nachweisen für alle Verfahren / Quotenanmeldungen aufdrängen, bei denen noch kein Quotenbescheid ergangen ist. Dann können diese Quotenbescheide bei Vorliegen der vom UBA/ der

DEHSt geprüften Verifizierungsberichte und damit dem Nachweis der Quotenerfüllung bzw. der Nicht-Erfüllung angepasst werden.

### 5.3.2 Rücknahme des Quoten(erfüllungs)bescheids

Gemäß § 37 Abs. 5 S. 1 BImSchG gelten für den Quotenerfüllungsbescheid die Vorschriften der AO. Nach den Begrifflichkeiten der AO handelt es sich u.E. bei dem Quotenbescheid um einen feststellenden Grundlagenbescheid im Sinne von §§ 171 Abs. 10, 179 Abs. 1, 118 S. 1 AO (allg. dazu Koenig-Gercke, AO, 5. Aufl. 2024, § 179 AO Rn. 9).

Für diesen feststellenden Grundlagenbescheid gelten für die Korrektur bestandskräftiger Feststellungen gemäß § 181 AO die §§ 172ff. AO.

§ 172 Abs. 1 AO bestimmt hierzu:

*„(1) Ein Steuerbescheid darf, soweit er nicht vorläufig oder unter dem Vorbehalt der Nachprüfung ergangen ist, nur aufgehoben oder geändert werden,*

- 1. wenn er Verbrauchsteuern betrifft,*
- 2. wenn er andere Steuern als Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben nach Artikel 5 Nummer 20 und 21 des Zollkodex der Union oder Verbrauchsteuern betrifft,*
  - a) [...]*
  - b) [...]*
  - c) soweit er durch unlautere Mittel wie arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt worden ist,*
  - d) [...].“*

Die steuerliche Fachliteratur zu § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AO bestätigt, dass die Änderungen von Verbrauchssteuerbescheiden „völlig im Ermessen“ der Finanzbehörde liegen (Klein-Rüsken, AO, 17. Aufl. 2023, § 172 AO Rn. 26; Koenig-Koenig, AO, 5. Aufl. 2024, § 172 AO Rn. 14). Aufgrund der Anwendung der für Verbrauchssteuern geltenden Vorschriften der AO auf die Quotenanmeldung und den Quotenbescheid gemäß § 37c Abs. 5 BImSchG bedeutet dies ein sehr weitgehendes Änderungsrecht des HZA während der noch laufenden Festsetzungsfrist. Die für die Aufhebung gemäß § 172 AO erforderliche Rechtswidrigkeit des Quotenbescheides ergibt sich vorliegend aus der fehlenden Legitimation des UER-Nachweises als Erfüllungsoption gemäß § 37a Abs. 5 Nr. 5

BlmSchG, wenn die DEHSt die Zustimmung zurückgenommen und/ oder den UER-Nachweis zurückgenommen/ zurückgefordert hat (s.o.: §§ 48, 52 VwVfG).

§ 169 Abs. 1 AO bestimmt weiter, dass eine Änderung/ Aufhebung eines Steuerbescheides nicht mehr zulässig ist, „wenn die Festsetzungsfrist abgelaufen ist“. Die Festsetzungsfrist bestimmt sich nach § 169 Abs. 2 AO wie folgt:

„(2) Die Festsetzungsfrist beträgt:

1. ein Jahr für Verbrauchsteuern und Verbrauchsteuervergütungen,
2. vier Jahre für Steuern und Steuervergütungen, die keine Steuern oder Steuervergütungen im Sinne der Nummer 1 oder Einfuhr- und Ausfuhrabgaben nach Artikel 5 Nummer 20 und 21 des Zollkodex der Union sind.

*Die Festsetzungsfrist beträgt zehn Jahre, soweit eine Steuer hinterzogen, und fünf Jahre, soweit sie leichtfertig verkürzt worden ist. Dies gilt auch dann, wenn die Steuerhinterziehung oder leichtfertige Steuerverkürzung nicht durch den Steuerschuldner oder eine Person begangen worden ist, deren er sich zur Erfüllung seiner steuerlichen Pflichten bedient, es sei denn, der Steuerschuldner weist nach, dass er durch die Tat keinen Vermögensvorteil erlangt hat und dass sie auch nicht darauf beruht, dass er die im Verkehr erforderlichen Vorkehrungen zur Verhinderung von Steuerverkürzungen unterlassen hat.“*

Gemäß § 170 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AO beginnt die Frist mit dem Jahresende des Jahres, in dem die Steueranmeldung eingereicht worden ist.

Übertragen auf den Quotenbescheid bedeutet dies, dass heute jedenfalls noch diejenige Quotenbescheide gemäß § 172 AO aufgehoben werden können, bei denen die Quotenanmeldung/ Mitteilung im Sinne von § 37c Abs. 1 S. 1 BlmSchG im Jahr 2023 – für das Verpflichtungsjahr 2022 – oder 2024 – für das Verpflichtungsjahr 2023 – erfolgt ist.

D.h., dass nach unserem Verständnis die UER-Nachweise für die Verpflichtungsjahre vor 2022 nicht mehr gemäß § 172 Abs. 1 Nr. 1 AO aufgehoben werden können.

Denkbar wäre, auf Fälle der Täuschung bei den Projekten und UER-Nachweisen die Regelungen zur Steuerhinterziehung /-verkürzung anzuwenden. Hier sieht z.B. § 169 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AO eine deutlich längere Frist von 5/ 10 Jahren vor und rechnet dem Steuerpflichtigen sogar Äußerungen Dritter zu seinen Gunsten, von denen er keine Kenntnis hatte, zu. – Überträgt man dies entsprechend § 37c Abs. 5 BlmSchG aufgrund der vergleichbaren Zielrichtung von §§ 37a, 37c BlmSchG und dem Fehlmengenvermeidenden Verhalten bei einer Anmeldung von unzutreffenden UER-

Nachweisen, wäre vorliegend u.E. – vergleichbar der Entscheidung des BFH, Beschluss vom 02.11.2015, VII B 68/15, der eine weite Anwendbarkeit der AO auf die Ausgleichsabgabe gemäß § 37c BImSchG bejaht – auch eine Aufhebung der Quotenerfüllungsbescheide zumindest für die Verpflichtungsjahre bis 2019 denkbar.

### **III. Zusammenfassung**

#### **1 Aufhebung der Zustimmung gemäß § 10 Abs. 1 UERV bei unrichtigen Angaben gemäß § 48 VwVfG**

Die Zustimmung gemäß § 10 Abs. 1 UERV kann bei unrichtigen Angaben gemäß § 48 VwVfG aufgehoben werden. Dies ist zeitlich nach § 48 Abs. 4 S. 1 VwVfG bis ein Jahr nach Kenntnis von den Tatsachen, die die Unrichtigkeit der Zustimmung bestimmen, möglich. Wurde der Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung oder durch Angaben erwirkt, die in wesentlicher Beziehung unrichtig waren, kann sich der Begünstigte nach § 48 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 oder Nr. 2 VwVfG auf Vertrauensschutz nicht berufen und § 48 Abs. 2 S. 4 VwVfG erlaubt dann zugleich die Rücknahme mit Wirkung für die Vergangenheit. § 24 UERV steht einer Rücknahme der Zustimmung gemäß § 48 VwVfG nicht entgegen.

Eine Rücknahme des UER-Nachweises gemäß § 19 UERV ist durch die DEHSt gemäß § 48 VwVfG (analog) zulässig, jedenfalls gemäß § 52 VwVfG. § 24 UERV steht auch der Rücknahme des UER-Nachweises nicht entgegen, da § 24 UERV weder eine Gutgläubensschutz-Regelung beinhaltet, noch einen über § 48 VwVfG hinausgehenden Vertrauensschutz gewähren will. Darüber hinaus ist der Fall der fehlenden Projektstätigkeit nicht von § 24 UERV erfasst, diese Norm setzt eine wirksame Zustimmung und eine „bloße“ niedrigere Emissionsminderung voraus.

#### **2 Zuständigkeit für die Rücknahme der Zustimmung**

Zuständig für die Rücknahme der Zustimmung gemäß § 10 UERV und der UER-Nachweise ist die DEHSt als diejenige Behörde, die die Zustimmung als Verwaltungsakt unter Vorbehalt erteilt hat und die das UER-Register zur Verfügung stellt.

#### **3 Verhältnis des Käufers eines UER-Nachweises zu einem verkaufenden Projektträger**

Im Verhältnis eines Käufers eines UER-Nachweises zu einem verkaufenden Projektträger bestimmen sich die Rechte des Käufers im Falle der Nicht-Existenz eines Projekts etc. nach allgemeinen zivilrechtlichen Regelungen, ggf. kommen strafrechtlich Betrugsvorwürfe hinzu.

#### **4 Pflichten des HZA**

Das HZA trifft bei der Anerkennung der Quotenerfüllung eine eigenständige Prüfpflicht. Ein bloßer Verweis auf den UER-Nachweis genügt seitens des Quotenverpflichteten im Rahmen seiner Nachweispflicht für die Quotenerfüllung nicht, wenn der diesem immanente Anscheinsbeweis aufgrund der allgemeinen Berichterstattung als erschüttert anzusehen ist.

## **5 Aufhebung des Quotenbescheides durch das HZA**

In § 37c Abs. 5 BImSchG findet sich ein Verweis auf die Vorschriften der Abgabenordnung zu Verbrauchssteuern. Durch die Regelungen der AO zur Aufhebung von Grundlagen-/ Feststellungsbescheiden, die aufgrund des Verweises auf den Quotenerfüllungsbescheid anwendbar sind, ist es u.E. möglich, dass bis zurück ins Verpflichtungsjahr 2019 die Quotenbescheide aufgehoben oder geändert werden, sofern sie auf falschen UER-Nachweisen beruhen.

gez. Dr. Wolfgang Heinze

gez. Peter Muth, M.A.