

**Rechtliche Optionen und Konflikte
einer Einbeziehung des Straßenverkehrs in den Emissionshandel**

**Rechtliche Kurzstellungnahme im Auftrag der
Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU**

Berlin, den 24. Juni 2019

Ergebnisse

Eine Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-Emissionshandelssystem (EHS/ETS) durch die Bundesrepublik Deutschland lässt sich mit der EU-Emissionshandelsrichtlinie (EHS-RL) vereinbaren. Eine Änderung der EHS-RL ist hierfür nicht erforderlich.

Art. 24 der EHS-RL gestattet explizit auch die einseitige Einbeziehung von Sektoren, die von der EHS-RL selbst bislang nicht einbezogen werden.

Es trifft daher nicht zu, wenn man unter Hinweis auf das Urteil des EuGH vom 19.1.2017 annimmt, Art. 24 EHS-RL gestatte den Mitgliedsstaaten nur, den Emissionshandel auf andere Anlagen auszuweiten. Dies findet weder in Wortlaut, in den Materialien oder dem Zweck der EHS-RL noch in den zum Anwendungsbereich der EHS-RL ergangenen Entscheidungen des EuGH eine belastbare Stütze und würde auch im Widerspruch zu entsprechenden Verlautbarungen der Europäischen Kommission und des Rates stehen.

Mit einer Einbeziehung des Verkehrssektors in den Emissionshandel wäre sichergestellt, dass Deutschland hinsichtlich dieses Sektors seine Minderungsverpflichtung erfüllt.

Die EHS-RL sperrt rechtlich keine weiteren Maßnahmen, mit denen eine Minderung von Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor erreicht werden sollen. Ein „Policy-mix“ bleibt demnach grundsätzlich möglich.

Inhalt

Ergebnisse	2
A. Gegenstand dieser rechtlichen Kurzstellungnahme	4
B. Überblick über die europäischen und deutschen Mechanismen zur Reduzierung von Treibhausgasen.....	5
I. Klimaschutzrechtlicher Rahmen der EU	5
II. EU-Emissionshandel	5
III. Sektoren außerhalb des Emissionshandels.....	8
IV. Stand der Verkehrsemissionen in Deutschland	11
C. Rechtliche Kurzstellungnahme zur Vereinbarkeit einer nationalen Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU-EHS mit der EHS-RL	12
1. Rechtsgrundlage für eine Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU-EHS.....	12
2. Up-Stream / Mid-Stream – Ansatz	14
3. Änderungen der EHS-RL	15
4. Urteil des EuGH vom 19.1.2017	15
D. Maßnahmen des sogenannten „Policy-Mix“ im Verkehrssektor	18
I. Nationale Politiken und Mechanismen im Verkehrssektor („Policy-Mix“)	18
II. Mögliche rechtliche Konflikte des EU-EHS mit dem Policy-Mix im Verkehrssektor	20
1. Rechtliche Exklusivität des marktwirtschaftlichen Modells des EHS	20
2. Vereinbarkeit mit dem EU-weiten System des Effort Sharing bzw. der EU-Climate-Action-Regulation	21
3. Rechtliche Konflikte mit dem nationalen „Policy-mix“	21
III. Lösungsansätze zur Bewältigung von Kritikpunkten.....	22

A. Gegenstand dieser rechtlichen Kurzstellungnahme

Die Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU hat uns gebeten, einen kurzen Überblick über die europäischen und deutschen Mechanismen zur Reduzierung von Treibhausgasen zu geben (im Folgenden: B) und zu betrachten, ob eine Einbeziehung des Verkehrssektors in den Emissionshandel mit der Emissionshandelsrichtlinie (EHS-RL) vereinbar wäre (im Folgenden C). Dabei soll geklärt werden, ob das Urteil des EuGH vom 28.2.2018 und die dort getroffene Annahme, nach der Emissionen nach der EHS-RL eine Freisetzung aus Anlagen voraussetzen, einer solchen Einbeziehung des Verkehrssektors in den Emissionshandel entgegenstehen.

Ferner sollen die wichtigsten Maßnahmen des sogenannten „Policy-Mix“ im Verkehrssektor und augenfällige Konflikte mit einer Einbeziehung in den Verkehrssektor aufgezeigt werden (im Folgenden: D). Eine genauere rechtliche Betrachtung und die Ausarbeitung von Lösungsansätzen sollen einer gesonderten rechtlichen Stellungnahme vorbehalten bleiben.

B. Überblick über die europäischen und deutschen Mechanismen zur Reduzierung von Treibhausgasen

I. Klimaschutzrechtlicher Rahmen der EU

Der **Europäische Rat** hat in den Schlussfolgerungen seiner Tagung vom 23./24. Oktober 2014¹ für die EU Klima- und Energiepolitik bis 2030 das verbindliche Ziel gebilligt, die EU-internen Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 % im Vergleich zu 1990 zu reduzieren. Der Europäische Rat hat dies bestätigt in seinen Schlussfolgerungen vom 17./18. März 2016, wonach hierdurch auch die Verpflichtung der EU nach dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015² erfüllt werden soll.³ Nach den Vorgaben der EU-Gesetzgebung erfolgt hierfür eine Limitierung der Treibhausgasemissionen auf zweierlei Weise:

- Einerseits für die in den europäischen Emissionshandel (EHS/ETS) einbezogenen Sektoren (Energiewirtschaft, Großindustrie und Flugverkehr (zunächst bis 2023) nur zwischen EU-Mitgliedstaaten), die ca. 45 % des EU-weiten Treibhausgas-Ausstoßes betreffen, und
- andererseits für die nicht in den europäischen Emissionshandel einbezogenen Sektoren (Verkehr, Private Haushalte, Gewerbe/Handel/Dienstleistung, Abfall- und Kreislaufwirtschaft, Landwirtschaft und sonstige Landnutzung⁴), auf die ca. rund 55 % der EU-Gesamt-Treibhausgasemissionen entfallen.

In seinen Schlussfolgerungen vom 23./24. Oktober 2014 erklärte der Europäische Rat ferner, dass die Union das Ziel der Reduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens 40 % bis 2030 (gegenüber 1990) gemeinsam und auf möglichst kostenwirksame Weise erfüllen sollte, wobei die Sektoren, die unter das EHS fallen, eine Emissionsreduktion um 43 %, und die nicht vom System erfassten Sektoren eine Emissionsreduktion um 30 % (jeweils gemessen am Stand von 2005) erzielen müssen. Die hierfür erforderlichen Anstrengungen zur Reduzierung von Treibhausgasen sollen auf der Grundlage des relativen BIP pro Kopf auf die Mitgliedstaaten verteilt werden.

II. EU-Emissionshandel

Der ab dem Jahr 2005 eingeführte europäische Emissionshandel beruht auf der Emissionshandelsrichtlinie (EHS-RL) aus dem Jahr 2003⁵ und befindet sich aktuell in der

¹ EUCO 169/14.

² COP 21, in Kraft getreten am 4. November 2016 aufgrund der legislativen EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 4. Oktober 2016 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union (12256/2016 – C8-0401/2016 – 2016/0184(NLE); vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 2.3.2016 COM (2016) 110 final, nach Paris: Bewertung der Folgen des Pariser Übereinkommens - Begleitunterlage zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Pariser Übereinkommens im Namen der Europäischen Union und

³ Vgl. Erwägungsgrund 6 des Beschlusses (EU) 2016/1841 des Rates vom 5. Oktober 2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union, ABl. EU Nr. L 282 S. 1.

⁴ Vgl. hierzu: Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, ABl. Nr. L 156 S. 1.

⁵ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl. EU Nr. L 275 S. 32, zuletzt geändert durch RL (EU) 2018/410 – Abl. Nr. L 76 vom 19.03.2018 S. 3.

sogenannten Phase 3 bzw. 3. Handelsperiode (bis 2020, 4. Phase bis 2030). Die Obergrenze für Emissionen („Cap“) aus ortsfesten Anlagen im Jahr 2013 wurde auf 2.084.301.856 Zertifikate bzw. CO₂-Äquivalente festgelegt.⁶ Nach den Erwägungsgründen 3 und 12 des Beschlusses der Kommission, auf dem diese Festlegung beruht, werden dabei auf die Anträge der Mitgliedstaaten auf einseitige Einbeziehung zusätzlicher Tätigkeiten und Gase in das EU-System gemäß Art. 24 Abs. 1 der EHS-RL bislang nicht unter das EU-System fallende Tätigkeiten in das System einbezogen und zwar mit einer Menge von 1.328.218 Zertifikaten.

Während der Phase 3 des EU-EHS (2013-2020) wird diese Obergrenze jährlich um einen linearen Faktor von 1,74 % der durchschnittlichen Gesamtzahl der Zertifikate verringert, die in der Phase 2 (zwischen 2008 und 2012) jährlich ausgegeben wurden.⁷ Dies entspricht einer Reduzierung um 38.264.246 Zertifikaten/CO₂-Äquivalenten jährlich⁸ bzw. einer Minderung um 21 % in 2020 gegenüber dem Jahr 2005. Um das Ziel zu erreichen, die EU-Emissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 40 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken, muss die Obergrenze ab 2021 jährlich um 2,2 % herabgesetzt werden.⁹ Die Obergrenze für den Luftverkehr wurde vorläufig auf 210.349.264 Luftverkehrszertifikate im Jahr für den Zeitraum 2013-2020 definiert ohne eine weitere Reduktionsverpflichtung.¹⁰ Dies entspricht 5 % unter der Jahresdurchschnittsmenge der im Zeitraum 2004-2006 durch den Luftverkehr verursachten Emissionen.¹¹

Damit für die dem EHS unterliegenden Tätigkeiten Emissionszertifikate abgegeben werden können, vergeben die Mitgliedsstaaten nach EU-weiten Regeln Emissionsberechtigungen bzw. Zertifikate. 47 % der Zertifikate werden kostenlos, 53 % der Zertifikate werden im Wege der Versteigerung vergeben. Für Luftverkehrstätigkeiten und die sonstigen dem EHS unterliegende Tätigkeiten werden unterschiedliche Zertifikate vergeben („Aviation allowances“ und „General allowances“). Genehmigt die Kommission die Einbeziehung zusätzlicher Tätigkeiten und Gase nach Art. 24 EHS-EL, so kann sie gleichzeitig die Vergabe zusätzlicher Zertifikate gestatten und anderen Mitgliedstaaten die Einbeziehung solcher Tätigkeiten und Gase genehmigen.¹² Damit wäre die jährlich abnehmende Emissionsmenge für den Verkehrssektor limitiert, wodurch gewährleistet wäre, dass es hinsichtlich dieses Sektors nicht zu einer Verfehlung der Minderungsverpflichtung Deutschlands kommen würde.

Betreiber von ortsfesten Anlagen können ihre Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten nicht durch Abgabe von Zertifikaten für Luftverkehrstätigkeiten erfüllen, für Luftverkehrstätigkeiten können hingegen Zertifikate aus beiden Bereichen abgegeben werden.¹³

⁶ Art. 1 des Beschlusses 2010/634/EU der Kommission vom 22. Oktober 2010 zur Anpassung der gemeinschaftsweiten Menge der im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems für 2013 zu vergebenden Zertifikate, ABl. EU Nr. L 279 S. 34 i.d.F. Art. 3 des Beschlusses 2013/448/EU der Kommission vom 5. September 2013 über nationale Umsetzungsmaßnahmen für die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG; ABl. Nr. L 240 S. 27.

⁷ Art. 9 Satz 1 ETS-RL.

⁸ Erwägungsgrund 21 des Beschlusses 2013/448/EU.

⁹ Art. 9 Satz 2 ETS-RL.

¹⁰ Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 93/2011 vom 20.7.2011 zur Änderung von Anhang XX (Umweltschutz) des EWR-Abkommens

¹¹ Art. 3c ETS-RL

¹² Vgl. Entscheidungsgrund 3 Satz 2 und 3 des Beschlusses 2010/634/EU, der diesbezüglich auf die Entscheidungen K (2008) 7867 und K (2009) 3032 der Kommission und den Beschluss K (2009) 9849 der Kommission Bezug nimmt.

¹³ Art. 11a f., Art. 12 Abs. 2a und 3 EHS-RL; Betreiber von Luftfahrzeugen können bis zu bestimmten Obergrenzen ihre Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten auch durch Emission Reduction Units (ERU) aus Gemeinschaftsreduktionen und durch Certified Emission Reduction (CER) aus CDM-Projekten erfüllen, vgl. auch Verordnung (EU) Nr.1123/2013 der

Wichtige Instrumente des EHS sind außerdem:

- Eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten erfolgt bis 2026 für 30% der entstehenden Emissionen und wird anschließend bis 2030 auslaufen. Sie basiert auf Benchmark-Werten, die sich auf die Leistung jener 10% der Anlagen in der EU beziehen, die am effizientesten arbeiten. Eine 100 % Zuteilung erfolgt nur in jenen Sektoren, die das größte Risiko für eine Verlagerung ihrer Produktion außerhalb der EU aufweisen (sog. „Carbon Leakage“ oder „CL“ - Risiko).
- Um zu gewährleisten, dass diese jährliche Höchstmenge an Zertifikaten nicht überschritten wird, wird erforderlichenfalls ein sektorübergreifender Korrekturfaktor (CSCF) angewendet, durch den die Zuteilungen für alle für kostenlose Zertifikate infrage kommenden Anlagen auf einheitliche Weise verringert werden.¹⁴ Der CSCF greift allerdings erst dann, wenn der sogenannte Zuteilungspuffer von 3% der Gesamtmenge der Zertifikate ausgeschöpft ist. Der Zuteilungspuffer besteht aus bis zu 3 % der Versteigerungsmenge, die der Menge der kostenlos zuzuteilenden Zertifikate zugeschlagen wird.¹⁵
- Durch eine Änderung der EU-EHS-Versteigerungsverordnung¹⁶ hat die Kommission die Versteigerung von 900 Millionen Emissionszertifikaten aus den Jahren 2014 bis 2016 auf 2019–2020 verschoben (sog. „Backloading“). Die Zertifikate werden der Marktstabilitätsreserve zugeführt.¹⁷
- Ab 2019 stellt die Kommission nach festgelegten Modalitäten¹⁸ Zertifikate in die Marktstabilitätsreserve ein, um das derzeitige Marktgleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Zertifikaten zu beheben.¹⁹ Neben den 900 Millionen Emissionszertifikaten aus dem Backloading werden die nicht kostenlos zugeteilten Zertifikate aus der Zuteilungsmenge sowie 12 % der im Vorjahr im Umlauf befindlichen Zertifikatmenge aus der Versteigerungsmenge in die Marktstabilitätsreserve eingestellt. Dies geschieht nur dann nicht, wenn die in die Reserve einzustellende Zertifikatmenge kleiner als 100 Millionen wäre. Darüber

Kommission vom 8. November 2013 zur Festlegung der Verwendungsrechte für internationale Gutschriften gemäß der Richtlinie 2003/87/EG, ABl. EU NR. L 299 S. 32.

¹⁴ § 10a Abs. 5 ETS-RL i.V.m. dem Beschluss 2013/448/EU der Kommission vom 5. September 2013 über nationale Umsetzungsmaßnahmen für die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates; ABl. Nr. L 240 S. 2 und Beschluss (EU) 2017/126 der Kommission vom 24. Januar 2017 zur Änderung des Beschlusses 2013/448/EU in Bezug auf die Festlegung eines einheitlichen sektorübergreifenden Korrekturfaktors gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG, ABl. EU NR. L 19 S. 93.

¹⁵ Art. 10a Abs. 5a EHS-RL.

¹⁶ Verordnung (EU) Nr.176/2014 der Kommission vom 25. Februar 2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 insbesondere zur Festlegung der im Zeitraum 2013-2020 zu versteigernden Mengen Treibhausgasemissionszertifikate, ABl. EU Nr. L 56 S. 12

¹⁷ Art. 1 Abs. 2 und Erwägungsgrund 8 des Beschlusses (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, ABl. Nr. L 264 S. 1 i.d.F. der RL (EU) 2018/410 – Abl. Nr. L 76 S. 3

¹⁸ Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG; ABl. EU Nr. L 264 S. 1.

¹⁹ Vgl. Erwägungsgründe 22 und 23 der EHS-Änderungsrichtlinie, Richtlinie (EU) 2018/410 vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814, ABl. Nr. L 76 S. 3.

hinaus werden ab 2023 Reservebestände, die das Auktionsvolumen des Vorjahres übersteigen, nicht mehr gültig sein.²⁰

- Mit dem in der Phase 4 des EHS eingeführten Innovationsfonds werden auf Wettbewerbsbasis Demonstrationsprojekte zu innovativen Technologien und bahnbrechenden Innovationen in den unter das EHS fallenden Sektoren, u. a. in den Bereichen innovativer erneuerbarer Energien, CO₂-Abscheidung und -Nutzung (CCU) und Energiespeicherung unterstützt. Die verfügbaren Mittel entsprechen dem Marktwert von mindestens 450 Millionen Zertifikaten zum Zeitpunkt ihrer Versteigerung.²¹ Sie werden ergänzt durch nicht ausgezahlte Mittel aus dem NER-300-Programm²² und bis zu 50 Millionen Zertifikate²³, die dem Fonds zur Verfügung gestellt werden können, sofern sie nicht für den kostenlosen Zuteilungspuffer benötigt werden.
- Mit dem Modernisierungsfonds²⁴ und mit Zertifikaten in Höhe von 2 % der Gesamtmenge in Phase 4 werden Investitionen in die Modernisierung des Energiesektors und in die Energiesysteme im weiteren Sinne gefördert, wodurch die Energieeffizienz sowie die Nutzung erneuerbarer Energien gesteigert werden, und ein gerechter Übergang in CO₂-abhängigen Regionen in den zehn einkommensschwächsten Mitgliedstaaten erleichtert.

III. Sektoren außerhalb des Emissionshandels

In den Sektoren außerhalb des EHS sollen die gesamten EU-Treibhausgasemissionen bis 2020 um etwa 10 % und bis 2030 um 30 % gegenüber dem Stand von 2005 reduziert werden. Aufgrund der Lastenteilungsentscheidung aus dem Jahr 2009 (sog. Effort Sharing Decision, ESD)²⁵ ist die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen, die nicht unter die EHS-

²⁰ Art. 1 Abs. 5a des Beschlusses (EU) 2015/1814; Zusammen mit der zweiten Veröffentlichung des Überschussindikators der Marktstabilitätsreserve im Mai 2018 werden diese Reformen dazu führen, dass von Januar bis August 2019 fast 265 Millionen Zertifikate (16% des Überschusses) in die Marktstabilitätsreserve aufgenommen werden, anstatt sie zu versteigern. Vgl. Communication from the Commission Publication of the total number of allowances in circulation in 2018 for the purposes of the Market Stability Reserve under the EU Emissions Trading System established by Directive 2003/87/EC, 14.5.2019 C (2019) 3288 final.

²¹ Art. 10a Abs. 8 EHS-RL.

²² Beschluss 2010/670/EU der Kommission vom 3. November 2010 über Kriterien und Maßnahmen für die Finanzierung von kommerziellen Demonstrationsprojekten, die auf eine umweltverträgliche Abscheidung und geologische Speicherung von CO₂ abzielen, und von Demonstrationsprojekten für innovative Technologien für erneuerbare Energien im Rahmen des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. EU Nr. L 290 S. 39 i.d.F. des Beschlusses (EU) 2015/191 der Kommission vom 5. Februar 2015 zur Änderung des Beschlusses 2010/670/EU zur Verlängerung bestimmter in Artikel 9 und Artikel 11 Absatz 1 des Beschlusses festgelegter Fristen, ABl. EU Nr. 31 S. 31.

²³ Art. 10a Abs. 5b der EHS-RL i.V.m. der Delegierten Verordnung (EU) 2019/7 der Kommission vom 30. Oktober 2018 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 in Bezug auf die Versteigerung von 50 Mio. nicht zugeteilten Zertifikaten aus der Marktstabilitätsreserve zugunsten des Innovationsfonds und zwecks Aufnahme einer von Deutschland zu bestellenden Auktionsplattform, ABl. Nr. L 2 S. 1.

²⁴ gem. Art. 10d der EHS-RL.

²⁵ Entscheidung Nr. 406/2009/EG vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, ABl. EU Nr. L 140 S. 136. Die Entscheidung ist Bestandteil des **Klima- und Energiepaket 2020**, nach dem außerdem 20 % der Energie in der EU aus **erneuerbaren Quellen** zu decken sind, was mehr als eine Verdopplung gegenüber den 9,8 % im Jahr 2010 bedeutet, 10 % erneuerbare Energie sollen im Verkehrssektor verbraucht werden (Richtlinie 2009/28/EG vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU Nr. L 114 S. 16, die abgelöst per 24.12.2019 durch die Richtlinie 2018/2001 vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU Nr. L 328 S. 82, nach der der Gesamtanteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Union in 2030 32 % betragen soll) und eine **Verbesserung der Energieeffizienz** um 20 % (Richtlinie 2006/32/EG vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen, ABl. Nr. L 114 S. 64: 9 % bis 2016; abgelöst durch die Richtlinie 2012/27/EU vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, ABl. Nr. L 315 S. 1).

RL fallen, bis 2020 gegenüber ihren Emissionen im Jahr 2005 um mindestens 14 % zu reduzieren (Art. 1 i.V.m. Anhang II ESD). Die Begrenzung der Treibhausgasemissionen richtet sich hierbei nach dem Wohlstand des jeweiligen Mitgliedstaats und reichen von – 20 % (Luxemburg) bis + 20% (Bulgarien). Für die Bundesrepublik Deutschland bedeutet dies einer Reduktion der Basisjahremissionen von 478 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten auf 411 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente im Jahr 2020.²⁶

Folgende Besonderheiten der ESD sind hervorzuheben:

- Nach der ESD kann in dem Zeitraum von 2013 bis 2019 ein Mitgliedstaat vom nachfolgenden Jahr eine Menge von bis zu 5 % seiner jährlichen Emissionszuweisung vorweg in Anspruch nehmen. Sind die Treibhausgasemissionen eines Mitgliedstaats bei Berücksichtigung der Nutzung der Spielräume niedriger als seine jährliche Emissionszuweisung, darf er den Teil seiner Emissionszuweisung für ein bestimmtes Jahr, der seine Treibhausgasemissionen in dem Jahr übersteigt, auf die jeweils nachfolgenden Jahre bis 2020 anrechnen lassen.²⁷ Ein Mitgliedstaat kann ferner bis zu 5 % seiner Emissionszuweisung für ein bestimmtes Jahr einem anderen Mitgliedstaat übertragen. Der Empfängermitgliedstaat kann diese Mengen zur Erfüllung seiner Verpflichtung gemäß dem vorliegenden Artikel im selben Jahr oder jedem folgenden Jahr bis 2020 verwenden.²⁸
- Eine Überschneidung mit dem EHS besteht insofern, als die Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtung in Höhe von bis zu 3% ihrer Treibhausgasemissionen in 2005 Gutschriften für die Reduktion von Treibhausgasemissionen aus Projektmaßnahmen nach Art. 11a der EHS-RL verwenden dürfen.²⁹ Auch diese Berechtigung darf auf einen anderen Mitgliedsstaat übertragen werden.³⁰ Unbegrenzt können die Mitgliedstaaten darüber hinaus Gutschriften aus Projekten auf Gemeinschaftsebene, die gemäß Art. 24a der EHS-RL ausgestellt wurden, zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Emissionsreduzierung nutzen.³¹
- Gem. Art. 10 Satz 1 Buchst. b) ESD wird die Emissionsobergrenze für jeden Mitgliedstaat angepasst u.a. entsprechend den nach Art. 24 und 24a der EHS-Richtlinie 2003/87/EG vergebenen Zertifikaten oder Gutschriften für die unter diese Entscheidung fallenden Emissionsreduktionen in einem Mitgliedstaat. Wäre also der Verkehrssektor in den Emissionshandel einbezogen, so würde für Deutschland das auf den Verkehrssektor entfallende Emissionsvolumen reduziert und somit auch nicht mehr der Minderungsverpflichtung nach ESD unterliegen. Die Erreichung der Minderungsziele im Verkehrssektor würde dann – wie bei den heute schon dem EHS unterliegenden Tätigkeiten – durch eine Verknappung der hierfür zu vergebenden Zertifikate erreicht.

²⁶ Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets. European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-andprojections-in-europe-2017>. Basisjahr-Emissionen für 2005 nach neuer EEA-Berechnung in Anhang A1.2, Tabelle A1.3. Die tatsächlichen Emissionen 2005 beliefen sich auf 470 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente (Greenhouse gas emissions under the Effort Sharing Decision (ESD), European Environment Agency, https://www.eea.europa.eu/ds_resolveuid/346e648cf04540e39259ea52db175de5)

²⁷ Art. 3 Abs. 3 Satz 1 ESD

²⁸ Art. 3 Abs. 4 Satz 1 ESD

²⁹ Art. 5 ESD

³⁰ Art. 5 Abs. 6 ESD.

³¹ Art. 5 Abs. 7 ESD.

Die sog. EU-Climate-Action-Regulation 2018 (CAR)³² regelt die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Mindestbeiträge für den Zeitraum 2021 bis 2030 zwecks Erfüllung des Ziels der Union, im Jahr 2030 eine Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen um 30 % gegenüber dem Stand von 2005 zu erreichen.³³ Demnach hat Deutschland seine Treibhausgasemissionen aus den der Verordnung unterliegenden Sektoren bis zum Jahr 2030 um 38 % gegenüber den auf Basis der gemäß Art. 4 Abs. 3 CAR bestimmten Treibhausgasemissionen im Jahr 2005 zu reduzieren.³⁴ In Zahlen bedeutet das, dass Deutschland der europarechtlichen Verpflichtung unterliegt, außerhalb des gegenwärtigen Geltungsbereichs des EHS 2030 nicht mehr als 296 Mio. t CO₂ Äquivalente auszustoßen.³⁵ Hervorzuheben ist ansonsten:

- Auch Art. 5 CAR enthält Regelungen zu Flexibilität durch Vorwegnahme, Übertragung auf nachfolgende Jahre und Übertragung an andere Mitgliedstaaten. Überschneidungen mit dem EHS bestehen auch hier insofern, als die Mitgliedstaaten Projektgutschriften, die gemäß Artikel 24a Abs. 1 EHS-RL vergeben wurden, unbegrenzt zwecks Einhaltung der Vorgaben gemäß Art. 9 CAR nutzen können, sofern keine Doppelzählungen erfolgen. Für die in Anhang II CAR genannten Mitgliedstaaten besteht gem. Art. 6 CAR die einmalige Möglichkeit, zwecks Einhaltung ihrer Verpflichtungen aus der CAR bis zu höchstens 100 Mio. EU-EHS-Zertifikaten zu löschen und dadurch ihre Auktionsmenge zu reduzieren.
- Etwaige Anpassungen des Geltungsbereichs gemäß den Artikeln 11, 24, 24a und 27 der Richtlinie 2003/87/EG sollten mit einer entsprechenden Anpassung der Höchstmenge der unter diese Verordnung fallenden Treibhausgasemissionen einhergehen.³⁶ Hierfür sieht Art. 10 Abs. 1 Buchst. b) CAR vor, dass die Kommission die jährlichen Emissionszuweisungen der einzelnen Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 CAR anpasst, u.a. um Anpassungen der gemäß den Artikeln 24 und 24a der EHS-Richtlinie vergebenen Anzahl EU-EHS-Zertifikate bzw. Gutschriften für Treibhausgasemissionsreduktionen in einem Mitgliedstaat Rechnung zu tragen. Im Falle einer Einbeziehung des Verkehrssektors in den Emissionshandel gilt also dasselbe wie nach der ESD.

Tatsächlich sind die Emissionen Deutschlands außerhalb des EU-EHS bis 2018 gegenüber den Basisjahremissionen 2005 nur um 8 % gesunken (Pflicht bis 2020: - 14 %). Nach dem aktuellen Projektionsbericht 2019 würde sich ohne weitere Maßnahmen bis 2030 ein kumuliertes Defizit von ca. 380 Mio. CO₂-Äquivalente ergeben.³⁷ Da Deutschland absehbar seine Verpflichtungen nach

³² Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl. Nr. L 156 S. 26.

³³ Art. 1 CAR. Bei den Vorschriften über die Festlegung der jährlichen Emissionszuweisungen für jeden Mitgliedstaat sollten dabei die gleichen Methoden wie bei den Vorschriften für Mitgliedstaaten mit negativen Obergrenzen nach der Effort Sharing Decision angewandt werden, wobei jedoch die Berechnung des Minderungspfades bei fünf Zwölftel der Zeitachse von 2019 bis 2020 oder im Jahr 2020, jeweils vom Durchschnittswert der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2016 bis 2018, beginnen und mit der Obergrenze des betreffenden Mitgliedstaats für das Jahr 2030 enden sollte (Erwägungsgrund 18, Art. 4 Abs. 2 der EU-Climate-Action-Verordnung 2018).

³⁴ Art. 4 Abs. 1 CAR.

³⁵ Agora Energiewende, Agora Verkehrswende (2018): Die Kosten von unterlassenem Klimaschutz für den Bundeshaushalt. Die Klimaschutzverpflichtungen Deutschlands bei Verkehr, Gebäuden und Landwirtschaft nach der EU-Effort-Sharing-Entscheidung und der EU-Climate-Action-Verordnung, S. 9

³⁶ Erwägungsgrund 25 Satz 1 der CAR.

³⁷ Öko-Institut, Aktueller Stand der Emissionen – Mai 2019.

der ESD und der CAR nicht erfüllen wird, wird befürchtet, dass dem Bundeshaushalt voraussichtlich ein Kostenaufwand in Höhe von 31-64 Mrd. Euro im Zeitraum 2021-2030 entsteht.³⁸

IV. Stand der Verkehrsemissionen in Deutschland

Die deutsche Bundesregierung hatte sich schon in den Meseberger Beschlüssen am 23./24. 8. 2007 zu einer „Integrierten Energie- und Klimapolitik“ ausgesprochen, nach der eine 40%ige Reduktion der Treibhausgase bis 2020 im Verhältnis zu den Emissionen im Basisjahr 1990 zu erreichen sind. Sie bestätigte und konkretisierte dieses Ziel in ihrem Energiekonzept im Jahr 2010, wonach die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Referenzjahr 1990 bis 2020 um 40 %, bis 2030 um 55 %, um 70 % bis 2040 und bis 2050 um 80 bis 95 % zu senken sind.³⁹ Ende 2016 wurde der Klimaschutzplan 2050 verabschiedet, der für verschiedene Sektoren der deutschen Volkswirtschaft spezifische Minderungsziele vorgibt.⁴⁰

Die Treibhausgasemissionen des Verkehrs sollten demnach gegenüber 1990 um 40 % auf 95 bis 98 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente bis 2030 gemindert werden.⁴¹ Im Verkehrssektor haben die Treibhausgasemissionen zwischen 1990 und 2017 indes nicht ab-, sondern leicht zugenommen.⁴² Diese ungünstige Entwicklung ist im Wesentlichen auf die Zunahme der Verkehrsleistung zurückzuführen, die die Steigerung der Energieeffizienz im Personenverkehr und im Güterverkehr (um 25 % bzw. um 12 %)⁴³ überkompensiert hat.⁴⁴ Derzeit verursachen Pkw 61 % der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor, gefolgt von Lkw mit 35 %, Flugzeugen im nationalen Luftverkehr mit 1,4 % und Dieselloks mit 0,6 %. Tatsächlich wurden im Verkehrssektor im Jahr 2017 167 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente⁴⁵ emittiert.

³⁸ Agora Energiewende, Agora Verkehrswende (2018): Die Kosten von unterlassenem Klimaschutz für den Bundeshaushalt. Die Klimaschutzverpflichtungen Deutschlands bei Verkehr, Gebäuden und Landwirtschaft nach der EU-Effort-Sharing-Entscheidung und der EU-Climate-Action-Verordnung, S. 18.

³⁹ Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 28. September 2010, S. 4

⁴⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB): Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, 2016

⁴¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB): Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, 2016 S. 51.

⁴² Projektionsbericht der Bundesregierung 2019 für Deutschland gemäß Verordnung (EU) Nr. 525/2013, S. 44.

⁴³ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Energieeffizienz in Zahlen. Entwicklungen und Trends in Deutschland 2018 S. 39.

⁴⁴ Ausfelder, F.; Fishedick, M.; Sauer, J.; Themann, M.; Wagner, H.-J. (2017): Sektorkopplung – Untersuchungen und Überlegungen zur Entwicklung eines integrierten Energiesystems. Analyse des Akademienprojekts „Energiesysteme der Zukunft“. Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft. S. 37.

⁴⁵ European Environment Agency (2018): Trends and projections in Europe 2018 – Tracking progress towards Europe's climate and energy targets. S. 28; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMU). Klimaschutz in Zahlen, 2018, Broschüre Nr. 10010, S. 38ff.

C. Rechtliche Kurzstellungnahme zur Vereinbarkeit einer nationalen Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU-EHS mit der EHS-RL

1. Rechtsgrundlage für eine Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU-EHS

Gem. Art. 2 Abs. 1 der EHS-RL⁴⁶ gilt die Richtlinie nur für die Emissionen aus den in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten und die Emissionen der in Anhang II aufgeführten Treibhausgase. Da der Boden-Verkehrssektor nicht unter die dort genannten Tätigkeiten fällt, findet eine Einbeziehung des (Boden-)Verkehrssektors nur insoweit statt, als für den Antrieb von Verkehrsmitteln Strom verbraucht wird, der in Kraftwerken mit einer mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von über 20 MW erzeugt werden.

Gem. Art. 24 Abs. 1 EHS-RL können ab 2008 die Mitgliedstaaten den Handel mit Emissionszertifikaten gemäß der Richtlinie auf nicht in Anhang I genannte Tätigkeiten und Treibhausgase ausweiten, soweit alle einschlägigen Kriterien, insbesondere die Auswirkungen auf den Binnenmarkt, mögliche Wettbewerbsverzerrungen, die Umweltwirksamkeit des EU-EHS und die Zuverlässigkeit des vorgesehenen Überwachungs- und Berichterstattungsverfahrens, berücksichtigt werden und sofern die Einbeziehung solcher Tätigkeiten und Treibhausgase von der Kommission gemäß delegierten Rechtsakten gebilligt wird. Genehmigt die Kommission die Einbeziehung zusätzlicher Tätigkeiten und Gase, so kann sie gleichzeitig die Vergabe zusätzlicher Zertifikate gestatten und anderen Mitgliedstaaten die Einbeziehung solcher Tätigkeiten und Gase genehmigen (Art. 24 Abs. 2 EHS-RL). Es handelt sich hierbei um eine abschließende Sonderregelung.⁴⁷

Dass hierbei auch davon ausgegangen wird, dass Art. 24 EHS-RL auch eine Ausweitung auf den Verkehrssektor umfasst, ist vor allem den Schlussfolgerungen des Rates nach seiner Tagung vom 23./24. Oktober 2014⁴⁸ zu entnehmen, wo es heißt:

„2.13 Es ist wichtig, dass im Verkehrssektor die Treibhausgasemissionen und die Risiken in Verbindung mit der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen verringert werden. Der Europäische Rat ersucht die Kommission daher, auch nach 2020 weitere Instrumente und Maßnahmen für ein umfassendes und technologieneutrales Konzept zu prüfen, mit dem die Emissionsreduktion und die Energieeffizienz im Verkehrssektor, der Elektroverkehr und erneuerbare Energiequellen im Verkehrssektor gefördert werden. Der Europäische Rat ruft dazu auf, die Richtlinie zur Festlegung von Berechnungsverfahren und Berichterstattungspflichten gemäß der Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen rasch anzunehmen. Er erinnert ferner daran, dass die Mitgliedstaaten sich gemäß den geltenden Rechtsvorschriften dafür entscheiden können, den Verkehrssektor in das Emissionshandelssystem einzubeziehen.“
(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

⁴⁶ Die EHS-RL beruht auf den Umweltschutzkompetenzen der Union nach Art. 175 EGV (an dessen Stelle seit Ende 2009 Art. 192 AEUV getreten ist).

⁴⁷ Rodi, Kohleausstieg – Bewertung der Instrumentendebatte aus juristischer und rechtspolitischer Sicht, EnWZ 2017, 195, 201; etwas offener: Öko-Institut S. 132.

⁴⁸ EUCO 169/14 S. 4.

Begrenzt wird die Befugnis des Mitgliedstaates durch die „einschlägigen Kriterien“, die zu berücksichtigen sind. Exemplarisch benannt sind für solche einschlägigen Kriterien die Auswirkungen auf den Binnenmarkt, mögliche Wettbewerbsverzerrungen, die Umweltwirksamkeit des EU-EHS und die Zuverlässigkeit des vorgesehenen Überwachungs- und Berichterstattungsverfahrens. Dies wäre im Einzelnen anhand des konkreteren Konzepts einer Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU-EHS noch zu vertiefen. Im Ausgangspunkt gilt hierfür folgendes:

- Wettbewerbsverzerrungen werden inhaltlich häufig unter Hinweis auf den *Spaak*-Bericht konkretisiert, der zwischen „allgemeinen“ und „spezifischen“ Verzerrungen unterscheidet. Unionsrechtlich sind allein spezifische Verzerrungen, nicht jedoch Wettbewerbsverzerrungen allgemeiner Art, die auf einer unterschiedlichen globalen Kostenbelastung der einzelnen Volkswirtschaften (etwa durch unterschiedliche Steuern oder Soziallasten) beruhen. Unter „spezifischen Verzerrungen“ versteht der *Spaak*-Bericht zwischenstaatliche Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen, die „gewisse Wirtschaftszweige begünstigen oder benachteiligen“.⁴⁹ Es kommt mithin darauf an, dass ein Wirtschaftszweig mehr oder weniger belastet ist als der Durchschnitt der Gesamtwirtschaft des eigenen Landes und darüber hinaus eine entsprechende Mehr- oder Wenigerbelastung des gleichen Industriezweiges in einem anderen Mitgliedstaat nicht besteht.⁵⁰
- Wichtigste Voraussetzung für die Umweltwirksamkeit ist, dass die Einbeziehung einer zusätzlichen Tätigkeit in das Gemeinschaftssystem im Vergleich zum vorherigen Zustand zu einer echten Emissionssenkung führt und dass die durch die Einbeziehung in das Gemeinschaftssystem geschaffenen Zertifikate keine Überschreitung der Emissionsmengen verursacht, die nach anderen Umweltvorschriften zu erwarten sind.⁵¹
- Da die geltenden Anforderungen an die Überwachung von Anlagen und Luftverkehrstätigkeiten⁵² nicht auf die Überwachung von Verkehrsemissionen zugeschnitten sind, wäre ein Überwachungssystem zu schaffen, das hinsichtlich seiner Genauigkeit den Anforderungen der Überwachung der bislang einbezogenen Tätigkeiten entspricht. Ob dies durch die Erfassung der im Verkehrssektor verbrauchten Kraftstoffe hinreichend möglich ist, wäre unter Einbeziehung technischen Sachverständs genauer zu betrachten.
- Die für die Teilnahme am EHS auszugebende Menge zusätzlicher Zertifikate wird auf der Grundlage des Produktionsvolumens (bzw. Fahrleistung) der vergangenen Jahre sowie der Emissionswerte ermittelt, die durch die Anwendung der besten verfügbaren Technik (BVT) erreicht werden können, wobei diese Emissionswerte degressiv ausgestaltet sind.⁵³

Letztlich setzt die Einbeziehung zusätzliche Tätigkeiten in das EU-EHS die Billigung der Kommission gemäß delegierten Rechtsakten voraus, zu deren Erlass der Kommission gem. Art.

⁴⁹ *Spaak*-Bericht vom 21. April 1956, S. 64

⁵⁰ Streinz/M. Schröder, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 116 Rn. 8.

⁵¹ Beschluss der Kommission vom 10.12.2009, K (2009)9849, Erwägungsgrund 2.

⁵¹ Beschluss der Kommission vom 10.12.2009, K (2009)9849, Erwägungsgrund 5.

⁵² Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ABl. Nr. L 181 S. 30, ber. Nr. L 347 S. 43, zul. Geändert durch VO (EU) 743/2014, Abl. Nr. L 201 S. 1.

⁵³ Beschluss der Kommission vom 10.12.2009, K (2009)9849, Erwägungsgrund 2.

24 Abs. 3 EHS-RL die Befugnis übertragen wird.⁵⁴ Ein Rechtsanspruch auf Billigung soll nicht bestehen, so dass die einseitige Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU-EHS einer uneingeschränkten Rechts- und Zweckmäßigkeitkontrolle der EU-Kommission unterliegen würde.⁵⁵

2. Up-Stream / Mid-Stream – Ansatz

Bedenken gegen eine Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-EHS werden im Hinblick darauf erhoben, dass bei dem administrativ mit dem geringsten Aufwand verbundenen Up-Stream bzw. auch bei dem Mid-Stream-Ansatz nicht Emissionen, sondern Kraftstoffe oder sonstige Produkte in den Emissionshandel einbezogen werden. Das hieße, die EHS-RL würde nur einen Down-Stream-Ansatz zulassen.⁵⁶

Richtig ist, dass die Regelungen der EHS-RL und ihrer Durchführungsvorschriften auf die Erfassung der Emissionen abzielt (vgl. die Berichtspflicht nach Art. 15 EHS-RL und die Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten nach Art. 12 Abs. 2a und 3 EHS-RL). Daraus ist aber nicht zu schließen, dass ein Up-Stream-Ansatz, der die Emissionen auf der Grundlage der in Verkehr gebrachten Kraftstoffe erfasst, mit der EHS-RL nicht vereinbar wäre. Denn aufgrund der von der EHS-RL selbst einbezogenen Tätigkeiten bestand für den EHS-RL-Geber gar kein Anlass, weitergehende oder brennstoffbezogene Regelungen zu treffen.

Auch die Materialien zur EHS-RL lassen nicht den Schluss zu, dass ein Up-Stream-Ansatz vom EU-EHS ausgeschlossen wäre. Die Kommission hatte sich im Rahmen ihres impact assessments 2008⁵⁷ explizit auch mit der Möglichkeit der Einbeziehung des Verkehrssektors nach einem Up-Stream-Ansatz befasst und dies nur im Hinblick darauf zurückgestellt, dass weitere Untersuchungen und Analysen, insbesondere zum Kosten-Nutzen-Verhältnis im Vergleich mit alternativen Maßnahmen durchzuführen seien.⁵⁸

Auch dem Zweck des Art. 24 EHS-RL entspricht es, einseitig nicht nur Tätigkeiten aus Anlagen und Luftfahrzeugen einzubeziehen, sondern auch andere Sektoren. Es wird angenommen, dass die einseitige Ausweitung des EU-EHS nicht nur im Einzelfall, weitere Treibhausgas-minderungen motivieren soll, was im Übrigen genauso gut und besser durch eine EU-weite Ausweitung der von der Richtlinie einbezogenen Tätigkeiten geschehen könnte, sondern dass Art. 24 auch die Möglichkeit eröffnet, mit von der Richtlinie selbst nicht einbezogene Tätigkeiten und Treibhausgase zunächst auf nationaler Ebene Erfahrungen zu sammeln.⁵⁹

⁵⁴ Gem. Art. 23 EHS-RL tritt ein hiernach delegierter Rechtsakt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden.

⁵⁵ UBA, Ausweitung des Emissionshandels auf Kleinemittenten im Gebäude- und Verkehrssektor – Gestaltung und Konzepte für einen Policy mix, März 2014, S. 135

⁵⁶ BMU, Stellungnahme vom 6.5.2019, S. 4.

⁵⁷ Commission staff working document, Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emission allowance trading system, 23.1.2008, SEC(2007) 52, S. 53ff.

⁵⁸ SEC(2007) 52, S. 55.

⁵⁹ UBA, Ausweitung des Emissionshandels auf Kleinemittenten im Gebäude- und Verkehrssektor – Gestaltung und Konzepte für einen Policy mix, März 2014, S. 134

3. Änderungen der EHS-RL

Sind bezüglich eines Up-Stream-Ansatzes in der EHS-RL keine Regelungen getroffen, bedarf es auch keiner Änderungen der EHS-RL, um den Handel mit Emissionsberechtigungen hinsichtlich seiner praktischen Umsetzung auf den Verkehrssektor auszuweiten. Es könnte allerdings der Bedarf EU-weiter Regelungen, vor allem hinsichtlich Überwachung und Berichterstattung über Emissionen, entstehen, wenn mehrere Mitgliedsstaaten das EU-EHS auf den Verkehrssektor ausdehnen. Eine entsprechende Befugnis der EU-Kommission und ein diesbezügliches Verfahren ist in Art. 24 Abs. 3 EHS-RL vorgesehen. Ob dies auch eine für eine EU-weite Einführung für erforderlich gehaltene „Änderung des zugrunde liegenden Designs des EU-EHS“⁶⁰ umfasst, wäre rechtlich noch näher zu betrachten, spielt aber für die zunächst nur einseitige Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-EHS keine Rolle. Die erforderlichen Durchführungsvorschriften wären zunächst ohnehin auf nationaler Ebene zu schaffen. Dabei ist darauf zu achten, dass die dem EHS aufgrund der EHS-RL bereits unterfallenden Sektoren, hiervon nicht derart erheblich beeinflusst werden, dass dies eine Änderung der EHS-RL erfordern würde.

4. Urteil des EuGH vom 19.1.2017

Gegen eine Vereinbarkeit der Einbeziehung des Verkehrssektors in den Emissionshandel wird das Urteil des EuGH vom 19.1.2017⁶¹ angeführt.⁶² Der EuGH hat sich darin mit dem Anwendungsbereich der EHS-RL und der daraus resultierenden Reichweite der Verordnungsermächtigung in Art. 14 der EHS-RL, Durchführungsvorschriften zur Überwachung und Berichterstattung über Emissionen zu erlassen, befasst.⁶³ Gemäß dem Wortlaut in Art. 2 der EHS-RL kam der EuGH zum Ergebnis, dass die EHS-RL

„für die Emissionen aus den in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten und die Emissionen der in Anhang II aufgeführten Treibhausgase (gilt)“,

und Emissionen – ebenfalls nach dem Wortlaut der EHS-RL⁶⁴ -

„die Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre aus Quellen in einer Anlage ...“

oder aus bestimmten Luftverkehrstätigkeiten voraussetzen.⁶⁵ Daraus zieht das BMU den Schluss, auch nach Art. 24 der EHS-RL (um den es in dem Urteil gar nicht geht), dürften durch die

⁶⁰ Commission staff working document, Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emission allowance trading system, 23.1.2008, SEC(2007) 52, S. 55.

⁶¹ Rs. C-406/15 - „Schäfer Kalk“.

⁶² BMU Stellungnahme vom 6.5.2019.

⁶³ vgl. EuGH Urteil vom 19.1.2017 - C-406/15 - „Schäfer Kalk“, Rn. 45, 26, 32.

⁶⁴ Art. 3 Buchst. b),

⁶⁵ Nichts anderes ergibt sich aus dem vom EuGH angeführten Urteil des EuGH vom 28.2.2018 – C-577/16 („Trinseo“), Rn. 45ff.; Im Übrigen ist der EuGH in beiden Fällen der Frage nachgegangen, was es bedeutet, wenn der Begriff der Emissionen eine Freisetzung in die Atmosphäre voraussetzt. Denn es ging im Urteil des EuGH vom 19.1.2017 nur um die Frage, ob Durchführungsvorschriften der Kommission nach Art. 14 EHS-RL auch solche Emissionen unter die EHS-RL fassen dürfen, die nicht freigesetzt, sondern längerfristig in einem Produkt gespeichert werden (was der EuGH (natürlich) verneint hat). Das Kriterium, das die Freisetzung durch eine Anlage zu erfolgen hat, war für die Entscheidungen des EuGH nicht maßgeblich. So auch die Schlussanträge der Generalanwältin Eleanor Sharpston vom 10. November 2016, Rn. 38ff. in der Rs. C-406/15.

Mitgliedsstaaten nur solche Tätigkeiten einbezogen werden, bei denen es um Emissionen i.S.v. Art. 3 Buchst. b) EHS-RL geht, also solche, die aus Anlagen stammen.

Übersehen wird dabei, dass Art. 24 EHS-RL ja gerade den Mitgliedsstaaten die Befugnis einräumt, den *Handel mit Emissionszertifikaten* gemäß der Richtlinie auf nicht in Anhang I genannte Tätigkeiten und Treibhausgase (also nicht etwa, wie es in der Lesart des BMU heißen müsste: „Emissionen der nicht in Anhang I genannte Tätigkeiten und Treibhausgase“) auszuweiten. Eine Beschränkung auf Tätigkeiten, die Emissionen im Sinne der EHS-RL betreffen, ist Art. 24 EHS-RL nicht zu entnehmen.

Dementsprechend ist auch das Ergebnis des EuGH in seinem Urteil vom 19.1.2017, dass Art. 14 EHS-RL – entsprechend seines Wortlauts – die Kommission nur zum Erlass von

„...Durchführungsrechtsakte(n) über die genauen Vorkehrungen für die Überwachung von und die Berichterstattung über Emissionen und gegebenenfalls über Tätigkeitsdaten aus den in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten sowie über die Überwachung von und Berichterstattung ...“

ermächtigt nicht überraschend und auch kein Argument dafür, Art. 24 EHS-RL auf Emissionen aus Anlagen zu beschränken. Für den Richtliniengeber bestand nämlich gar kein Anlass, Regelungen zu Tätigkeiten zu treffen, die von der EHS-RL (noch) gar nicht einbezogen sind.

Hingegen formuliert die aktuell geltende⁶⁶ und die ab der 4. Handelsperiode geltende Monitoringverordnung⁶⁷ in Art. 2 explizit Folgendes:

„Diese Verordnung gilt für die Überwachung von und die Berichterstattung über Emissionen von im Zusammenhang mit den Tätigkeiten gemäß Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG aufgeführten Treibhausgasen und die Tätigkeitsdaten aus ortsfesten Anlagen und Luftverkehrstätigkeiten“ (Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Wenn sich Emissionen, die der EHS-RL unterliegen, nur auf ortsfeste Anlagen beziehen können, wäre ein Hinweis darauf hier überflüssig. Im Übrigen steht die Interpretation des Urteils durch das BMU in Widerspruch zum Erwägungsgrund 16 der EHS-RL, in dem es heißt:

„Diese Richtlinie sollte die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, nationale Handelssysteme zur Regelung der Treibhausgasemissionen aus anderen als den in Anhang I aufgeführten oder in das EU-EHS einbezogenen Tätigkeiten oder aus Anlagen, die vorübergehend aus dem EU-EHS ausgeschlossen sind, beizubehalten oder einzuführen.“ (Hervorhebung durch den Unterzeichner)

⁶⁶ Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ABl. Nr. L 181 S. 30, ber. Nr. L 347 S. 43, zul. Geändert durch VO (EU) 743/2014, ABl. Nr. L 201 S. 1.

⁶⁷ Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066 der Kommission vom 19. Dezember 2018 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission ABl. Nr. L 334 S. 1, ber. ABl. 2019 Nr. L 118 S. 10.

Das zeigt u.E. eindeutig, dass nicht nur Treibhausgasemissionen aus Anlagen, sondern auch aus sonstigen Tätigkeiten durch den einzelnen Mitgliedsstaat in das EU-EHS einbezogen werden können.⁶⁸

Zu erwägen ist allenfalls, wenn es in Art. 24 Abs. 1 EHS-RL heißt, dass eine Ausweitung des Emissionshandels *gemäß der Richtlinie* zu erfolgen hat, dass die nach Art. 24 einbezogenen Tätigkeiten ab ihrer Einbeziehung den Regelungen der EHS-RL unterliegen (müssen) und – soweit es sich nicht um Emissionen i.S.d. EHS-RL handelt, die auf Emissionen zugeschnittenen Regelungen – wie Art. 14 EHS-RL - nicht gelten können. Hier sind juristisch zwei Lösungen denkbar:

Entweder umfasst die Einbeziehung in den Handel mit Emissionszertifikaten „gemäß der EHS-RL“ sämtliche Regelungen nach der EHS-RL entsprechend, oder die auf Emissionen zugeschnittenen Regelungen der EHS-RL gelten nicht für Tätigkeiten ohne Emissionen bzw. Freisetzungen aus Anlagen und sind durch entsprechende Regelungen durch den Mitgliedstaat, der die Einbeziehung weiterer Tätigkeiten beabsichtigt, zu schaffen. Für erstes spricht eine von der Richtlinie angestrebte weitgehende Harmonisierung des EU-EHS. Für letzteres spricht, dass es sich nur um eine unilaterale Einbeziehung weiterer Tätigkeiten handelt, für die es nicht zwingend unionsweiter Regelungen bedarf, und Art. 24 Abs. 1 EHS-RL bestimmte Voraussetzungen formuliert, die zu erfüllen sind, um Konflikte zwischen nationalen Regelungen und EHS-RL und ihren Durchführungsregelungen auszuschließen.

⁶⁸ Nach UBA, Ausweitung des Emissionshandels auf Kleinemittenten im Gebäude- und Verkehrssektor – Gestaltung und Konzepte für einen Policy mix, März 2014, S. 132 sei dies „offensichtlich“.

D. Maßnahmen des sogenannten „Policy-Mix“ im Verkehrssektor

I. Nationale Politiken und Mechanismen im Verkehrssektor („Policy-Mix“)

Für die Sektoren Verkehr, Private Haushalte, Gewerbe/Handel/Dienstleistung, Abfall- und Kreislaufwirtschaft, Landwirtschaft und sonstige Landnutzung existieren bislang außerhalb des Emissionshandels Instrumente, um den Ausstoß von Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Für den hier relevanten Verkehrssektor mit seinem Anteil von 18,2 Prozent an den deutschen Treibhausgasemissionen (davon 96 % im Straßenverkehr), also aktuell ca. 170 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente pro Jahr⁶⁹, sind dies derzeit folgende:

- Herstellerspezifische auf dem Fahrzeuggewicht basierende **Begrenzung des zulässigen CO₂-Ausstoßes** auf 130g CO₂/km bzw. 95g CO₂/km ab 2020 für europäische Neuwagenflotten⁷⁰. Auf Antrag eines Zulieferers oder Herstellers werden CO₂-Einsparungen durch den Einsatz innovativer Technologien mit bis zu 7g CO₂/km berücksichtigt.⁷¹ Überschreitungen werden mit einer Emissionsüberschreitungsabgabe sanktioniert.⁷² Geplant ist die Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge.⁷³
- **Besteuerung von Kraftstoffen**⁷⁴, reduzierte Besteuerung von Erdgas als Kraftstoff.⁷⁵
- Fahrzeugbezogene, schadstoff- und CO₂-emissionsabhängige **Kraftfahrzeugsteuer**⁷⁶; Befreiung für Elektrofahrzeuge.⁷⁷
- Verpflichtender **Mindestanteil von Biokraftstoffen** an der Gesamtmenge des in Verkehr gebrachten Kraftstoffs nach den §§ 37a ff. BImSchG und EE-Richtlinie⁷⁸. Die Verpflichtung kann durch Up-Stream-Emissionsminderungen erfüllt werden, also eine Minderung von

⁶⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMU). Klimaschutz in Zahlen, 2018, Broschüre Nr. 10010, S. 38ff.

⁷⁰ Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. EU Nr. L 140 S. 1 i.d.F. der letzten Änderung durch Delegierte Verordnung (EU) 2018/649 der Kommission vom 23. Januar 2018 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Berücksichtigung der Entwicklung der Masse der in den Jahren 2014, 2015 und 2016 zugelassenen neuen Personenkraftwagen, AB. Nr. L 108 S. 14; neugefasst mit Inkrafttreten zum 1. Januar 2020 durch Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011 ABl. EU.Nr. L 111 S. 13.

⁷¹ Art. 12 Verordnung (EG) Nr. 443/2009.

⁷² Ab 2019: Überschreitung x95 EUR/g CO₂/km) x Anzahl neuer Personenkraftwagen (Art. 9 Abs. 2 Satz 1 Buchst. b)) Verordnung (EG) Nr. 443/2009)

⁷³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge COM (2018) 284 final, BR-Drs. 284/18; vgl. auch: Verordnung (EU) 2018/956 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über die Überwachung und Meldung der CO₂-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs neuer schwerer Nutzfahrzeuge, ABl. Nr. L 173 S. 1.

⁷⁴ § 2 Abs. 1 EnergieStG.

⁷⁵ § 2 Abs. 2 Nr. 1 EnergieStG, der reduzierte Steuersatz von 13,90 Euro/MWh (Regelsatz 31,80 Euro/MWh) wird bis 2026 verlängert mit einer stufenweisen Aufhebung ab 2024.

⁷⁶ §§ 1, 8ff. KraftStG 2002; Kraftfahrzeugsteuergesetz 2002 vom 26. September 2002, BGBl. I S. 3818; zuletzt geändert am 6.6.2017 BGBl. I S. 1491.

⁷⁷ § 3d KraftStG: Die Steuerbefreiung für Elektroautos wird für 10 Jahre gewährt ab Erstzulassung bis 31.12.2020.

⁷⁸ Vgl. Art. 3 Abs. 4 EE-Richtlinie (Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. EU Nr. L 140 S. 16, ber. Abl. EU 2014 Nr. L 216 S. 5, ber.. Nr. L 265 S. 33.) Bis 2020 muss der Anteil von Kraftstoffen aus erneuerbaren Energiequellen im Verkehrssektor 10 % betragen.

Treibhausgasemissionen, die entstehen, bevor der Raffinerierohstoff in die Raffinerie oder Verarbeitungsanlage gelangt, in der Kraftstoffe hergestellt werden.⁷⁹

- Anforderungen an die **Qualität von Otto- und Dieselkraftstoffen**.⁸⁰
- **Einkommensteuerbefreiung** für Vorteile, die Arbeitnehmern durch das kostenlose Aufladen von Elektro- oder Hybridfahrzeugen gewährt werden.⁸¹ Steuererminderung bei privatgenutztem Elektro- oder Hybridelektro-Dienstwagen.⁸²
- **Mautbefreiung** und -entlastung von gas- und elektrobetriebenen Nutzfahrzeugen.⁸³ **Maßnahmen zur Bevorrechtigung** der Teilnahme elektrisch betriebener Fahrzeuge am Straßenverkehr⁸⁴
- Maßnahmen zum **Aufbau einer Infrastruktur für alternative Kraftstoffe**, einschließlich Ladepunkten für Elektrofahrzeuge und Erdgas- (LNG und CNG) und Wasserstofftankstellen in der EU⁸⁵
- Diverse sonstige **Fördermaßnahmen**: z.B. Förderung der Anschaffung von Elektrobussen im öffentlichen Personennahverkehr gem. Richtlinie vom 5.3.2018⁸⁶, Förderung von Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen für alternative Antriebe und wissenschaftliche Begleitforschung;⁸⁷ Förderung einer verbesserten Radinfrastruktur entsprechend des Nationalen Radverkehrsplanes (NRVP)⁸⁸; Förderung batterieelektrischer Fahrzeuge:

⁷⁹ Vgl. UERV - Verordnung - Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung zur Anrechnung von Upstream-Emissionsminderungen auf die Treibhausgasquote vom 22. Januar 2018, BGBl. I S. 169.

⁸⁰ Art. 7a Abs. 2 lit. a RL 98/70/EG, Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über die Qualität von Otto- und Dieselkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG des Rates, ABl. EU Nr. L 350 S. 58, ber. Nr. L 124 S. 66 zuletzt geändert durch VO (EU) 2018/1999 - ABl. Nr. L 328 S. 1. Kraftstoffanbieter sind verpflichtet die „Lebenszyklus-Treibhausgasemissionen“ pro Energieeinheit von Biokraftstoffen um 6 % zu reduzieren.

⁸¹ § 3 Nr. 46 EstG.

⁸² § 6 Abs. 1 Nr. 4 Satz 2f. EstG; Die Dienstwagenbesteuerung ist von 1 Prozent auf 0,5 Prozent gesenkt für einen Elektro- oder Hybridelektro-Dienstwagen verglichen mit einem konventionellen Dienstwagen.

⁸³ § 1 Abs. 1 Satz 7f. BFStrMG; elektrisch betriebene Nutzfahrzeuge sind von der Maut befreit. Mit Erdgas betriebene Nutzfahrzeuge sind bis 2020 von der Maut befreit und ab 2021 gelten reduzierte Sätze.

⁸⁴ EmoG – Elektromobilitätsgesetz, Gesetz zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge vom 5. Juni 2015, BGBl. I Nr. L 22 S. 898. Elektroautos dürfen berechtigt werden bestimmte angewiesene Parkplätze zu nutzen, abweichende Parkgebühren zu zahlen, sogenannte Busspuren zu nutzen und zufahrts- und durchfahrtsbeschränkten Straßen zu gebrauchen.

⁸⁵ Geregelt wird die einheitlichen Standards für das Laden und Bezahlen an Ladesäulen, was Ladestecker und Bezahlsysteme betrifft und fördert die flächendeckende Infrastruktur für die Nutzung alternativer Kraftstoffe wie Strom, Erdgas, Wasserstoff usw. Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, ABl. Nr. L S. 1; geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2018/674 der Kommission vom 17. November 2017 zur Ergänzung der Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf Ladepunkte für Kraftfahrzeuge der Klasse L, die landseitige Stromversorgung für Binnenschiffe und LNG-Tankstellen für den Schiffsverkehr und zur Änderung dieser Richtlinie im Hinblick auf Kupplungen zur Betankung von Kraftfahrzeugen mit gasförmigem Wasserstoff, ABl. Nr. L 114 S. 1, vgl. dazu auch: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Hin zu einer möglichst breiten Verwendung alternativer Kraftstoffe - ein Aktionsplan zur Infrastruktur für alternative Kraftstoffe nach Artikel 10 Absatz 6 der Richtlinie 2014/94/EU, einschließlich einer Bewertung der nationalen Strategierahmen nach Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie 2014/94/EU, COM(2017) 652 final, BR-Drs. 721/17 und Bericht des Ausschusses für Verkehr und Tourismus des Europäischen Parlaments über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe in der Europäischen Union: Zeit zu handeln! Vom 1.10.2018 (2018/2023(INI)).

⁸⁶ Hybrid und Elektrobusse werden finanziell bis zu einem Höchstbetrag unterstützt mit einer Beihilfe in der Größenordnung des Mehraufwandes gegenüber eines konventionellen Dieselmotors.

⁸⁷ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Die Zukunft fährt elektrisch (13.3.2018). In <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Dossier/Elektromobilitaet/elektromobilitaet.html> (Stand 14.6.2019)

⁸⁸ Ziel des NRVP ist den Radverkehr sicherer und attraktiver zu gestalten anhand einer Vielzahl von Ansätzen und somit die Treibhausgasemission zu senken.

Elektroautos sowie Pkw mit Brennstoffzelle mit insgesamt 4000 Euro, Plug-in-Hybride mit 3000 Euro für Fahrzeuge mit einem Neupreis von bis zu 60.000 Euro, „Umweltbonus“ gem. Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen.⁸⁹

Der Fokus bei fahrzeugbezogenen Maßnahmen liegt auf Neufahrzeugen. Außer der Energiesteuer gibt es keine Maßnahmen, die auf ein geändertes Fahr- und Nutzungsverhalten abzielen. Es wird behauptet, dass dies die Entwicklung von innovativen Technologien wie Mobilitätsaggregatoren, Verkehrsvermeidung und den ÖPNV behindere.⁹⁰ Des Weiteren gibt es eine starke Fokussierung auf Elektromobilität, was wiederum die Förderung alternativer Antriebe, wie zum Beispiel den Wasserstoffantrieb, benachteiligen könnte. Diskutiert werden weitere Instrumente, wie Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Autobahnen, eine CO₂-Steuer sowie die Einbeziehung des Verkehrssektors in das EHS. Befürwortet wird dabei der sogenannte „Up-Stream“- Ansatz⁹¹, also eine Verpflichtung der Kraftstoffbereitsteller, die erforderlichen Emissionsberechtigungen abzugeben. Die Kosten werden dabei auf den Kraftstoffpreis umgelegt.

II. Mögliche rechtliche Konflikte des EU-EHS mit dem Policy-Mix im Verkehrssektor

1. Rechtliche Exklusivität des marktwirtschaftlichen Modells des EHS

Aus dem Zweck des EHS in Art. 1 EHS-RL, „auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken“, wird geschlussfolgert, dass andere Maßnahmen gesperrt sind, soweit Treibhausgasemissionen dem EU-EHS unterworfen sind.⁹² Denn das EHS-Cap wirke nicht nur nach oben hin begrenzend, sondern schaffe auch nach unten hin einen (Handels-)Freiraum. Anderweitige Instrumente könnten demgegenüber keine weitergehenden Emissionsminderungen bewirken – jedenfalls solange das System nicht mit Mechanismen ausgestattet ist, nach denen es bei einem verringerten Zertifikatebedarf zu einer Anpassung des Caps führt.⁹³ Mit Einführung der Marktstabilitätsreserve und der Möglichkeit, ein etwaiges Marktungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Zertifikaten zu steuern, ist dieses Argument nicht mehr stichhaltig.

Ansonsten ergibt sich bereits aus Erwägungsgrund 23 der EHS-EL, dass andere Maßnahmen nicht gesperrt sind, in dem es dort heißt:

„Unbeschadet der Anwendung der Artikel 87 und 88 des Vertrags können die Mitgliedstaaten bei Tätigkeiten, die unter das EU-EHS fallen, die Auswirkungen von ordnungs- und steuerpolitischen sowie sonstigen Maßnahmen prüfen, die auf die gleichen Ziele gerichtet sind.“

Auch in ihrem impact assessment im Jahr 2008⁹⁴ zur Überarbeitung der EHS-RL konstatiert die EU-Kommission explizit, dass schon das Wachstum im Verkehrssektors nicht nur eine Limitierung

⁸⁹ Richtlinie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) vom 28. Mai 2019, Bundesanzeiger Amtlicher Teil vom 5. Juni 2019, B1.

⁹⁰ Expertenkommission Forschung und Innovation: GUTACHTEN 2019 (2019), S. 75. Vgl. auch Fishedick und Grunwald (2017) für eine detaillierte Analyse zur Entstehung und Bewältigung von Lock-in-Effekten im deutschen Energiesystem am Beispiel des Verkehrssektors.

⁹¹ cepInput 05/2015, „Erweitert den Emissionshandel!“

⁹² In Kontext mit dem Kohleausstieg: Spieth, NVwZ 2015, 1173

⁹³ Klinski, EnWZ 2017, 203, 208

⁹⁴ Commission staff working document, Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament

der Treibhausgasemissionen in diesem Bereich, sondern zusätzlich weitere Maßnahmen erfordert, wie Infrastrukturgebühren, Förderung der Verkehrsverlagerung, öffentlicher Verkehr usw. in Verbindung mit effizienteren oder weniger CO₂-intensiven Fahrzeugen, Verwendung von Biokraftstoffen usw., wobei Doppelbelastungen durch eine entsprechende Ausgestaltung auszuschließen sind.⁹⁵ Dies würde die Kommission nicht erwägen, wenn sie der Meinung wäre, weitere Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor seien bei dessen Einbeziehung in das EU-EHS gesperrt.

2. Vereinbarkeit mit dem EU-weiten System des Effort Sharing bzw. der EU-Climate-Action-Regulation

Die Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-EHS würde die Zuteilung / Versteigerung zusätzlicher Zertifikate unter dem EU-EHS bedeuten. Gleichzeitig müsste eine Anrechnung der im Rahmen des EU-EHS erbrachten Treibhausgasemissionsminderungsleistung Deutschlands im Verkehrssektor bei der Verpflichtung nach der ESD bzw. der CAR erfolgen. Entsprechende Instrumentarien sind in der EHS-RL bzw. in den Verordnungen zu den Treibhausgasemissionen der Sektoren außerhalb des Emissionshandels angelegt.⁹⁶ Die Mechanismen müssten allerdings im Detail betrachtet werden.

3. Rechtliche Konflikte mit dem nationalen „Policy-mix“

Auf Unionsebene könnten Konflikte zwischen der Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU-EHS und vor allem der Energiesteuer-RL⁹⁷, der Warenverkehrsfreiheit⁹⁸ und/oder dem Beihilferecht⁹⁹ bestehen, die näher zu untersuchen sind, aber nach überschlägiger Betrachtung durch Gestaltung ausgeräumt werden können.¹⁰⁰

Dasselbe gilt für die oben aufgeführten nationalen Instrumente zur Treibhausgasreduzierung im Verkehrssektor, die ggf. je nach politischer Zielrichtung näher zu betrachten wären. Hierfür wäre es wegen der Bandbreite der Ausgestaltungsmöglichkeiten empfehlenswert, einen konkreten Gesetzesvorschlag zur Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-EHS auf seine Vereinbarkeit mit anderen Instrumentarien im Verkehrssektor und die daraus resultierenden Gestaltungserfordernisse zu untersuchen.

and of the council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emission allowance trading system, 23.1.2008, SEC(2007) 52, S. 53ff.

⁹⁵ Commission staff working document, Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emission allowance trading system, 23.1.2008, SEC(2007) 52, S. 54.

⁹⁶ Art. 24 Abs. 3 EHS-RL, Art. 10 Satz 1 Buchst. b) ESD bzw. Art. 10 Abs. 1 Buchst. b) CAR.

⁹⁷ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABI. EU Nr. L 283 S. 51, zuletzt geändert durch RL 2004/74/EG, ABI. EU Nr. L 195 S. 26 und RL 2004/75/EG, ABI. EU Nr. L 195 2.6.2004 S. 31.

⁹⁸ Art. 34 AEUV.

⁹⁹ Art. 107 bis 109 AEUV.

¹⁰⁰ Ausweitung des Emissionshandels auf Kleinemittenten im Gebäude- und Verkehrssektor – Gestaltung und Konzepte für einen Policy mix, März 2014 S. 136ff.; Letzteres gilt etwa für den Fall, dass an bestimmte Verkehrssektoren eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten vorzusehen ist.

III. Lösungsansätze zur Bewältigung von Kritikpunkten¹⁰¹

Letztlich bedarf es der rechtlichen Erarbeitung von Konzepten, mit denen die zum Teil auch begründeten Argumente gegen eine Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-EHS ausgeräumt werden können.

Was die fehlende Klimaschutzwirkung angeht, so könnten die über den Kraftstoffpreis veranlagten und nur geringfügig spürbaren Zertifikatekosten mit einer spürbaren Prämie in Form der Rückzahlung von Kraftfahrzeugsteuer kombiniert werden.

Die Gefährdung eines „optimalen Policy-Mix“ im Verkehr kann durch eine entsprechende Ausgestaltung ausgeschlossen werden.

Die (wohl begründete) Befürchtung, dass eine Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU-EHS jedenfalls kurzfristig die Minderungslast auf den Energie- und Industriesektor abwälzt, könnte etwa dadurch ausgeschlossen werden, dass in einer ersten Phase der Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU-EHS wie bei der Einbeziehung von Luftverkehrstätigkeiten verfahren wird. Verpflichtungen aus dem Energie- und Industriesektor könnten dann auch durch Zertifikate aus dem Verkehrssektor erfüllt werden. Für Emissionen aus dem Verkehrssektor dürften hingegen nur Zertifikate aus dem Verkehrssektor („transport allowances“) abgegeben werden.

Letztlich muss der Erlös aus der Veräußerung von Zertifikaten für den Verkehrssektor einen beachtlichen Beitrag zur technologischen Entwicklung im Bereich der Antriebstechnik von Fahrzeugen leisten. Auch dies ist bei dem Abgleich mit bestehenden Maßnahmen und Förderinstrumenten zu berücksichtigen.

¹⁰¹ Diese Ansätze sind erste Ideen und bedürfen der weiteren rechtlichen Vertiefung.