

Unionsrechtsrechtswidrige EU-Flottenregulierung

Rechtswissenschaftliches Gutachten

im Auftrag des

UNITI Bundesverband EnergieMittelstand e.V.

erstellt von

Univ.-Professor Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge)

Augsburg

Januar 2024

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung*	5
I. Der Straßenverkehr als umweltpolitisches Sorgenkind	5
1. Deutsche Defizite	5
2. Europäische Parallelen	6
II. Emissionsreduktion durch EU-Flottenregelung	7
1. Grenzwerte für neue PKWs und leichte Nutzfahrzeuge	7
a) Normative Ursprünge	7
b) Erste Verschärfungen durch VO(EU) 2019/631	9
c) Deutliche weitere Verschärfungen durch VO(EU) 2023/851	10
2. Abgaben bei Emissionsüberschreitungen	11
a) Regelungsmechanismus	12
b) Kompetenzrechtliche Defizite	13
3. Veraltete Grenzwertbestimmung in der EU	14
a) Messung von Auspuffemissionen	14
b) Verschleppte Lebenszyklusbetrachtung	15
c) Widerspruch zum Selbstanspruch auf Technologieoffenheit, insbesondere zu Lasten von e-Fuels und anderen alternativen Ansätzen	17
III. Lebenszyklusbetrachtung als EU-Standard der Umweltfolgenbewertung	19
1. Moderner Kraftstoffansatz der RED III-RL	20
2. LCA-Prüfung nach der Taxonomie-VO	20
3. LCA-Prüfung gemäß der Verordnung über Batterien und Altbatterien	22
IV. Negative Konsequenzen der EU-Flottenregelung	23
1. Ökologischer Schaden einer überholten Messmethodik	24
a) CO ₂ -Belastungen zu Beginn und Ende des Lebenszyklus	24
b) CO ₂ -Belastung bei Erzeugung der Antriebsenergie	25
c) Auswirkungen auf Bestandsfahrzeuge	26
2. Beeinträchtigungen von Fahrzeug- und e-Fuel-Herstellern	26
a) ICEV-Hersteller	26

b) e-Fuel-Hersteller	27
V. Unionsrechtswidrige Flottenregulierung	28
1. Missachtung des Art. 191 AEUV	28
a) Zielvorgaben des Art. 191 Abs. 1 AEUV	28
b) Missachtung des Vorbeuge- und Vorsorgegrundsatzes nach Art. 191 Abs. 2 AEUV	29
2. Verstoß gegen EU-Grundrechte und EU-Grundsätze	30
a) Unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh)	31
aa) Bedeutung und Schutzbereich	31
bb) Unmittelbare und mittelbare Eingriffe	31
cc) Mangelnde Rechtfertigung	32
b) Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 20 GRCh)	34
c) Grundsatz des Umweltschutzes (Art. 37 GRCh)	35
3. Kein Geltungsvorrang anderer EU-Vorgaben	36
V. Fazit: Dringender Änderungsbedarf	36

Einleitung*

Mit strengen Flottenregelungen versucht der europäische Gesetzgeber, die Automobilindustrie auf Nachhaltigkeitskurs zu bringen. Allerdings ist er selbst nicht gewillt, moderne Emissionsmessmethoden einzuführen, die eine Betrachtung des Lebenszyklus eines Fahrzeugs ermöglichen und das Prädikat „nachhaltig“ verdienen würden. Die veraltete Messmethode widerspricht dem europäischen Primärrecht und schädigt Ökologie und Ökonomie gleichermaßen. Sie sollte umgehend aus dem Rennen genommen werden.

I. Der Straßenverkehr als umweltpolitisches Sorgenkind

1. Deutsche Defizite

Die Bekämpfung des Klimawandels gelingt in Deutschland mit unterschiedlichem Erfolg. In einigen Sektoren, etwa der Industrie,¹ führt das Bestreben nach einer Reduktion von CO₂-Emissionen zu ersten nennenswerten Fortschritten, während andere Sektoren hartnäckig hohe Emissionswerte aufweisen. Zu Letzteren gehört auch der Verkehr, der als motorisierter Individual- oder Güterverkehr tagtäglich auf deutschen Straßen rollt. Obschon PKW und LKW insgesamt energieeffizienter geworden sind, führen steigende Fahrzeugzulassungen und wachsender Straßengüterverkehr dazu, dass die Effizienzgewinne mehr als aufgebraucht werden:² Die verkehrsbezogenen CO₂-Emissionen liegen deshalb heute 23% über dem Niveau von 1995 und der Anteil des Verkehrs an den deutschen Gesamtemissionen ist seit 1990 von 13 % auf 19,4 % im Jahr 2021 gestiegen.³

* Alle Internetfundstellen waren am 25.1.2023 abrufbar.

¹ UBA, Berechnungen der Treibhausgasemissionsdaten für das Jahr 2022 gemäß KSG, 2023, S. 8.

² UBA, Emissionen des Verkehrs, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klima-minderungsziele-der-bundesregierung>.

³ UBA, Fn. 2.

Kurzum: Es besteht dringender Handlungsbedarf beim Sorgenkind Verkehr, will die Bundesregierung nicht erneut – wie jüngst am 30.11.2023 – gerichtlich zu Sofortmaßnahmen angehalten werden.⁴

2. Europäische Parallelen

Die Emissionsentwicklung ist kein spezifisch deutsches Phänomen, sondern ein europaweites: Auch auf der Unionsebene kletterten die straßenverkehrsbezogenen Emissionen zwischen 1990 und 2021 um 21 % nach oben.⁵ Nationale wie europäische Strategien, die diese Entwicklung umkehren wollten, griffen bislang nicht, obschon die EU bereits 2015 in einer Rahmenstrategie das Ziel eines energieeffizienten Verkehrssektors mit geringeren CO₂-Emissionen ausgerufen hatte.⁶ Hieran knüpfte schon drei Jahre später die VO(EU) 2018/842 an, um im Verkehrssektor wie auch in anderen Bereichen die bestehenden Abhängigkeiten von fossilen Brennstoffen durch ein „umfassendes Konzept“ zur Reduktion der Treibhausgasemissionen zu ersetzen.⁷ In der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität vom 9.12.2020 bekräftigte die Europäische Kommission nochmals diesen Pfad zum emissionsarmen Fahren und stellt in Aussicht, „dass die im Verkehr genutzten Kraftstoffe CO₂-neutral werden und nachhaltige erneuerbare und CO₂-arme Kraftstoffe unverzüglich in großem Maßstab eingeführt werden müssen.“⁸

⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 30.11.2023 -11 A 11.22, 11 A 27.22, 11 A 1.23.

⁵ StBA, https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Umwelt-Energie/CO2_Strassenverkehr.html.

⁶ COM(2015) 80 final, S. 15 f.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.5.2018 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. 2018 L 156, 26, Erwäg. 12.

⁸ COM(2020) 789 final, Rn. 18.

Da die schwachen Emissionswerte der vergangenen Jahre den Handlungsdruck in der EU erhöhten, hat sich die Europäische Kommission zu einem Strategiewechsel entschlossen, um den schleppenden Umstellungsprozess anzukurbeln. Mit dem „EU Klimagesetz“⁹ hat sie deshalb ambitionierte Reduktionsvorgaben gemacht, die zuletzt in der VO(EU) 2023/851 aufgegriffen wurden. Der europäische Anspruch geht dahin, die aus dem Verkehrssektor kommenden Emissionen bis 2050 um 90 % zu senken.¹⁰

II. Emissionsreduktion durch EU-Flottenregelung

Der europäische Gesetzgeber hat unterschiedliche Regelungen erlassen, um die Emissionen im Verkehrssektor zu reduzieren. Dabei arbeitet er mit einer Kombination aus Grenzwertvorgaben für Neufahrzeuge und einer Abgabepflicht bei Emissionsüberschreitungen. Dies soll anhand der Regeln für PKW und leichte Nutzfahrzeuge dargelegt werden.

1. Grenzwerte für neue PKWs und leichte Nutzfahrzeuge

a) Normative Ursprünge

Der Regelungsansatz des europäischen Gesetzgebers konzentriert sich seit 2009 auf die Festsetzung von Emissionsnormen für Neufahrzeuge und lässt die Bestandsfahrzeuge zunächst unberücksichtigt. Der Anteil emissionsintensiver Altfahrzeuge soll mit der Zeit auslaufen.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.6.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999, ABl. 2021 L 243, 1.

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 2023/851 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.4.2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/631 im Hinblick auf eine Verschärfung der CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge im Einklang mit den ehrgeizigeren Klimazielen der Union, ABl. 2023 L 110, 5, Erwäg. 6.

Zur Regulierung der Neuzulassungen setzt die EU seit der VO(EG) 443/2009 auf einen sog. Flottenwert, der jedem Hersteller von PKW und LKW vorgeschrieben wird. Es handelt sich dabei um einen Grenzwert, der in Gramm (g) CO₂ pro Kilometer (km) bestimmt wird und der von einem bestimmten Prozentsatz der hergestellten Fahrzeuge im Durchschnitt nicht überschritten werden darf.¹¹ Der ab dem Jahr 2012 definierte Grenzwert von 120g CO₂/km¹² galt somit nicht für jedes individuell hergestellte Kraftfahrzeug. Vielmehr konnten auch besonders emissionsstarke Modelle produziert werden, sofern der Überschuss an CO₂-Emissionen durch andere Modelle aufgefangen wurde.¹³ Außerdem sah der EU-Gesetzgeber Emissionsboni vor. So konnten gem. Art. 6 VO(EG) 443/2009 die Emissionsgrenzen für einzelne Fahrzeuge bis zum 31.12.2015 um 5 % reduziert werden, sofern diese Fahrzeuge so konstruiert waren, dass sie mit dem Gemisch aus Ottokraftstoff und Bioethanol mit einem Bioethanolgehalt von 85 % („E 85“) betrieben werden konnten. Zudem mussten mindestens 30 % der Tankstellen in dem Mitgliedstaat, in dem das Fahrzeug zugelassen war, diesen Typ alternativen Kraftstoffes anbieten, der die Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe nach den einschlägigen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften erfüllte.

Für leichte Nutzfahrzeuge wurde in VO(EG) 510/2011 eine vergleichbare Regelungsstruktur angelegt. Hier galt allerdings der Grenzwert von 147 g CO₂/km.

¹¹ Die in Art. 4 VO(EG) 443/2009 noch vorgesehene prozentuale Staffelung spielt heute keine Rolle mehr. Die Flottenregelung bezieht sich nunmehr auf die gesamte Produktionslinie (100 %).

¹² Vgl. Art. 1 VO(EG) 443/2009. Ab 2020 war als Grenzwert 95 g CO₂/km vorgesehen.

¹³ Es gibt auch Sonderregeln für Kleinhersteller (de minimus-Vorschrift) und Emissionsgemeinschaften (Pooling). Siehe hierzu *Schmidt-Kötters/Held*, NVwZ 2009, 1390 (1391).

b) Erste Verschärfungen durch VO(EU) 2019/631

Die in den erwähnten Verordnungen für PKW und leichte Nutzfahrzeuge vorgesehenen Flottenregelungen wurden ab dem Jahr 2020 in einer einzigen Verordnung (VO(EU) 2019/631¹⁴) zusammengeführt und mit Emissionsgrenzwertverschärfungen kombiniert. Um Disruptionen zu vermeiden, wurde das bestehende Grenzwertniveau bis 2024 beibehalten.¹⁵ Erst danach soll es in zwei weiteren Schritten zu Verschärfungen kommen, die nicht – was einfacher gewesen wäre – in absoluten Zahlen ausgedrückt werden, sondern in prozentualen Absenkungen in Bezug auf einen bestimmten Referenzzeitpunkt. Dementsprechend ist gem. Art. 1 Abs. 4 VO(EU) 2019/631 vorgesehen, dass ab dem 1.1.2025 ein Grenzwert gilt, der sich aus einer Verringerung des Grenzwerts von 2021 um 15 % ergibt. Strukturell ähnlich schreibt Art. 1 Abs. 5 VO(EU) 2019/631 dann vor, dass ab dem 1.1.2030 ein nochmals schärferer Grenzwert Anwendung findet, der bei PKW 37,5 % und bei leichten LKW 31 % des Grenzwerts von 2021 entspricht. In konkreten Zahlen sind dies ab dem 1.1.2025 für PKW 80,75 g CO₂/km und für leichte LKW 124,95 g CO₂/km. Ab dem 1.1.2030 dürfen nur 59,375 g CO₂/km von PKW im durchschnittlichen Flottenverbrauch ausgestoßen werden, während die Zielmarke von 101,43 g CO₂/km für leichte LKW gilt.

Wie schon die Vorgängerregelungen hält auch die VO(EU) 2019/631 für Hersteller, die sich besonders beim Umweltschutz engagieren, einen Bonus bereit, der den Grenzwert um bis zu 5 % erhöhen kann. Bezugspunkt dieser Besserstellung sind jedoch nunmehr bestimmte Anteile an emissionsfreien oder emissionsarmen¹⁶ Neufahrzeugen. Die Privilegierung setzt gem. Art. 1 Abs. 6 VO(EU) 2019/631 i.V.m. Anhang I, Teil A, Nr. 6.3. der VO ab dem

¹⁴ Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.4.2019 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. Nr. L 111, 13.

¹⁵ VO(EU) 2019/631, Erwäg. 2.

¹⁶ Ein emissionsarmes Fahrzeug darf gem. Art. 3 Abs. 1 lit. m) VO(EU) 2019/631 maximal 50 g CO₂/km emittieren.

1.1.2025 voraus, dass 15 % der Fahrzeuge das Prädikat emissionsfrei bzw. emissionsarm tragen können. Ab dem 1.1.2030 sind dies gem. Art. 1 Abs. 7 VO(EU) 2019/631 i.V.m. Anhang I, Teil A, Nr. 6.3. der VO ambitionierte 35 % bei den PKW und 30 % bei den leichten Nutzfahrzeugen.

Überraschenderweise erhalten Fahrzeughersteller beim Einsatz erneuerbar erzeugter Kraftstoffe keine Anrechnungen mehr auf ihre Quote. Der mögliche Beitrag der Nutzung synthetischer und fortschrittlicher alternativer Kraftstoffe aus erneuerbaren Energiequellen zur CO₂-Emissionsminderung ist lediglich Gegenstand einer Überprüfungs- und Berichterstattungspflicht nach Art. 15 Abs. 2 VO(EU) 2019/631. Dieser Pflicht ist die Europäische Kommission allerdings nicht nachgekommen.

c) Deutliche weitere Verschärfungen durch VO(EU) 2023/851

Wie bereits dargelegt,¹⁷ erweist sich der Verkehrssektor auch im Jahr 2023 weiterhin als kränkelnd, wenn es um Emissionseinsparungen geht. Der Europäische Gesetzgeber verordnet dem Patienten daher weiterhin dieselbe Medizin, jetzt aber in höherer Dosis. Gem. Art. 1 Abs. 5 VO(EU) 2023/851 wird von PKW-Herstellern ab dem 1.1.2030 eine Emissionsreduktion von 55 % (statt vorher 37,5 %) und von Herstellern leichter Nutzfahrzeuge 50 % (statt vorher 31 %) verlangt. Außerdem dürfen gem. Art. 1 Abs. 5a VO(EU) 2023/851 Fahrzeuge beider Klassen gar keine CO₂-Emissionen mehr ausstoßen, sobald das Jahr 2035 begonnen hat. Die Produktion muss dann vollständig auf reine Elektrofahrzeuge oder Fahrzeuge mit Wasserstoffantrieb umgestellt sein; letztgenannte Variante dürfte bei PKW und leichten Nutzfahrzeugen aber auf absehbare Zeit keine Rolle spielen.¹⁸

¹⁷ Siehe die obigen Ausführungen unter I, 2.

¹⁸ *Frontier Economics Limited*, Gutachten Notwendigkeit einer Lebenszyklusanalyse in der Flottenregulierung, 2023, vgl. https://www.uniti.de/fileadmin/user_upload/RPT-Frontier-UNITI_LCA_Studie-18-08-2023_stc.pdf, S. 8 (Fn. 7).

Auch die Möglichkeiten einer Grenzwerverhöhung werden zurückgefahren. Eine bis zu 5%ige Erleichterung kann nur in Anspruch nehmen, wer ab dem 1.1.2025 mindestens 25 % seiner PKW bzw. 17 % seiner leichten Nutzfahrzeuge als emissionsfreie oder emissionsarme Modelle iSd Art. 3 Abs. 1 lit. m) VO(EU) 2019/631 auf den Markt bringt. Ab dem 1.1.2030 ist eine derartige Grenzwertverschiebung überflüssig, da ohnehin nur noch emissionsfreie Fahrzeuge die europäischen Grenzwerte erfüllen können.

Übersetzt man die Emissionsgrenzwerte in Treibstoffverbräuche, wird deutlich, welche Konsequenzen die Neuregelungen nach sich ziehen werden.¹⁹ Der Durchschnittsverbrauch der PKW, die mit Ottokraftstoff (Benzin) fahren, wird den Grenzwert von 2020 nur bei 3,97 l/100 km einhalten, den Grenzwert ab 2025 nur noch bei 3,37 l/100 km und den Grenzwert ab 2035 bei lediglich 1,79 l/100 km.²⁰ Spätestens ab 2035 ist das Inverkehrbringen von PKW, die Benzin benötigen, nicht mehr möglich. Ähnliche Werte ergeben sich für Dieselfahrzeuge. Ab 2020 liegt der Grenzwert bei 3,55 l/100 km, ab 2025 sind es 3,02 l/100 km und ab 2030 sind es 1,60 l/100 km. Spätestens ab 2035 ist auch hier endgültig Schluss.²¹

2. Abgaben bei Emissionsüberschreitungen

Die unionsrechtlich definierten Emissionsgrenzwerte lösen keine ordnungsrechtlichen Ge- oder Verbote aus, die aus sich heraus zu befolgen sind.²² Vielmehr verknüpft der europäische Gesetzgeber die

¹⁹ Dies sei exemplarisch für PKW dargestellt.

²⁰ *UNITI*, Auswirkungen der EU-CO₂-Flottengrenzwerte auf die zukünftig verwendbaren Kraftstoffmengen bezogen auf Dieselmotoren und Benzin, 18.7.2023, S. 5 f.

²¹ *UNITI*, Auswirkungen der EU-CO₂-Flottengrenzwerte auf die zukünftig verwendbaren Kraftstoffmengen bezogen auf Dieselmotoren und Benzin, 18.7.2023, S. 3 f.

²² *Seiler*, EuR 2010, 67 (80).

Emissionsvorgaben mit ökonomischen Anreizen, die ein umweltbelastendes Verhalten verteuern sollen.²³

a) Regelungsmechanismus

Die unionsrechtliche Lenkungsabgabe ist auch nach Erlass der VO(EU) 2023/815 weiterhin in Art. 8 VO(EU)2019/631 geregelt. Die Verordnung aus dem Jahr 2019 hatte die Vorgängervorschrift aus der VO(EG) 443/2009 verdrängt. Vorgeschrieben ist nach aktueller Rechtslage, dass die Kommission von einem Hersteller eine Abgabe wegen Emissionsüberschreitung erheben darf, wenn die durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen dessen Zielvorgabe übersteigen. Die Höhe der Abgabe beträgt gem. Art. 8 Abs. 2 VO(EU)2019/631 pro Gramm CO₂/km 95 €. Dieser Wert wird dann noch mit den neu zugelassenen Fahrzeugen multipliziert.

Überträgt man diese Formel auf die Zulassungs- und Emissionsdaten des Kraftfahrt-Bundesamts in Deutschland aus dem Jahr 2022,²⁴ ergibt sich daraus allein im Segment der PKW folgender Abgabebetrag für Fahrzeughersteller: Tatsächliche CO₂-Emission von 109,6 g CO₂/km abzüglich des EU-Grenzwerts von 95 g CO₂/km = 14,60. Der Faktor 14,6 x 95 € x 2,65 Millionen PKW = 3,68 Mrd. €! Sollte sich die Tendenz des Jahres 2023 mit 121,0 g CO₂/km fortsetzen und die Zahl der PKW-Neuzulassungen, wie die Zwischenbilanz des Kraftfahrt-Bundesamts nahelegt,²⁵ zunehmen, könnte sich die Milliardenzahlung nach Brüssel schnell verdoppeln.

²³ Schmidt-Kötters/Held, NVwZ 2009, 1390 (1392).

²⁴ Kraftfahrt-Bundesamt, Fahrzeugzulassungen im Dezember 2022 - Jahresbilanz, Pressemitteilung Nr. 1/2023 v. 4.1.2023; https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Fahrzeugzulassungen/2023/pm01_2023_n_12_22_pm_komplett.html?snn=3662144&fromStatistic=3889316&yearFilter=2022&monthFilter=12_Dezember.

²⁵ Kraftfahrt-Bundesamt, Fahrzeugzulassungen im Juni 2023 - Halbjahresbilanz, Pressemitteilung Nr. 27/2023 v. 5.7.2023; https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Fahrzeugzulassungen/2023/pm27_2023_n_06_23_pm_komplett.html?snn=3662144&fromStatistic=4241250&yearFilter=2023&monthFilter=06_Juni.

Dieser stattliche Betrag deutscher Kraftfahrzeughersteller fließt allerdings nicht in den Bundes- oder einen Länderhaushalt, sondern soll gem. Art. 8 Abs. 4 VO(EU)2019/631 als Einnahme für den Gesamthaushalt der Union gelten. Die näheren Modalitäten der Erhebung legt gem. Art. 8 Abs. 3 VO(EU)2019/631 die Kommission im Weg der Durchführungsrechtsakte fest.

b) Kompetenzrechtliche Defizite

Das Europäische Parlament und der Rat versuchen, die umweltrechtliche Lenkungsabgabe weiterhin auf die unionsrechtlichen Kompetenzen des Umweltrechts nach Art. 192 AEUV (ex. 175 EGV) zu stützen; sie verweisen darauf, dass mit der VO(EU) 2019/631 – einschließlich der Abgabenregelung – Umweltziele definiert und umgesetzt würden.²⁶ Da es sich bei Art. 8 VO(EU) 2019/631 um eine Lenkungsabgabe und keine Steuer handelt, wird man die Einführung der Abgabe wohl auf Art. 192 Abs. 1 AEUV stützen können, nicht aber auf Art. 192 Abs. 2 S. 1 lit. a) AEUV, der allein für steuerliche Regelungen vorgesehen ist und bei denen die Steuer nicht als Ergänzungsinstrument dient, sondern im Vordergrund steht.²⁷

Von der Einführung der Lenkungsabgabe zu unterscheiden ist die Frage nach der *Ertragshoheit* bzw. Ertragsberechtigung (vgl. Art. 8 Abs. 4 VO(EU) 2019/631) sowie nach der Berechtigung, Erhebungsmodalitäten zu bestimmen (vgl. Art. 8 Abs. 3 VO(EU) 2019/631). Letztgenannte Vorgaben wird man mit Blick auf Art. 192 Abs. 4 AEUV wohl nur in Ausnahmefällen der Europäischen Kommission überlassen können, wenn etwa die Organisationsfähigkeit der Mitgliedsstaaten unzureichend sein sollte.²⁸ Hierfür gibt es allerdings keine Anhaltspunkte. Ebenfalls nicht von Kompetenzen gedeckt ist die Überführung der Einnahmen in den allgemeinen Haushalt der EU. Art. 175 AEUV und auch keine andere Regelung des Primärrechts vermag diese

²⁶ Siehe hierzu *Schulte-Braucks*, EuZW 2009, 393.

²⁷ Vgl. auch *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 192 Rn. 29; *Kahl*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 192 Rn. 21.

²⁸ *Schmidt-Kötters/Held*, NVwZ 2009, 1390 (1393).

Anordnung zu stützen.²⁹ Art. 8 Abs. 4 VO(EU) ist daher neben Art. 8 Abs. 3 VO(EU) ebenfalls vertragswidrig.³⁰

3. Veraltete Grenzwertbestimmung in der EU

Eine Steuerungswirkung kommt nicht allein der Festlegung von Emissionsgrenzwerten zu. Ebenfalls großen Einfluss können die Messmethoden haben, auf deren Grundlagen die Einhaltung bzw. Überschreitung der Emissionswerte bestimmt werden. Je nach der gewählten Methode können sogar bestimmte Antriebssysteme oder spezielle Kraftstoffe (wirtschaftlich) mittels der Abgabe auf Emissionsüberschreitungen aus dem Markt gedrängt werden.

a) Messung von Auspuffemissionen

Obwohl die europäischen Verordnungen über die letzten 15 Jahre versucht haben, sich bei der Bekämpfung von CO₂-Emissionen im Straßenverkehr stets den aktuellen Entwicklungen anzupassen, arbeiten sie bei der Messung der Emissionsbelastungen immer noch mit dem schon in der VO(EG) 443/2009 gültigen, aber veralteten Tailpipe-Ansatz: Sie setzen nämlich in Übereinstimmung mit VO(EU) 2017/1151³¹ beim Begriff der Emissionen an, der gem. Anhang IIIA Nr. 1.2.10 i.V.m. Nr. 1.2.12 „gasförmige Abgasbestandteile aus dem Auspuff eines Fahrzeugs“ meint.

²⁹ Seiler, EuR 2010, 67 (87); Schmidt-Kötters/Held, NVwZ 2009, 1390 (1393 f.).

³⁰ So auch Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL Aug. 2023, Art. 192 Rn. 38.

³¹ Verordnung (EU) Nr. 2017/1151 der Kommission vom 1.6.2017 zur Ergänzung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und -wartungsinformationen, zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission sowie der Verordnung (EU) Nr. 1230/2012 der Kommission und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission, ABl. 2017 Nr. L 175, S. 1.

Die Einengung des Blickfelds allein auf die Emissionen, die am Auspuff eines PKW bzw. leichten Nutzfahrzeugs gemessen werden können, entspricht einer sog. „Tank-to-Wheel-Betrachtung“, die weitere CO₂-Belastungen eines Fahrzeugs und damit seine wahren Umweltbelastungen ausblendet und auf diese Weise die Bewertungsgrundlage nach modernen Maßstäben verzerrt. Emissionen wie auch Einsparungen von CO₂, die bei der Fahrzeugherstellung (cradle-to-gate-Phase), bei der Treibstoffherstellung (well-to-tank-Phase) oder in Folge der Außerbetriebnahme des Fahrzeugs (end-of-life-Phase) auftreten, fallen so aus dem Prüfraster und fehlen dann, um eine zeitgemäße und vollumfängliche, sog. life-cycle-analysis (LCA) zu ermöglichen.

b) Verschleppte Lebenszyklusbetrachtung

Dass eine bessere Erhebung der CO₂-Emissionen eines Fahrzeugs möglich ist, war dem Europäischen Gesetzgeber schon länger bekannt. In der VO(EG) 443/2009 etwa weist er selbst darauf hin, dass bestimmte alternative Kraftstoffe „in der [zeitlich vorgelagerten] Perspektive ‚Well-to-Wheels‘ (‚Von der Quelle bis zum Rad‘) zu einer erheblichen Verringerung der CO₂-Emissionen führen“.³² Wohl auch deshalb wurde in Art. 6 VO(EG) 443/2009 eine spezielle Maßnahme zur Förderung von alternativen Kraftstoffen eingeführt.³³

In der nachfolgenden VO(EU) 2019/631 spricht der europäische Gesetzgeber zudem sehr eindringlich von der Bedeutung der Lebenszyklusanalyse und stellt in Erwägungsgrund 50 fest: „Die Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen **müssen** auf Unionsebene über den gesamten Lebenszyklus bewertet werden.“³⁴ Den klaren Worten folgt dann allerdings nur ein butterweicher Arbeitsauftrag an die Kommission, die gem. Art. 7 Abs. 10 VO(EU) 2019/631 innerhalb eines

³² VO(EG) 443/2009, Erwg. 15.

³³ Siehe dazu die obigen Ausführungen unter II, 1, a.

³⁴ Hervorhebung nicht im Original.

Zeitfensters von gut 3,5 Jahren die „Möglichkeit“ zu prüfen hätte, ob eine gemeinsame Unionsmethode entwickelt werden könnte, „gemäß der die CO₂-Emissionen über den gesamten Lebenszyklus von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, die in der Union auf den Markt gebracht werden, bewertet und auf einheitliche Weise gemeldet werden“ könnten.

Auf eine parlamentarische Anfrage hat der damalige Vize-Präsident der Europäischen Kommission, *Franciscus Timmermans*, geantwortet, dass die Kommission diesem Auftrag aus VO(EU) 2019/631 fristgerecht nachkommen werde.³⁵ Wirklich nachgekommen ist die Europäische Kommission ihrem eigenen Anspruch aber nicht: Ihre Untersuchungen zur Lebenszyklusanalyse (LCA) wurden bereits früh abgebrochen. In einem Arbeitspapier der Kommission aus dem Jahr 2021 stellt die Kommission nach einer Befassung mit unterschiedlichen Prüfmethode fest: „However, the methodology developed is not immediately suited for calculating the individual lifecycle emissions of individual vehicles, which would require an even more detailed and disaggregated approach.“³⁶ Mit anderen Worten: Eine Lebenszyklusanalyse setzt umfangreiche Prüfmethode voraus (und deshalb verfolgen wir den Weg nicht mehr weiter).

Die vorzeitige Kapitulation vor den Herausforderungen einer aufwändigeren Prüfmethode hat den europäischen Alltagsbetrieb allerdings nicht abschließend zu beruhigen vermocht. In den Beratungen zur VO(EU) 2023/851 wurde von unterschiedlicher Seite die Notwendigkeit einer Lebenszyklusanalyse betont. So stellt etwa der Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie fest: „To counter this risk of regulatory fragmentation, your rapporteur would prefer a broader carbon accounting system

³⁵ Vgl. die EU-Dokumentation E-002631/2020(ASW) v. 7.7.2020.

³⁶ Commission Staff Working Document, Impact Assessment – Part 2 v. 14.7.2021, SWD(2021) 631 final, S. 100.

considering the life cycle of vehicles and fuel/energy, which would better reflect the true environmental impact of the various technologies involved.”³⁷

Trotz aller Hinweise aus den Ausschüssen wurden selbst konkrete Vorschläge zur rechtlichen Umsetzung der Lebenszyklusanalyse hintenangestellt und eine recht unverfängliche Regelung in Art. 7a VO(EU) 2023/851 aufgenommen. Danach ist zwar die Kommission verpflichtet, bis zum 31.12.2025 einen Bericht zu veröffentlichen, der Methoden beschreibt, gemäß der die CO₂-Emissionen über den gesamten Lebenszyklus von PKW und leichten Nutzfahrzeugen bewertet und gemeldet werden können (Abs. 1), und zudem angehalten, durch einen delegierten Rechtsakt eine gemeinsame Unionsmethode festzulegen, gemäß der die CO₂-Emissionen über den gesamten Lebenszyklus von PKW und leichten Nutzfahrzeugen bewertet und gemeldet werden. Wichtig ist aber, dass gem. Art. 7a Abs. 3 VO(EU) 2023/851 die Hersteller ab dem 1.6.2026 allein *auf freiwilliger Basis* die aus einer solchen Lebenszyklusanalyse ermittelten Daten über CO₂-Emissionen der Kommission übermitteln. Mit anderen Worten: Die LCA bleibt ein Gegenstand von Berichtspflichten und theoretischen Überlegungen, darf (!) auch ab Mitte 2026 als Prüfmethode verwandt und die daraus gewonnenen Erkenntnisse der Kommission gemeldet werden. Rechtliche Konsequenzen knüpfen an die erhobenen Daten jedoch *keine* an; insbesondere fehlt eine Anrechnung positiver Erkenntnisse aus einer LCA auf die veraltete und verkürzte Messung allein der Auspuffemissionen (Tailpipe-Ansatz).

c) Widerspruch zum Selbstanspruch auf Technologieoffenheit, insbesondere zu Lasten von e-Fuels und anderen alternativen Ansätzen

Das fortwährende Verschleppen der Lebenszyklusanalyse von Verordnung zu Verordnung hat gewichtige praktische Konsequenzen: Die Kombination von sehr strikten CO₂-Grenzwerten, einer am Auspuff eines Fahrzeugs

³⁷ Stellungnahme des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie v. 29.4.2022 im Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der VO(EU) 2019/631, COM(2021)0556 - C9-0322/2021 - 2021/0197(COD).

ansetzenden Grenzwertfestlegung und die Erhebung einer Abgabe im Fall der Grenzwertüberschreitung führen dazu, dass die Produktion von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren (ICEV) spätestens zum Jahr 2035 – wenn nicht gar deutlich davor – eingestellt und schon heute spürbar eingeschränkt werden muss, wollen Hersteller der Fahrzeuge nicht unwirtschaftlich und damit unvernünftig agieren.³⁸ Der technisch anspruchsvolle Verbrennungsmotor steht damit vor dem Aus, selbst wenn er nicht mit fossilen Kraftstoffen, sondern mit erneuerbaren Kraftstoffen, sogenannten e-Fuels, betrieben wird.

E-Fuels haben die Eigenschaft, dass sie unter Entzug von CO₂ aus der Atmosphäre produziert werden und in den herkömmlichen Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren wie Benzin oder Diesel eingesetzt werden können.³⁹ Im Verbrennungsprozess geben sie das *zuvor* gespeicherte CO₂ dann wieder in die Atmosphäre ab; dies kann am Auspuff der Fahrzeuge gemessen werden. In der Gesamtbilanz von Kraftstoffherstellung (well-to-tank) und Kraftstoffeinsatz (tank-to-wheel) sind diese Kraftstoffe gleichwohl CO₂-neutral.⁴⁰

Es liegt auf der Hand, dass die ökologisch interessanten, technischen Merkmale von e-Fuels, gerade wenn sie grünstrombasiert hergestellt werden, nicht zum Tragen kommen, wenn man sie ausschließlich anhand ihrer Auspuffemissionen beurteilt. So verbaut die veraltete Messung von CO₂-Emissionen, die allein am Fahrzeugauspuff ansetzt, wirtschaftlichen Entwicklungschancen dieser Kraftstoffe auf dem Weg zu einer modernen, umweltfreundlichen und nachhaltigen Mobilität der Zukunft. Denn sie beleuchtet nur ein Segment der CO₂-Bilanz unterschiedlicher

³⁸ Siehe hierzu die maximalen Verbrauchswerte an Treibstoff, die schon weit vor 2035 kaum zu erreichen sind, vgl. im Detail bereits oben II, 1, c.

³⁹ Vgl. ADAC, Kraftstoff der Zukunft im Test: Sind E-Fuels wirklich umweltfreundlich?, v. 6.12.2022, <https://www.adac.de/verkehr/tanken-kraftstoff-antrieb/alternative-antriebe/e-fuels-test/>.

⁴⁰ ADAC, Kraftstoff der Zukunft im Test: Sind E-Fuels wirklich umweltfreundlich?, v. 6.12.2022, <https://www.adac.de/verkehr/tanken-kraftstoff-antrieb/alternative-antriebe/e-fuels-test/>.

Mobilitätsformen und verzerrt damit das Gesamtbild. Das Schicksal von e-Fuels steht deshalb stellvertretend für alle alternativen technischen Verfahren, die bei einer fortschrittlichen Lebenszyklusanalyse möglicherweise neue tragfähige Perspektiven beim Klimaschutz eröffnen könnten, jedoch wegen des verfälschenden Messansatzes benachteiligt sind. In dieser Ausgestaltung ist VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 folglich rückschrittlich und auf bestimmte Antriebssysteme im Bereich des Verkehrs festgelegt, die keine CO₂-Emissionen am Auspuff aufweisen, wie etwa ausschließlich batterieelektrisch betriebene Fahrzeuge (sog. Battery Electric Vehicles, BEV).

Dieser Befund ist überraschend.⁴¹ Er steht nicht nur im Widerspruch zu früheren Strategiepapieren der Europäischen Kommission, bei denen noch die Chancen unterschiedlicher technischer Konzeptionen für Fahrzeugarten und verwendete Kraftstoffe betont wurden.⁴² Er wird insbesondere auch nicht dem eigenen Anspruch der Technologieneutralität gerecht, den Europäisches Parlament und Rat für sich selbst als maßgeblich erklären. In Erwägungsgrund 10 der VO(EU) 2023/851 verweisen sie zwar darauf, dass „[d]ie verschärften CO₂-Emissionsnormen [...] in Bezug auf die Erreichung der festgelegten Flottenziele technologieneutral (sind)“. Die nähere Betrachtung der Verordnung hatte jedoch Gegenteiliges zu Tage gefördert.

III. Lebenszyklusbetrachtung als EU-Standard der Umweltfolgenbewertung

Die Ausgestaltung der VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 weist nicht nur verordnungsinterne Widersprüche hinsichtlich der Technologieoffenheit auf. Sie lässt sich auch nur schwer in die Gesamtarchitektur des übrigen sekundärrechtlichen Unionsrechts einbinden.

⁴¹ Kritisch auch *Schwintowski*, EWeRK 2019, 182 (187).

⁴² Siehe etwa die „Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen“ v. 9.12.2020, COM(2020) 789 final, Rn. 18 f.

1. Moderner Kraftstoffansatz der RED III-RL

Ein offensichtlicher konzeptioneller Widerspruch zeigt sich zwischen VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 und Art. 25 RED III-RL⁴³. In Art. 25 RED III-RL werden der aus erneuerbaren Quellen erzeugten Elektrizität sowohl Bio- als auch erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs gleichberechtigt an die Seite gestellt. Der diverse Ansatz ist kein Zufallsprodukt, sondern in der RED III-RL ausdrücklich angelegt. In Erwägung 72 weist der Gesetzgeber explizit darauf hin, dass „die Nutzung erneuerbarer Kraftstoffe und von Elektrizität aus erneuerbaren Quellen im Verkehr zu einer kosteneffizienten Dekarbonisierung des Verkehrs der Union beitragen und unter anderem die Diversifizierung der Energieversorgung in diesem Wirtschaftszweig unterstützt werden (kann)“. Ein bedeutendes Einsatzfeld sollen dabei „Verkehrsträger (sein), die sich nur schwer elektrifizieren lassen, wie den See und Luftverkehr.“ Ohne den Einsatzbereich auf diesen Bereich zu verengen, sollen hier „verstärkt erneuerbare Kraftstoffe [gemeint sind: fortschrittliche Biokraftstoffe und Biogas sowie erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs] mit möglichst geringen Umweltauswirkungen eingesetzt werden.“ Technologieoffen sucht der Gesetzgeber der RED III-RL also nach den effektivsten Einsatzfeldern für verschiedene Energieträger, ohne sich im Vorhinein technologisch selbst zu begrenzen.

2. LCA-Prüfung nach der Taxonomie-VO

Des Weiteren lässt sich die in der veralteten Prüfmethode der VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 zum Ausdruck kommende Innovationsträgheit, die sich einer gesamtheitlichen Betrachtung des PKW-

⁴³ Richtlinie (EU) 2023/2413 des europäischen Parlaments und des Rates v. 18.10.2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, ABl. 2023, Nr. L v. 31.10.2023, S. 1.

Verkehrs und des Verkehrs von leichten Nutzfahrzeugen verschließt, nicht mit der Grundausrichtung der Taxonomie-VO⁴⁴ in Einklang bringen. Dort wird deutlich dynamischer und zeitgemäßer normiert.

Dabei sei vorweggeschickt, dass die Taxonomie-VO in das übergreifende Geflecht des European Green Deal⁴⁵ eingewoben ist und darauf abzielt, ein auf Unionsebene einheitliches und verbindliches Klassifizierungssystem zu schaffen, um die ökologische Nachhaltigkeit einer wirtschaftlichen Tätigkeit zu bestimmen.⁴⁶

Bei der Einstufung der zu bewertenden Tätigkeit ist gem. Art. 17 Abs. 2 Taxonomie-VO ihr gesamter Lebenszyklus zu beurteilen, der insbesondere Herstellung, Verwendung und Ende der Lebensdauer mit einschließt und sich auch auf Produkte und Dienstleistungen erstreckt, die von der Wirtschaftstätigkeit hervorgebracht werden.⁴⁷ Bei Kraftfahrzeugen soll dies nach der Auffassung der EU-Kommission konkret Montage, Transport und die bei der Nutzung des Fahrzeugs entstehende Verschmutzung wie auch die angemessene Entsorgung am Ende der Lebensdauer beinhalten.⁴⁸ Damit ist die Untersuchung eines Lebenszyklus einer Tätigkeit bzw. ihrer Produkte und Dienstleistungen unter Beachtung des unionsrechtlichen Vorsorgegrundsatzes möglichst breit angelegt und entspricht dem sog. „Cradle-to-grave-Ansatz“ (Von der Wiege bis zur Bahre).⁴⁹

⁴⁴ Verordnung (EU) 2020/852 des europäischen Parlaments und des Rates vom 18.06.2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088, ABl. 2020 L 198, S. 13.

⁴⁵ Vgl. dazu *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 (1401 ff.); *Franzius*, KlimaR 2022, 2 passim.

⁴⁶ *Fellenberg/Kment*, in: dies. (Hrsg.), Taxonomie-VO, 2024, Einl. Rn. 1 f.

⁴⁷ *Kment*, in: Fellenberg/Kment (Hrsg.), Taxonomie-VO, 2024, Art. 17 Rn. 25.

⁴⁸ Bekanntmachung der Kommission, Technische Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ im Rahmen der Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität (2021/C 58/01).

⁴⁹ *Kment*, in: Fellenberg/Kment (Hrsg.), Taxonomie-VO, 2024, Art. 17 Rn. 28.

Sollte dessen ungeachtet versucht werden, nicht ökologisch nachhaltige Tätigkeiten durch eine zu enge Prüfung des Lebenszyklus fälschlicherweise doch positiv zu bewerten (sog. „green washing“), hat der europäische Gesetzgeber in Art. 17 Abs. 2 Taxonomie-VO mit einem „insbesondere“ sogar eine dynamische Komponente in den Tatbestand eingefügt, um auch das letzte Schlupfloch zu schließen. Systemkonform müssen selbstverständlich auch die zur Bewertung der ökologischen Nachhaltigkeit herangezogenen Maßstäbe „dem Lebenszyklus sowie den Erkenntnissen aus vorhandenen Lebenszyklusanalysen Rechnung tragen“ (vgl. Art. 19 Abs. 1 S. 1 lit. g Taxonomie-VO)⁵⁰ und sich fortlaufend an den wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen orientieren; vgl. Art. 19 Abs. 5 UAbs. 3 Taxonomie-VO.⁵¹ Hinter diesen hohen Standards der Taxonomie-VO bleiben – dies macht der Vergleich deutlich – VO(EU) 2023/851 und VO(EU) 2019/631 spürbar zurück.

3. LCA-Prüfung gemäß der Verordnung über Batterien und Altbatterien

Denselben betrüben Befund liefert der Vergleich mit der neuen Batterien- und Altbatterien-VO.⁵² Letztgenannte wird dominiert vom Konzept der Lebenszyklusbetrachtung, welche hinsichtlich der beurteilten Batterien gem. Anhang II Nr. 4 bereits bei der Beschaffung und Vorbehandlung der eingesetzten Rohstoffe anfängt und über die Herstellung des Hauptprodukts wie auch des Vertriebs schließlich beim Ende der Lebensdauer der Batterien und ihrem Recycling endet. Anders als die hier kritisierte VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 nimmt die Batterie- und Altbatterie-VO also eine Cradle-to-Grave-Perspektive ein, wobei der Europäische Gesetzgeber im

⁵⁰ *Kment*, *GewArch* 2023, 178 (181).

⁵¹ *Reiter*, in: *Fellenberg/Kment* (Hrsg.), *Taxonomie-VO*, 2024, Art. 19 Rn. 61.

⁵² *Verordnung (EU) 2023/1542 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.7.2023 über Batterien und Altbatterien, zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG und der Verordnung (EU) 2019/1020 und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG*, *ABl.* 2023 L 191, S. 1.

Rahmen der Batterie- und Altbatterie-VO gerade in Bezug auf die Mobilität der Zukunft, dem eigentlichen Kernthema der VO(EU) 2023/851 – dies sollte besonders aufhorchen lassen –, sehr sensibel vorgeht, denn er erkennt, dass „(d)er massive Einsatz von Batterien in Sektoren wie Mobilität und Energieeinspeicherung [...] zu einer Verringerung der CO₂-Emissionen führen (dürfte). Um dieses Potenzial zu maximieren, ist es [...] erforderlich, dass Batterien über ihren gesamten Lebenszyklus einen kleinen CO₂-Fußabdruck aufweisen.“⁵³ Aus diesem Grund sieht u.a. Art. 7 Abs. 1 lit. e) Batterie- und Altbatterie-VO vor, dass der CO₂-Fußabdruck einer Elektrofahrzeugbatterie in die bereits beschriebenen Phasen des Lebenszyklus aufgeschlüsselt werden muss, um seine sachgerechte ökologische Beurteilung zu ermöglichen. Der so ermittelbare vollumfängliche CO₂-Fußabdruck einer Elektrofahrzeugbatterie darf letztlich die Grenzwerte des Art. 7 Abs. 3 Batterie- und Altbatterie-VO i.V.m. mit den hierzu erlassenen delegierten Rechtsakten nicht überschreiten. Es ist verblüffend, wie weit die VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 hinter diesen Standards zurückbleibt.

IV. Negative Konsequenzen der EU-Flottenregelung

Formuliert man Kritik gegenüber Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz zu dienen bestimmt sind,⁵⁴ ist man schnell dem Verdacht ausgesetzt, bereitwillig Belange des Umweltschutzes anderen Interessen zu opfern. Daher soll nachfolgend aufgezeigt werden, welche negativen Konsequenzen die EU-Flottenregelung in ihrer aktuellen Gestalt nach sich zieht, insbesondere auch unter ökologischen Gesichtspunkten.

⁵³ Erwg. 27 VO(EU) 2023/1542. Siehe ebenfalls Erwg. 2, 10, 12, 28, 35, 83, 102 mit Bezugnahmen auf den LCA.

⁵⁴ Vgl. VO(EU) 2023/851, Erwg. 8.

1. Ökologischer Schaden einer überholten Messmethodik

Eine veraltete und hinsichtlich ihres Blickpunkts verengte Messtechnik läuft zwangsläufig Gefahr, die Gesamtbelastung der Umwelt, die durch unterschiedliche Mobilitätsformen ausgelöst wird, nur unzureichend aufzudecken und damit Fehleinschätzungen zu begünstigen und so Fehlanreize zu setzen. Folgendes Beispiel macht dies sehr deutlich: Ein batteriebetriebenes Fahrzeug (BEV) muss im direkten Vergleich zu einem Fahrzeug mit Verbrennungsmotor (ICEV) immer besser abschneiden, wenn man lediglich den Ausstoß an CO₂-Gasen am Auspuff der Fahrzeuge misst. Das BEV stößt mangels Verbrennungsprozess im PKW schließlich kein CO₂ aus.

a) CO₂-Belastungen zu Beginn und Ende des Lebenszyklus

Diese Gegenüberstellung offenbart unmittelbar die großen Verzerrungsrisiken der aktuell maßgeblichen Messmethode, die der europäische Gesetzgeber auch unter dem Regime der VO(EU) 2023/851 weiterhin vorschreibt: Nimmt man nämlich den Herstellungsprozess der Fahrzeuge in den Blick, sieht man, dass BEV gegenüber den klassischen PKW mit Verbrennungsmotor im Nachteil sind,⁵⁵ insbesondere wenn ihre Batterien – wie bei 80 % aller Modelle –⁵⁶ in China gefertigt werden; die Belastung bei BEV liegt ca. drei Mal so hoch wie bei den ICEV.⁵⁷ Keine Entlastung bringt es, falls der CO₂-Ausstoß im EU-Ausland (etwa China) erfolgt, denn der Kampf

⁵⁵ *Frontier Economics Limited*, Gutachten Notwendigkeit einer Lebenszyklusanalyse in der Flottenregulierung, 2023, vgl. https://www.uniti.de/fileadmin/user_upload/RPT-Frontier-UNITI_LCA_Studie-18-08-2023_stc.pdf, S. 17 f.

⁵⁶ *Popien u.a.*, Comparison of lithium-ion battery supply chains – a life cycle sustainability assessment, CIRP 116 (2023), S. 131 ff.

⁵⁷ *Frontier Economics Limited*, Gutachten Notwendigkeit einer Lebenszyklusanalyse in der Flottenregulierung, 2023, vgl. https://www.uniti.de/fileadmin/user_upload/RPT-Frontier-UNITI_LCA_Studie-18-08-2023_stc.pdf, S. 17 f. *Schwintowski*, EWeRK 2019, 182 (186) geht lediglich von einer doppelt so hohen CO₂-Belastung aus. Er bezieht sich auf *Schrader*, Die Ökobilanz der E-Mobilität, Spektrum Wissenschaft 5/18, S. 12 (14).

gegen den *globalen* Klimawandel lässt rein nationale oder europäische Betrachtungen nicht zu.

Im Übrigen wäre es wünschenswert, neben der CO₂-Belastung auch andere Umweltverschmutzungen in den Blick zu nehmen, die im Herstellungs- oder End-of-life- bzw. Recyclingprozess auftreten. Gerade die Batterieproduktion (Lithium) und der Umgang mit Altbatterien in Entwicklungsländern zeigen mitunter große ökologische Missstände auf.⁵⁸

b) CO₂-Belastung bei Erzeugung der Antriebsenergie

Ein weiterer, noch deutlicherer Unterschied zwischen den Antriebssystemen wird bei der Erzeugung der Antriebsenergie erkennbar: Ist der CO₂-Anteil bei ICEV-Modellen verschwindend gering, liegt hier bisweilen sogar die Kernlast der batterieelektrischen Fahrzeuge.⁵⁹ Wie hoch die CO₂-Belastung der Umwelt konkret ist, hängt entscheidend davon ab, wie groß der Anteil erneuerbarer Energien ist, die zur Erzeugung der elektrischen Energie herangezogen werden.⁶⁰ Führt man sich vor Augen, dass nach Angaben des Umweltbundesamtes in der Bundesrepublik Deutschland die Belastung des Klimas im Jahr 2022 sogar noch einmal auf insgesamt 256 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente *gestiegen* ist,⁶¹ da trotz des bilanz-dämpfenden Einsatzes

⁵⁸ DW, Lithium-Abbau in Afrika v. 18.11.2023; vgl. <https://www.dw.com/de/lithium-mine-in-afrika-zeigt-schattenseite-grüner-energie-auf/a-67459734>; *Deutschlandfunk*, Gefährliches Blei-Recycling in Afrika v. 13.1.2024; vgl. <https://www.deutschlandfunk.de/gefaehrliches-blei-recycling-in-afrika-es-muessen-minimale-100.html>.

⁵⁹ Vgl. dazu *Frontier Economics Limited*, Gutachten Notwendigkeit einer Lebenszyklusanalyse in der Flottenregulierung, 2023, vgl. https://www.uniti.de/fileadmin/user_upload/RPT-Frontier-UNITI_LCA_Studie-18-08-2023_stc.pdf, S. 17 ff.

⁶⁰ Aufschlussreich *Frontier Economics Limited*, Gutachten Notwendigkeit einer Lebenszyklusanalyse in der Flottenregulierung, 2023, vgl. https://www.uniti.de/fileadmin/user_upload/RPT-Frontier-UNITI_LCA_Studie-18-08-2023_stc.pdf, S. 21 ff.

⁶¹ Pressemitteilung 11/2023 vom 15.03.2023, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/uba-prognose-treibhausgasemissionen-sanken-2022-um>.

erneuerbarer Energien ein „vermehrter Einsatz vor allem von Stein- und Braunkohle zur Stromerzeugung die Emissionen steigen (ließ)“,⁶² kann die CO₂-Belastung durch BEV durchaus signifikant sein.

c) Auswirkungen auf Bestandsfahrzeuge

Die technologische Weichenstellung der EU für die Produktion von Neufahrzeugen hat eine Breitenwirkung, die auch Bestandsfahrzeuge erfasst. Indem sich die VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 durch ihren Messansatz ganz auf die Produktion von BEV-Neufahrzeugen konzentriert,⁶³ macht sie alternative Antriebstechniken und Treibstoffe (z.B. e-Fuel) unattraktiv, die in den nächsten Jahren die CO₂-Last von Bestandsfahrzeugen hätten deutlich verringern können.

2. Beeinträchtigungen von Fahrzeug- und e-Fuel-Herstellern

a) ICEV-Hersteller

Die von der VO(EU) 2023/851 eingesetzte, bereits beschriebene Regelungstechnik stellt keine Verbote auf, Fahrzeuge einer bestimmten Antriebsart zu bauen. Gleichwohl wirkt sie prohibitorisch im Hinblick auf Verbrennungsmotoren, da sie ab dem Erreichen des normativ definierten (niedrigen) Grenzwertes von CO₂-Emissionen am Auspuff eines Fahrzeugs mit der Abgabe nach Art. 8 VO(EU)2019/631⁶⁴ arbeitet. Letztere führt, wie bereits dargelegt,⁶⁵ jährlich allein im PKW-Segment deutscher Hersteller zu signifikanten finanziellen Belastungen in Milliardenhöhe. Daher darf man davon ausgehen, dass schon vor dem Jahr 2035, wenn der zulässige CO₂-Ausstoß auf null gesetzt wird, eine Produktion von Verbrennungsmotoren

⁶² Pressemitteilung 11/2023 vom 15.03.2023, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/uba-prognose-treibhausgasemissionen-sanken-2022-um>.

⁶³ Siehe dazu auch nachfolgend unter II, 1, c.

⁶⁴ Siehe dazu die obigen Ausführungen unter II, 2.

⁶⁵ Siehe die obigen Ausführungen unter II, 2, a.

nicht mehr wirtschaftlich möglich sein wird, selbst wenn die ökologische Gesamtbilanz von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor besser sein sollte als bei BEV. Entsprechend haben die großen europäischen Autokonzerne das Ende des Verbrennungsmotors bereits öffentlich angekündigt.⁶⁶

b) e-Fuel-Hersteller

Diese Entwicklungen in der Herstellung von Kraftfahrzeugen haben auch Auswirkungen auf die Hersteller von alternativen Kraftstoffen, die nur in Verbrennungsmotoren eingesetzt werden können. Wird bereits in den nächsten Jahren die Herstellung von Verbrennungsmotoren durch VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 wirtschaftlich unrentabel, bricht auch für diesen Entwicklungszweig der Markt zusammen, bevor ein ernstzunehmender Markthochlauf überhaupt erfolgen konnte. Zwar soll es nach Ansicht des Europäischen Gesetzgebers noch die Option der Belieferung von Schiff- und Luftfahrt geben,⁶⁷ der größte Abnehmer geht der Branche mit dem Verbrennungsmotor im Straßenverkehr gleichwohl verloren. Auch die Ankündigung der EU, Regelungen für die Zulassung von Fahrzeugen, die mit CO₂-neutralen Kraftstoffen betrieben werden, für die Zeit nach 2035 zu treffen,⁶⁸ kann insofern keine Linderung bringen. Nach der Verabschiedung vom Verbrennungsmotor (wohl) weit vor 2035 wird es hieran angelegte Technologien, welche die e-Fuels benötigen, nach 2035 wohl nicht mehr geben; dieser theoretische Entwicklungspfad, der in den Erwägungsgründen der VO(EU) 2023/851 in Aussicht gestellt wird,⁶⁹ ist daher für alternative CO₂-neutrale Kraftstoffe nicht zu beschreiten. Darüber hinaus wird es wenig

⁶⁶ Siehe exemplarisch etwa: Mercedes-Benz wird ab 2025 nur noch vollelektrische PKW bauen (<https://media.mercedes-benz.be/de/mercedes-benz-stellt-weichen-fuer-vollelektrisches-zeitalter/>); für BMW soll ab Ende 2027 das Ende des Verbrennungsmotors feststehen (<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/bmw-e-autos-100.html>).

⁶⁷ Erwg. 11 RL(EU) 2023/2413 – RED III.

⁶⁸ Erwg. 11 VO(EU) 2023/851.

⁶⁹ Erwg. 11 VO(EU) 2023/851.

lukrativ sein, sich als Hersteller von e-Fuels primär auf die Versorgung von Bestandsfahrzeugen zu konzentrieren, deren Zahl sich sukzessiv verringern wird und die einen Wachstumsmarkt für e-Fuels so nicht eröffnen können.

V. Unionsrechtswidrige Flottenregulierung

Die Sachwidrigkeit eines Regelwerks oder sein Widerspruch zu Konzeptionen oder Prämissen anderer Rechtssätze begründet aus sich heraus noch nicht zwangsläufig seine Rechtswidrigkeit. Hierzu muss vielmehr ein Widerspruch zu einem Rechtssatz höherer Rangordnung aufgezeigt werden. Im Fall der hier untersuchten VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 – also in einem unionsrechtlichen Kontext – ist folglich nach einem Konflikt mit dem europäischen Primärrecht Ausschau zu halten.

1. Missachtung des Art. 191 AEUV

Aufgrund der thematischen Nähe bietet es sich an, über einen Verstoß der VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 gegen Art. 191 AEUV nachzudenken. Dieser Artikel verschafft schließlich der VO(EG) 2023/851 und VO(EU) 2019/631 die kompetenzrechtliche Grundlage im europäischen Vorschriftengeflecht.

a) Zielvorgaben des Art. 191 Abs. 1 AEUV

Angesichts der normativen Abstraktheit der in Art. 191 Abs. 1 AEUV niedergelegten, gewissermaßen staatszielähnlichen Aufgabenbeschreibungen der Union,⁷⁰ die mit einem recht breiten Gestaltungsspielraum auf Seiten des europäischen Sekundärgesetzgebers einhergehen,⁷¹ wird man einen Verstoß gegen Art. 191 Abs. 1 AEUV aber wohl nicht annehmen können. Obschon

⁷⁰ Calliess, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, 2022, Art. 191 Rn. 50; Schmitz, Die EU als Umweltunion, 1996, S. 148 ff.

⁷¹ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Stand: Aug. 2023, Art. 191 Rn. 63.

VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 durch eine veraltete Messmethodik die Potenziale eines effektiven Umweltschutzes nicht hebt und auch nicht technologieneutral ausgerichtet ist, verfolgen die VO doch Belange des Umweltschutzes.

b) Missachtung des Vorbeuge- und Vorsorgegrundsatzes nach Art. 191 Abs. 2 AEUV

Deutlich problematischer erscheint demgegenüber die Vereinbarkeit der EU VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 mit den rechtsverbindlichen und gestaltenden Zentralprinzipien der europäischen Umweltpolitik, die in Art. 191 Abs. 2 AEUV verankert sind.⁷² Hierzu zählen insbesondere der Vorbeuge- und Vorsorgegrundsatz, die beide die europäische Umweltpolitik dazu anhalten, Umweltschutz nicht repressiv, sondern präventiv-antizipierend zu betreiben.⁷³ Dadurch soll sichergestellt werden, dass Umweltbeeinträchtigungen im Vorfeld vermieden werden, statt sie erst nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen.⁷⁴ Hierzu gehört auch, die notwendigen tatsächlichen Erhebungen (im Vorfeld) durchzuführen,⁷⁵ wie es etwa durch Umweltverträglichkeitsprüfungen⁷⁶ oder durch Lebenszyklusanalysen in der Taxonomie-VO⁷⁷ geschieht.

⁷² Winter, ZUR 2003, 137; Calliess, in: ders./Ruffert, EUV/AEUV, 2022, Art. 191 Rn. 54.

⁷³ Epiney, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Sept. 2023, Art. 191 AEUV Rn. 28.

⁷⁴ Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, 2018, Art. 191 Rn. 77.

⁷⁵ Vgl. Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, 2018, Art. 191 Rn. 79.

⁷⁶ Diese werden insbesondere durch die UVP-RL (im Fall von Projekten) als auch die SUP-RL (im Anwendungsbereich von Plänen) eingeführt; zur UVP: Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2014 L 124, S. 1; zur SUP: Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001, L 197, S. 30.

⁷⁷ Siehe hierzu bereits die obigen Ausführungen unter III, 2.

Daraus kann im Umkehrschluss gefolgert werden, dass Datenerhebungen, Sachverhaltsaufklärungen und Messmethoden, die erkennbar veraltet, einseitig und damit defizitär sind,⁷⁸ dem Vorbeuge- und Vorsorgegrundsatz die Arbeitsgrundlage entziehen. Sie lenken die Geschehnisse weg von einem primärrechtlich angestrebten, hohen ökologischen Schutzniveau⁷⁹ und werden deshalb den Anforderungen des Art. 191 AEUV nicht gerecht. Diesen Vorbehalt muss sich die VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 gefallen lassen, wenn sie – entgegen der holistischen, unionsweit herangezogenen, modernen Lebenszyklusbetrachtung –⁸⁰ eine verengte Messmethode wählt, die sich lediglich auf ein Segment im ökologisch relevanten Wirkungsspektrum eines Fahrzeugs beschränkt.

Hiergegen kann man nicht einwenden, die VO(EU) 2023/851 habe die Möglichkeit der Lebenszyklusprüfung aufgegriffen und in Art. 7a VO(EU) 2023/851 bereits einfließen lassen. Wie bereits dargelegt,⁸¹ liefert Art. 7a VO(EU) 2023/851 nämlich keine substanziellen Veränderungen hinsichtlich der maßgeblichen Abgasmessungen; er lenkt allenfalls von der mehrfach verschleppten Aktualisierung der Messmethodik ab. Diese offensichtliche Fehlentwicklung kann auch nicht durch einen Gestaltungsspielraum der Unionsorgane⁸² aufgefangen bzw. relativiert werden.

2. Verstoß gegen EU-Grundrechte und EU-Grundsätze

Neben den Zielvorstellungen des Art. 191 AEUV muss sich die VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 auch an den europäischen Grundrechten und Grundsätzen messen lassen. Hierzu wird ein näherer Blick auf Art. 16, 20, 37 GRCh geworfen.

⁷⁸ Siehe hierzu bereits oben unter II, 3.

⁷⁹ Dazu *Epiney*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Sept. 2023, Art. 191 AEUV Rn. 18.

⁸⁰ Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter III.

⁸¹ Siehe die obigen Ausführungen unter II, 3, b.

⁸² Dazu EuGH, Rs. C-284/95, *Safety Hi-Tech*, Slg. 1998, I-4301, Rn. 48 f.

a) Unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh)

aa) Bedeutung und Schutzbereich

Die unternehmerische Freiheit nach Art. 16 GRCh bildet im Verbund mit der Berufsfreiheit nach Art. 15 GRCh und der Eigentumsgarantie nach Art. 17 GRCh die zentralen Wirtschaftsgrundrechte.⁸³ Zudem dient sie dem objektiven Grundsatz des freien Wettbewerbs im Sinne des Art. 119 Abs. 1, 3 AEUV.⁸⁴ In den Schutzbereich des Art. 16 GRCh fallen Unternehmen bzw. die unternehmerische Betätigung, mithin Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeiten.⁸⁵ Dies meint Einrichtungen, die unabhängig von Rechtsform und Finanzierung Güter und Dienstleistungen gegen ein Entgelt auf einem Markt anbieten;⁸⁶ grundsätzlich muss die Tätigkeit auch selbstständig sein.⁸⁷ Diese Eigenschaft erfüllen die Hersteller von Automobilen unzweifelhaft; dies gilt auch für Hersteller von alternativen Kraftstoffen.

bb) Unmittelbare und mittelbare Eingriffe

Die VO(EU) 2023/851 und VO(EU) 2019/631 greifen in den Schutzbereich des Art. 16 GRCh sowohl zu Lasten der Fahrzeugproduzenten als auch der Hersteller von alternativen Kraftstoffen ein. Dies ist bei den Fahrzeugproduzenten vergleichsweise einfach festzustellen, da diese unmittelbare Adressaten der Abgabenregelung des Art. 8 VO(EU) 2019/631 sind und somit bei Herstellung von Kraftfahrzeugen, die am Auspuff

⁸³ Rengeling, DVBl 2004, 453 (455); Schwarze, EuZW 2001, 517 (518).

⁸⁴ Blanke, in: Stern/Sachs, GRCh, 2016, Art. 16 Rn. 8; Jarass, EuGRZ 2011, 360 (360).

⁸⁵ EuGH, C-101/12 – Schaible, 17.10.2013 Rn. 25.

⁸⁶ Bernsdorff, in: Meyer/Hölscheidt, GRCh, 2019, Art. 16 Rn. 11; Blanke, in: Stern/Sachs, GRCh, 2016, Art. 16 Rn. 6.

⁸⁷ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2022, Art. 16 Rn. 3; Jarass, GRCh, 2021, Art. 16 Rn. 8.

bestimmte CO₂-Emissionsgrenzwerte überschreiten, mit Abgabenlasten belegt werden.⁸⁸

Aufwändiger ist die Darlegung des Eingriffs bei Herstellern von alternativen Kraftstoffen. Letztgenannte erleiden marktwirtschaftliche Nachteile mittelbar, indem ihre Absatzmärkte durch die Reaktion der Fahrzeugproduzenten auf die Sanktionsregelungen der VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 wegbrechen. In einem solchen Fall mittelbarer Auswirkungen ist gleichwohl ein Eingriff in EU-Grundrechtspositionen anzunehmen, wenn die belastende Auswirkung dem Grundrechtsadressaten (also Organen der EU) zuzurechnen und nicht etwa primär Folge einer rein marktwirtschaftlichen Entwicklung ist.⁸⁹ Auch wenn unternehmerische Betätigung zwangsläufig mit unsicheren Marktbedingungen rechnen muss,⁹⁰ ist die Höhe der Abgabenlast, die durch VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 ausgelöst wird, derart erdrückend, dass man von einem absehbaren, regulatorisch forcierten Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor sprechen darf,⁹¹ der seinen Ursprung nicht (vorrangig) in Veränderungen der Marktbedingungen findet. Die Einschnitte in den Tätigkeitsbereich von Herstellern alternativer Kraftstoffe sind somit ebenfalls als Eingriffe in Art. 16 GRCh zu qualifizieren.

cc) Mangelnde Rechtfertigung

Das normativ geprägte Grundrecht des Art. 16 GRCh liefert dem Unionsgesetzgeber erhebliche Regelungs- und Ausgestaltungsmöglichkeiten.⁹² Gleichwohl scheidet ein Eingriff in dieses Grundrecht gem. Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRCh aus, wenn er unverhältnismäßig

⁸⁸ Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter II, 2, a.

⁸⁹ EuGH, C-4/73 – Nold, Slg.1974, 491 Rn.15; *Jarass*, GRCh, 2021, Art. 16 Rn. 14.

⁹⁰ *Jarass/Kment*, EU-Grundrechte, 2019, § 21 Rn. 10.

⁹¹ Siehe hierzu bereits oben unter II, 2, a.

⁹² EuGH, C-283/11, EuZW 2013, 347 Rn. 46; ähnlich EuGH, C-200/96, Slg. 1998, I-1953 Rn. 21.

ist.⁹³ Insofern lassen die durch VO(EU) 2023/851 und VO(EU) 2019/631 ausgelösten Belastungen rechtliche Zweifel aufkommen. Die Eingriffe in den Schutzbereich des Art. 16 GRCh basieren nämlich – wie bereits dargelegt –⁹⁴ auf einer veralteten, die wahre ökologische Bilanz von Antriebssystemen verzerrenden Messmethode. Dies führt dazu, dass die durch beide VO ausgelösten Eingriffe unverhältnismäßig sind, da sie zur Zielerreichung ungeeignet, jedenfalls aber nicht erforderlich sind.

Die Eignung einer belastenden Maßnahme ist ihr nur dann zu attestieren, wenn sie dem Einschränkungsziel tatsächlich entspricht.⁹⁵ Da sowohl VO(EU) 2023/851 als auch VO(EU) 2019/631 darauf ausgerichtet sind, die Klimaneutralität der EU herbeizuführen,⁹⁶ erscheint die von ihnen eingeführte Flottenregelung, kombiniert mit einer Ausgleichszahlungspflicht, prinzipiell zweckdienlich und somit unbedenklich; schließlich werden Fahrzeuge mit höheren CO₂-Emissionen in letzter Konsequenz zukünftig nicht mehr gebaut werden. Führt man sich aber vor Augen, dass bei der Beurteilung der Einhaltung der CO₂-Grenzwerte eine veraltete und eingeschränkt brauchbare Messmethodik angewandt wird, welche die CO₂-Belastungen der zu beurteilenden Fahrzeuge verzerrt und unvollständig darstellt, weil sie nicht alle CO₂-Belastungen erhebt und zudem eine Verrechnung mit CO₂-Senken (also einer negativen CO₂-Bilanz) nicht erlaubt, ergeben sich berechtigte Zweifel an der Eignung der Maßnahmen. Die zu kleine Datengrundlage schafft nicht die nötige seriöse Beurteilungsgrundlage, um die richtigen Steuerungsimpulse in Richtung Klimaneutralität in der Union zu setzen. Die EU ist quasi auf einem Auge blind, da sie die Schlüsselinformationen einer Lebenszyklusbetrachtung zu verschiedenen Antriebssystemen nicht erhebt.

⁹³ EuGH, C-283/11 – Sky Österreich, 22.1.2013 Rn. 48; C-101/12 – Schaible, 17.10.2013 Rn. 29.

⁹⁴ Siehe die obigen Ausführungen unter II, 3.

⁹⁵ EuGH, C-283/11 – Sky Österreich, 22.1.2013 Rn. 50; C-101/12 – Schaible, 17.10.2013 Rn. 36.

⁹⁶ Siehe etwa Erwg. 8 VO(EU) 2023/851; Erwg. 4, 6 VO(EU) 2019/631.

Will man diesem Befund entgegenhalten, dass selbst eine falsche Auswahl von CO₂-Emittenten bei der Belastung mit Ausgleichszahlungen immer noch eine geeignete Auswahl ist, um Klimaschutz zu betreiben, da in jedem Fall CO₂-Emittenten auf absehbare Zeit aus dem Markt verschwinden werden,⁹⁷ so dürfte es den Maßnahmen, die durch VO(EU) 2023/851 und VO(EU) 2019/631 angeordnet werden, jedenfalls an der Erforderlichkeit fehlen: Durch die Vernachlässigung der LCA werden in jedem Fall Technologien aus dem Markt gedrängt, die in der CO₂-Gesamtbilanz mitunter bessere Werte aufweisen als die aktuell favorisierten BEV.⁹⁸ Ihre Belastung mit finanziellen Sanktionen ist daher, gerade wenn es um Verbrennungsmotoren unter Verwendung von CO₂-neutralen e-Fuels geht,⁹⁹ nicht erforderlich, um das Einschränkungsziel zu erreichen; sie ist vielmehr zielschädigend.¹⁰⁰ Vor diesem Hintergrund lösen VO(EU) 2023/851 und VO(EU) 2019/631 unverhältnismäßige Belastungen aus und verstoßen somit gegen Art. 16 GRCh.

b) Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 20 GRCh)

Der veraltete Tailpipe-Ansatz, der im Rahmen der VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 zur Anwendung kommt, führt nicht nur zu einem Verstoß

⁹⁷ Diese Position wird hier nicht geteilt.

⁹⁸ Siehe *Frontier Economics Limited*, Gutachten Notwendigkeit einer Lebenszyklusanalyse in der Flottenregulierung, 2023, vgl. https://www.uniti.de/fileadmin/user_upload/RPT-Frontier-UNITI_LCA_Studie-18-08-2023_stc.pdf, S. 21 ff. Dies gilt aktuell in Deutschland – aufgrund der Art der Stromerzeugung – sogar für das Verhältnis zu „normalen“ Verbrennungsmotoren bei „normalem“ Treibstoffeinsatz. Siehe auch *Schwintowski*, EWeRK 2019, 182 (186 f.), der zu Recht ergänzend darauf hinweist, dass der Effizienzgrad einer Technologie nicht mit der CO₂-Bilanz verwechselt oder vermischt werden darf.

⁹⁹ Anschaulich *Frontier Economics Limited*, Gutachten Notwendigkeit einer Lebenszyklusanalyse in der Flottenregulierung, 2023, vgl. https://www.uniti.de/fileadmin/user_upload/RPT-Frontier-UNITI_LCA_Studie-18-08-2023_stc.pdf, S. 26. Siehe auch VO(EG) 443/2009, ErwG. 15, wo die „erhebliche Verringerung der CO₂-Emissionen“ durch e-Fuels bereits erkannt wurde.

¹⁰⁰ *Schwintowski*, EWeRK 2019, 182 (187).

gegen Freiheits- sondern auch gegen Gleichheitsrechte. Art. 20 GRCh gewährleistet nämlich, dass vergleichbare Sachverhalte gleichbehandelt und keiner ungerechtfertigten Differenzierung unterzogen werden dürfen.¹⁰¹ Diese Gewährleistung vermag VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 jedoch nicht einzuhalten.

Auf Seiten der Fahrzeughersteller werden ICEV-Produzenten im Gegensatz zu BEV-Produzenten mit einer Ausgleichsabgabe nach Art. 8 VO(EU) 2019/631 belegt, obschon eine Lebenszyklusanalyse darlegt, dass die CO₂-Belastungswerte beider Antriebssysteme – zumindest zum aktuellen Zeitpunkt, bei der vorherrschenden Art der Elektrizitätserzeugung in Deutschland – keine relevanten Unterschiede aufweisen.¹⁰² Beim Einsatz von alternativen Kraftstoffen (e-Fuels) erweisen sich Verbrennungsmotoren aktuell sogar als CO₂-freundlicher.¹⁰³ Diese Ungleichbehandlung von ICEV-Herstellern kann nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass die relevante Messmethode auf denjenigen Abschnitt des Lebenszyklus eines Fahrzeugs verengt wird, bei dem BEV-Fahrzeuge einen konstruktionsbedingten Vorteil genießen, während die weiteren – ökologisch ebenfalls relevanten – Bereiche, in denen BEV-Fahrzeuge ihren Vorsprung wieder „verlieren“, (wissentlich) ausgeblendet werden. Ein Verstoß gegen Art. 20 GRCh ist folglich zu Lasten von ICEV-Herstellern gegeben.

c) Grundsatz des Umweltschutzes (Art. 37 GRCh)

Die bereits nachgewiesene Missachtung des Vorbeuge- und Vorsorgeprinzips im Sinne des Art. 191 Abs. 2 AEUV¹⁰⁴ mündet letztlich in einer Verletzung des Art. 37 GRCh.¹⁰⁵ Der Grundsatz des Umweltschutzes ist

¹⁰¹ EuGH, C-217-91, Slg. 1993, I-3923 Rn. 37; EuGH, C-127/07, Slg. 2008, I-9895 Rn. 39; EuGH, C-356/12 Rn. 43.

¹⁰² Siehe hierzu bereits die obige Darstellung unter V, 2, a, cc.

¹⁰³ So auch *Schwintowski*, EWeRK 2019, 182 (186 f.).

¹⁰⁴ Siehe die obigen Ausführungen unter V, 1, b.

¹⁰⁵ *Winkler*, in: Sachs/Stern, GRCh, 2016, Art. 37 Rn. 11.

als Zielbestimmung zwar für die Organe der EU verbindlich, liefert aber kein einklagbares subjektives Recht.¹⁰⁶ Er wird daher in einem Streit um die Rechtmäßigkeit der VO(EU) 2023/851 und VO(EU) 2019/631 nur geringe Bedeutung haben.

3. Kein Geltungsvorrang anderer EU-Vorgaben

Nur vor Abrundung der rechtlichen Betrachtung sei Folgendes angemerkt: Dass die VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 nicht dieselbe Messmethodik wählt wie andere EU-Verordnungen und EU-Richtlinien, führt nicht dazu, dass eine veraltete Messmethodik *ipse iure* durch ihr modernes Pendant ersetzt würde. Für den Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* gibt es insofern keinen Ansatzpunkt, da im Verhältnis zu Richtlinien und Verordnungen mit einer moderneren breiteren Betrachtungsweise (LCA) wegen zu großer Unterschiede im Anwendungsbereich der Normen kein Kollisionsverhältnis zu VO(EU) 2023/851 besteht. Letzteres wäre aber notwendig, um einen Geltungsverlust der VO(EU) 2023/851 i.V.m. VO(EU) 2019/631 begründen zu können.

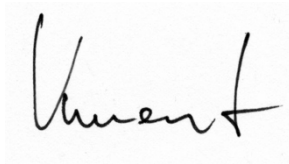
V. Fazit: Dringender Änderungsbedarf

Die EU hat einen Rechtsrahmen geschaffen, mit dem sie die Mobilität in der Union auf ganz neue Füße stellen will. Diese Schritte sind notwendig, um die Emissionsbelastungen des Verkehrssektors dauerhaft auf ein nachhaltiges Niveau zu senken. Allerdings verlässt sich der europäische Gesetzgeber in den maßgeblichen Verordnungen zur sog. Flottenregelung – VO(EU) 2023/851 und VO(EU) 2019/631 – auf eine veraltete Messmethodik, um auf die massiven Herausforderungen der Zukunft zu reagieren und die

¹⁰⁶ EuG – PAN Europe/Kommission, Rs. T-600/15, ECLI:EU:T:2016:601, Beschl. v. 28.9.2016, Rn. 47; *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, GRCh, 2019, Art. 37 Rn. 18.

Dekarbonisierung¹⁰⁷ des Verkehrs voranzutreiben. Der verwendete sog. Tailpipe-Ansatz erlaubt es nur, auf einen Ausschnitt der CO₂-Belastungen eines Fahrzeugs im Lebenszyklus des Produkts regulatorisch zu reagieren, lässt vor- und nachgelagerte Umweltauswirkungen (einschließlich CO₂-Senken) aber außer Acht. Hierdurch werden bestimmte Antriebsformen bzw. Kraftstoffe bevorzugt, andere – auch ökologisch sehr innovative – werden benachteiligt; dies gilt insbesondere für alternative Kraftstoffe, die im Modifizierungsprozess des europäischen Regelwerks sukzessive aus dem Blick verloren wurden. Der Tailpipe-Ansatz widerspricht nicht nur den eigenen Ansprüchen der VO(2023)/851 und VO(EU) 2019/631 auf Technologieoffenheit, er fällt zudem deutlich hinter modernen Lebenszyklusanalysen anderer europäischer Regelwerke (RED III-RL, Taxonomie-VO, Batterie- und Altbatterie-VO) zurück. Außerdem zieht die veraltete Prüfmethode auch Verstöße gegen das europäische Primärrecht nach sich: Art. 191 Abs. 2 AEUV wird ebenso verletzt wie Art. 16, Art. 20 und Art. 37 GRCh. Vor diesem Hintergrund ist es dringend anzuraten, die akuten Probleme des Verkehrssektors mit einer zeitgemäßen Messmethodik zu begleiten und den Tailpipe-Ansatz dorthin zu verabschieden, wo er hingehört: in die Vergangenheit.

Augsburg, 30. Januar 2024



(Prof. Dr. Martin Kment)

¹⁰⁷ Präziser wäre es, von „Defossilisierung“ zu sprechen, da der Einsatz von Kohlenstoff umweltverträglich ist, solange dies in einem geschlossenen Kreislauf erfolgt. Umweltschädlich ist demgegenüber, fossile Energien zu nutzen und in diesem Zuge Kohlenstoff in die Atmosphäre abzugeben.