



---

## **Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse zu den „Kompetenzrechtlichen Defiziten“ des Rechtswissenschaftlichen Gutachtens „Unionsrechtsrechtswidrige EU-Flottenregulierung“**

**Univ.-Prof. Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge), Augsburg**

### **Einleitung:**

Unter II. 2. B) befasst sich Prof. Dr. Kment mit dem Thema Abgaben bei Emissionsüberschreitungen und deren „Kompetenzrechtliche Defizite“. Die Regelung lautet:

*Artikel 8<sup>1</sup>*

#### ***Abgabe wegen Emissionsüberschreitung***

*(1) Für jedes Kalenderjahr erhebt die Kommission von einem Hersteller bzw. vom Vertreter einer Emissionsgemeinschaft eine Abgabe wegen Emissionsüberschreitung, wenn die durchschnittlichen spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen eines Herstellers dessen Zielvorgabe für die spezifischen Emissionen übersteigen.*

*(2) Die Abgabe wegen Emissionsüberschreitung gemäß Absatz 1 wird nach folgender Formel berechnet:*

*(Überschreitung × 95 EUR) × Anzahl neu zugelassener Fahrzeuge.*

*Für die Zwecke dieses Artikels bezeichnet der Ausdruck*

*— „Überschreitung“ die positive Anzahl Gramm je Kilometer, um die die durchschnittlichen spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen eines Herstellers — unter Berücksichtigung der durch gemäß Artikel 11 genehmigte innovative Technologien erreichten CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktionen — dessen Zielvorgabe für die spezifischen Emissionen in dem Kalenderjahr oder Teil des Kalenderjahrs, für das die Verpflichtung nach Artikel 4 gilt, übersteigen, gerundet auf drei Dezimalstellen, und*

*— „Anzahl neu zugelassener Fahrzeuge“ die im betreffenden Zeitraum zugelassene Anzahl der getrennt gezählten neuen Personenkraftwagen oder neuen leichten Nutzfahrzeuge dieses Herstellers unter Berücksichtigung der Phase-in-Kriterien des Artikels 4 Absatz 3.*

---

<sup>1</sup> **VERORDNUNG (EU) 2019/631** DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011; diese Regelung wurde in der **VERORDNUNG (EU) 2023/851** nicht geändert und entspricht der Regelung in der ersten Verordnung zur Flottenregulierung **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 CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen

*(3) Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten die Modalitäten der Erhebung von gemäß Absatz 1 des vorliegenden Artikels auferlegten Überschreitungsabgaben fest. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 16 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.*

*(4) Die Beträge der Emissionsüberschreitungsabgabe gelten als Einnahmen für den Gesamthaushaltsplan der Union.*

Im Gutachten wird eine rechtliche Problematik aufgegriffen, die bereits 2009 bei dem Erlass der ersten Verordnung zur Flottenregulierung<sup>2</sup> kontrovers diskutiert wurde. Auch im parlamentarischen Verfahren auf EU-Ebene, aber auch im Bundesrat wurden diese rechtlichen Bedenken aufgegriffen und diskutiert<sup>3</sup>.

Prof. Dr. Kment nimmt die seinerzeitige Diskussion wieder auf und kommt zu dem bemerkenswerten Ergebnis, dass die EU weder für die Regelung der Erhebungsmodalitäten noch für die Regelung zur Vereinnahmung der Gelder zuständig ist. Vielmehr steht die Abgabe den Mitgliedsstaaten zu.

Neben Prof. Dr. Kment teilen diese Auffassung, teilweise mit unterschiedlichen Begründungen, Dr. Thomas Schmidt-Kötters und Dr. Simeon Held (siehe unter 1), Prof. Dr. Nettesheim (siehe unter 2), Prof. Dr. Christian Seiler (siehe unter 3) sowie Prof. Dr. Foroud Shirvani (siehe unter 4), der sogar für betroffene Unternehmen explizit eine Klagemöglichkeit und Rückerstattungsansprüche bejaht. Soweit ersichtlich hat sich die Rechtsprechung noch nicht zu diesem Thema geäußert.

### **Im Einzelnen:**

#### **1) NVwZ<sup>4</sup> 2009, 1390: Die Kompetenzen der EG zur Erhebung von Umweltabgaben und die „Emissionsüberschreitungsabgaben für PKW-Hersteller“**

**Von Dr. Thomas Schmidt-Kötters; Dr. Simeon Held; 2009 Rechtsanwälte bei Hengeler Müller)**

#### **Zusammenfassung der Ergebnisse:**

- Untersuchung der Verordnung (EG) Nr. 443/2009
- Die Fragen nach den Kompetenzen der Gemeinschaft zur Erhebung von Umweltabgaben sind bislang nicht abschließend geklärt.

---

<sup>2</sup> **Verordnung (EG) Nr. 443/2009**

<sup>3</sup> Siehe dazu unten 5.

<sup>4</sup> Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)

- Emissionsüberschreitungsabgabe ist keine Steuer, sondern Abgabe
- Abgabe kann von der EG gemäß Art. 175 I EGV<sup>5</sup> ( heute: Art. 192 AEUV<sup>6</sup>) geregelt werden
- Wer darf Abgaben durchsetzen und zu wessen Haushalt (EG oder Mitgliedsstaaten) dürfen die Abgaben zugewiesen werden?  
Der direkte Vollzug durch die EG erscheint eher zweifelhaft wegen der Subsidiaritätsprinzips:
  - Für den Vollzug durch die EG fehlt es an einer Kompetenzgrundlage; vielmehr sind die Mitgliedsstaaten für den Vollzug zuständig.
  - Ertragshoheit: liegt grundsätzlich bei den Mitgliedsstaaten, soweit sich aus EG-Recht nichts anderes ergibt.
  - Für die Zuweisung der Abgaben an den Haushalt der EG fehlt es an einer hinreichenden Kompetenz der Gemeinschaft.

## 2) Nettesheim in Das Recht der Europäischen Union 80. EL August 2023

**Prof. Dr. Nettesheim, Universität Tübingen Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht und Völkerrecht**

### **Zusammenfassung der Ergebnisse:**

- Artikel 113 AEUV<sup>7</sup> (ehemals-Artikel 93 EGV<sup>8</sup>)  
Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist.
- Emissionsüberschreitungsabgabe ist eine (indirekte) Steuer und führt zu einer grundsätzlichen Anwendbarkeit des Art. 113 AEUV.
- Allerdings kann die Union keine eigenen, in den Unionshaushalt fließenden Steuern erheben. Dafür bieten weder Art 113 AEUV noch Art 192 AEUV eine Rechtsgrundlage. Die in der VO (EG) Nr. 443/2009 enthaltene Anordnung, dass

<sup>5</sup> EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)

<sup>6</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

<sup>7</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

<sup>8</sup> EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)

---

die Einnahmen in den allgemeinen Haushalt der Union fließen, ist daher vertragswidrig.

### 3) EuR<sup>9</sup> 2010, 67 ff: Kompetenz- und verfahrensrechtliche Maßstäbe europäischer Umweltabgaben

**Prof. Dr. Christian Seiler Universität Tübingen Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Finanz- und Steuerrecht**

#### **Zusammenfassung der Ergebnisse:**

- Untersuchung: Die Versteigerung von CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten und die Überschreitungsabgabe auf CO<sub>2</sub>-Emissionen von Neuwagen im Lichte der europäischen Zuständigkeitsordnung
- Überschreitungsabgabe ist „Steuer“ im begrifflichen Sinne des EG-Vertrages und zwar eine indirekte Steuer im Sinne des Art 93 EGV (= Art. 113 AEUV)
- EG war zuständig zum Erlass der Verordnung VO (EG) 443/2009
- Auch für die Ertragshoheit, d.h. für die Zuständigkeit zur Vereinnahmung erhobener Abgaben, gilt das Prinzip der Einzelermächtigung (Art 5 Abs. 1 EGV = Artikel 5 EUV Vertrag über die Europäische Union)
- Das Recht der Mittelvereinnahmung verbleibt bei den Mitgliedsstaaten, es sei denn, EU-Recht gestattet etwas anderes
- Die Überschreitungsabgabe kann als Steuer im Sinne des Art 93 EGV (= Art. 113 AEUV) auf diese Zuständigkeit gestützt werden, alternativ auch auf Art 175 EGV (= Art. 192 AEUV). Jedoch ist das Einstimmigkeitsprinzip im Rat bei der Anhörung des EP (und des Wirtschafts- und Sozialausschusses) nicht beachtet worden. Die Erlöse aus der Überschreitungsabgabe stehen allein den Mitgliedsstaaten zu.

### 4) UPR<sup>10</sup> 2013, 17ff: Die Emissionsüberschreitungsabgabe als Komponente europäischer Klimaschutzpolitik

**Prof. Dr. Foroud Shirvani Universität Bonn Professur für Öffentliches Recht**

#### **Zusammenfassung der Ergebnisse:**

- Rechtssetzungskompetenz und -verfahren:  
Rechtsgrundlage ist Art 192 Absatz 2 AEUV; die Abgabe ist verfahrensmäßig ordnungsgemäß erlassen worden

---

<sup>9</sup> Europarecht – EuR (Zeitschrift)

<sup>10</sup> Umwelt- und Planungsrecht (UPR) Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis

- Vollzugskompetenz:  
die Vereinbarkeit mit Art. 192 Abs. 4 AEUV wird zum Teil bezweifelt (Schmidt-Kötters); Prof. Shirvani sieht die Kompetenz als gegeben an
- Einnahmekompetenz:  
Keine Kompetenz, keine Rechtsgrundlage zur Vereinnahmung der Abgabe
- Grundrechtliche Aspekte der Emissionsüberschreitungsabgabe:
  - Eingriff Art. 16 GrCh ist zu bejahen
  - Der Eingriff ist nicht gerechtfertigt: Die gesetzliche Grundlage muss dabei die primärrechtliche Kompetenzordnung wahren. Das ist bei der Verordnung (EU) Nr. 510/2011<sup>11</sup> zu verneinen, weil sie die Einnahmekompetenz der EU für die Emissionsüberschreitungsabgabe festlegt und damit gegen das Primärrecht verstößt. Die vertragswidrige Regelung der Emissionsüberschreitungsabgabe verletzt zugleich das Grundrecht der unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 GRCh. Die Unternehmen können gegen die Erhebung der Emissionsüberschreitungsabgabe gerichtlich vorgehen. Statthafte Klageart ist die Nichtigkeitsklage nach Art 263 Absatz 4 AEUV. Die Unternehmen haben, wenn sie diese gezahlt haben, einen Rückerstattungsanspruch.

**5) Bundesrat – 842. Sitzung – 14. März 2008 Punkt 28:**

**TOP: „Vorschlag für eine Verordnung .... für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge (Drucksache 37/08)**

**Wortbeiträge aus der 842. Sitzung:**

➤ **Christian Wulff (Niedersachsen)**

„Wir stimmen ausdrücklich dem Plenarantrag Baden-Württembergs zu. Auch wir halten es für ungeklärt, ob eine steuerähnliche Abgabe überhaupt mit den EU-Gesetzgebungsrahmen vereinbar ist“

---

<sup>11</sup> **VERORDNUNG (EU) Nr. 510/2011** DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. Mai 2011 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue leichte Nutzfahrzeuge im Rahmen des Gesamtkonzepts der Union zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen; 2011 gab es noch eine gesonderte Verordnung für die Emissionsnormen für neue leichte Nutzfahrzeuge; diese ist mittlerweile mit den Emissionsnormen für PKW in einer Verordnung zusammengefasst worden **VERORDNUNG (EU) 2019/631**

➤ **Dr. Markus Söder (Bayern):**

„Strafzahlungen sind in mehrerer Hinsicht inakzeptabel. Das Europäische Parlament selbst bestreitet die Rechtsgrundlage, auf die die Kommission sie stützt. Es gab im Rechtsausschuss eine heftige Debatte über einen Auftrag des Parlaments, ein Rechtsgutachten zu erstellen, um zu klären, ob eine Rechtsgrundlage für Strafzahlungen vorhanden ist. Wir halten Strafzahlungen aber auch unabhängig davon nicht für akzeptabel. Sie führen dazu, dass die Autos teurer werden. Das geht in der Regel mit einem Verlust an Arbeitsplätzen einher, da die Produktion im Zweifelsfall verlagert wird.“

„Nicht berücksichtigt hat die Kommission einen technologischen Aspekt: Es fehlt ein technologieoffener Ansatz zur CO<sub>2</sub>-Reduktion. Es findet eine Verengung auf bestimmte Wege statt. Die Kommission hat Technologien, die dazu gehören, bislang nicht erfasst.“

**UNITI Bundesverband EnergieMittelstand e.V.**

Jägerstraße 6

10117 Berlin

Tel: 030 755 414 300

Mail: [info@uniti.de](mailto:info@uniti.de)

Registernummer im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung: R002822

**Über UNITI**

Der UNITI Bundesverband EnergieMittelstand e.V. repräsentiert in Deutschland rund 90 Prozent des mittelständischen Energiehandels und bündelt die Kompetenzen bei Kraftstoffen, Brennstoffen sowie Schmierstoffen. Täglich frequentieren über 4 Millionen Kunden die rund 6.350 Straßentankstellen der UNITI-Mitgliedsunternehmen, welche 45 Prozent des Straßentankstellenmarktes ausmachen. Mit etwa 3.700 freien Tankstellen sind bei UNITI zudem fast 70 Prozent der freien Tankstellen organisiert. Überdies versorgen die UNITI-Mitglieder etwa 20 Millionen Menschen mit Wärme. Die Verbandsmitglieder decken rund 80 Prozent des Gesamtmarktes für flüssige und feste Brennstoffe ab. Ebenso zählen mit einem Marktanteil von über 50 Prozent die meisten unabhängigen mittelständischen Schmierstoffhersteller und Schmierstoffhändler in Deutschland zum Verband. Die rund 1.000 Mitgliedsfirmen von UNITI erzielen einen jährlichen Gesamtumsatz von etwa 80 Milliarden Euro und beschäftigen rund 80.000 Arbeitnehmer in Deutschland.