



# Warum eine Einbeziehung des Verkehrssektors in den Europäischen Emissionshandel nicht möglich ist

## Zusammenfassung

Die Einbeziehung des Verkehrssektors in das derzeitige EU ETS sollte nicht verfolgt werden, da dies

- **ohne eine Änderung der EU ETS-Richtlinie nicht möglich** ist,
- **wirksamen Klimaschutz** im Verkehrssektor **gefährdet** und
- zu einer erheblichen **Mehrbelastung des Energie- und Industriesektors** führt.

## I. Mögliche Modelle für eine Einbeziehung

Eine Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU ETS kann auf **verschiedenen Stufen der „Wertschöpfungskette“** erfolgen. Dabei werden drei verschiedene Modelle diskutiert, die sich danach unterscheiden, welche Akteure einer Abgabepflicht unterworfen werden:

- Down-Stream: Pkw-Fahrer sind abgabepflichtig („unten“ in der Wertschöpfungskette)
- Mid-Stream: Transportmittelhersteller bzw. Verkehrsdienstleister sind abgabepflichtig (in der „Mitte“ der Wertschöpfungskette)
- Up-Stream: Kraftstoffbereitsteller sind abgabepflichtig („oben“ in der Wertschöpfungskette)

Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile einer Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU ETS ist relevant, auf welchen Ansatz Bezug genommen wird. In der öffentlichen Debatte ist der Vorschlag eines sogenannten **Up-stream-Ansatzes** dominant. Dabei würden die **Bereitsteller von Kraftstoffen** in den EU ETS einbezogen und dazu verpflichtet, entsprechend der von ihnen verkauften Menge an Kraftstoff und Emissionsmenge bei der Verbrennung dieser Kraftstoffe, CO<sub>2</sub>-Zertifikate abzugeben.

Im Folgenden werden Argumente gelistet, warum eine Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU ETS – auch über einen Up-Stream-Ansatz – nicht verfolgt werden sollte.

## II. Die Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU ETS ist ohne Eine Änderung der EU ETS-Richtlinie nicht möglich

In der aktuellen Diskussion wird gelegentlich die Auffassung vertreten, dass der Verkehrssektor ohne eine Änderung der EU ETS-Richtlinie über das sog. „Opt-in Verfahren“ nach Art. 24 in den EU ETS einbezogen werden könne.

Diese Auffassung ist allerdings seit 2017 nicht mehr mit der durch den Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vorgenommenen, rechtsverbindlichen Auslegung der ETS-Richtlinie vereinbar. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde angenommen, dass die nationale Einbeziehung zusätzlicher Sektoren in den EU-Emissionshandel über ein „Opt-In“ nach Art. 24 der ETS-Richtlinie möglich sei. Entsprechende Aussagen finden sich beispielsweise in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2014<sup>1</sup> oder in früheren Studien zum Emissionshandel.<sup>2</sup>

Der **Geltungsbereich** der EU ETS-Richtlinie ist grundsätzlich beschränkt auf „**Emissionen aus Tätigkeiten**“ (Art. 2 (1) der Richtlinie 2003/87/EG). Zwar ist der **Tätigkeitsbegriff** selbst in der Richtlinie nicht definiert und daher grundsätzlich offen für weitere Tätigkeiten. Allerdings umfasst der **Emissionsbegriff** der EU ETS-Richtlinie neben den Luftverkehrsemissionen nur die unmittelbare Freisetzung von Treibhausgasen aus Anlagen.

Die Einbeziehung zusätzlicher Tätigkeiten ist daher generell nur über Art 24 möglich. Ein „**Opt-in**“ **zusätzlicher Tätigkeiten (und Treibhausgase) bedurfte** aber bereits in der bis zur ETS-Reform 2018 geltenden Fassung des Art 24 der ETS-Richtlinie **einer im sogenannten Regelungsverfahren mit Kontrolle** nach Art. 23 Absatz 3 a.F. **erteilten Genehmigung der EU-Kommission** (jetzt delegierter Rechtsakt nach Art 24 n.F.). Dabei müssen **inhaltliche Bedingungen** gewahrt sein, so müssen Auswirkungen auf den Binnenmarkt beachtet und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sowie die Umweltintegrität gewährleistet bleiben. Und schließlich steht das Opt in unter dem **Vorbehalt, dass Rat und EP** der unilateralen Einbeziehung anderer Tätigkeiten in den EU ETS **nicht widersprechen**.

Im **Jahr 2017** sorgte eine **Entscheidung des EuGH für Klarheit über die Grenzen der unilateralen Einbeziehung weiterer Sektoren**. Um was ging es bei dieser Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs<sup>3</sup> ?

---

<sup>1</sup> Europäischer Rat (2014). Schlussfolgerungen des Rates vom 24.-25.10.2014. Brüssel, den 24. Oktober 2014. EUCO 169/14: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/de/pdf>, Rn 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. [...] Er erinnert ferner daran, dass die Mitgliedstaaten sich gemäß den geltenden Rechtsvorschriften *dafür entscheiden können, den Verkehrssektor in das Emissionshandelssystem einzubeziehen.*“

<sup>2</sup> S. z.B. Umweltbundesamt (Hrsg.) (März 2014) Ausweitung des Emissionshandels auf Kleinemittenten im Gebäude- und Verkehrssektor – Gestaltung und Konzepte für einen Policy mix (Öko-Institut, GGSC, FH-ISI); Defense Terre (Oktober 2014), Legality and Procedure For the Unilateral Inclusion of Emissions of the Transport Sector within the ETS. Legal Analysis for Transport&Environment;

<sup>3</sup> In der Entscheidung des EuGH vom 19. Januar 2017 in der Rechtssache C-460/15 (*Schaefer Kalk*) führt der EuGH aus, dass der Begriff der (Treibhausgas-)Emission und damit der

Vordergründig ging es bei dieser Entscheidung nur um eine Frage aus dem Bereich der Emissionsberichterstattung, ob ein Anlagenbetreiber für bestimmte CO<sub>2</sub>-Mengen, die in seiner Anlage entstanden waren, auch dann Zertifikate abgeben muss, wenn diese CO<sub>2</sub>-Mengen an eine andere Anlage weitergeleitet und dort chemisch stabil in ein Produkt eingebunden werden. Die EU-Verordnung zur Emissionsberichterstattung sah eine Abgabepflicht auch in diesen Fällen der CO<sub>2</sub>-Weiterleitung vor. Diese Regelung erklärte der EuGH für unzulässig.

Bei dieser Entscheidung des EuGH ging es also weder um die Ausgestaltung eines nationalen *Opt-In* noch um die spezielle Frage, ob der Verkehrssektor auf diesem Weg in den ETS einbezogen werden kann. Insofern verwundert es nicht, dass dieses Urteil keinerlei Aussagen über die Zulässigkeit eines *Opt-In* enthält. Hieraus kann aber keinesfalls geschlossen werden, dass diese Entscheidung für die Beurteilung der Zulässigkeit eines *Opt-In* irrelevant sei.

Das wirklich **Bahnbrechende** an dieser EuGH-Entscheidung war die ebenso überraschende wie juristisch präzise Ableitung der Feststellung, dass die **Komitologiebefugnisse der ETS-Richtlinie** die EU-Kommission lediglich dazu ermächtigen, Regelungen zu treffen, die vollständig in Einklang stehen mit dem Emissionsbegriff der Richtlinie.

Zu dieser Feststellung gelangte der EuGH im Wege einer klassischen Schlussfolgerung:

- Den Prüfungsrahmen (Obersatz) bildet die Komitologieermächtigung in Art. 14 Absatz 1 der Richtlinie: Danach ist die EU-Kommission befugt, als Maßnahme zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen der Richtlinie durch Ergänzung eine Verordnung u.a. über die Überwachung von und die Berichterstattung über Emissionen zu erlassen.<sup>4</sup>
- Für den zu beurteilenden Sachverhalt (Untersatz) trifft der EuGH zwei Feststellungen: Erstens habe die EU-Kommission mit der betreffenden Norm in der Monitoring-Verordnung den Anwendungsbereich des Emissionsbegriffs der Richtlinie erweitert.<sup>5</sup> Und zweitens betreffe diese Erweiterung des Emissionsbegriffs eine wesentliche Regelung der Richtlinie.<sup>6</sup>

---

Anwendungsbereich der Emissionshandels-Richtlinie (ETS-RL) durch Art. 3 Buchst. b ETS-RL bestimmt werde. Danach ist unter „Emission“ im Sinne dieser Richtlinie die Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre aus Quellen in einer Anlage zu verstehen.

<sup>4</sup> s. Rn 27 der Entscheidung: "Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 601/2012 gemäß Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 erlassen wurde, wonach die Kommission eine Verordnung u. a. über die Überwachung von und die Berichterstattung über Emissionen – eine Maßnahme zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung – erlässt. Bei der Würdigung der in Rede stehenden Bestimmungen dieser Verordnung ist daher im vorliegenden Fall zu prüfen, ob die Kommission mit ihrem Erlass nicht die von der Richtlinie 2003/87 gesetzten Grenzen überschritten hat."

<sup>5</sup> S. Rn. 40 der Entscheidung: " Die Kommission hat daher mit Art. 49 Abs. 1 Satz 2 und Anhang IV Abschnitt 10 Unterabschnitt B der Verordnung Nr. 601/2012 den Anwendungsbereich dieses Begriffs erweitert."

<sup>6</sup> S. Rn 42 der Entscheidung: " Daraus folgt, dass die Kommission mit dem Erlass dieser Bestimmungen eine wesentliche Bestimmung der Richtlinie 2003/87 geändert hat."

- Daraus zieht der EuGH die (zwingende) Schlussfolgerung, dass die EU-Kommission mit der betreffenden Norm in der Monitoring-Verordnung die Grenzen der Komitologiebefugnis überschritten habe <sup>7</sup> und die betreffende Norm daher ungültig sei.<sup>8</sup>

Mit dieser genaueren Betrachtung des Urteils offenbart sich die **Tragweite dieser Entscheidung**. Denn danach dürfen sich Durchführungsregelungen zur Richtlinie immer nur auf Freisetzung von Treibhausgasen beziehen, die dem engen Emissionsbegriff der Richtlinie entsprechen. Die EU-Kommission darf daher keine Durchführungsregelungen erlassen, die sich auf nicht unmittelbar emittierende Tätigkeiten beziehen.<sup>9</sup>

Diese vom EuGH vorgenommene Einschränkung des Emissionsbegriffs und damit des gesamten Anwendungsbereichs der Emissionshandelsrichtlinie gilt nicht nur für die konkret entschiedenen Durchführungsregelungen zur Emissionsberichterstattung, sondern für die **gesamte Anwendung der Richtlinie**.

Wie eingangs bereits erwähnt ist der **Geltungsbereich** der EU ETS-Richtlinie auf „**Emissionen von Treibhausgasen aus Tätigkeiten**“ beschränkt. Dabei umfasst der **Emissionsbegriff** der EU ETS-Richtlinie neben den Luftverkehrsemissionen nach der Klarstellung durch die EuGH-Entscheidung nur die unmittelbare Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre aus Anlagen. So ist es ausgeschlossen, dass die EU-Kommission in den für eine mögliche Einbeziehung zusätzlicher Tätigkeiten über das „Opt-in“ nach Art. 24 der EU ETS-Richtlinie erforderlichen delegierten Rechtsakten Tätigkeiten aufnimmt, wenn diese Tätigkeiten nicht zu unmittelbaren Freisetzungen von Treibhausgasen führen. Denn auch in diesem Fall wären Durchführungsregeln der EU-Kommission **nicht von der Delegationsbefugnis in Art. 24** der EU-ETS-Richtlinie gedeckt, da diese eine nach Art. 290 Absatz 1 AEUV unzulässige wesentliche Änderung des Emissionsbegriffs bedeuten würden.

Dies gilt für zwei der drei Einbeziehungsmodelle (s. oben Kap. I.):

- Bei einer Einbeziehung des Verkehrssektors über einen **Up-Stream- oder Mid-Stream-Ansatz** würden Akteure abgabepflichtig, die selbst keine emittierende Tätigkeit ausüben (z.B. Kraftstofflieferanten oder Pkw-Hersteller). Es ist also **ausgeschlossen**, den Up-Stream- oder Mid-Stream-Ansatz über die Definition einer zusätzlichen Tätigkeit (bspw. das Inverkehrbringen von Treibstoff) im EU ETS umzusetzen, da diese Tätigkeiten unmittelbar emittieren müssen.
- Ein **Down-Stream Ansatz**, also die Einbeziehung der Verkehrsteilnehmer bzw. ihrer Kraftfahrzeuge selbst, könnte aufgrund der Richtlinie ebenfalls **ausgeschlossen sein**, da

<sup>7</sup> S. Rn. 48 der Entscheidung: "Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Kommission mit dem Erlass von Art. 49 Abs. 1 Satz 2 und Anhang IV Abschnitt 10 Unterabschnitt B der Verordnung Nr. 601/2012 eine wesentliche Bestimmung der Richtlinie 2003/87 geändert und damit die in Art. 14 Abs. 1 dieser Richtlinie festgelegten Grenzen überschritten hat."

<sup>8</sup> S. Rn. 49 der Entscheidung: "Daher ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 49 Abs. 1 Satz 2 und Anhang IV Abschnitt 10 Unterabschnitt B der Verordnung Nr. 601/2012 insoweit ungültig sind, als sie das für die Herstellung von PCC an eine andere Anlage weitergeleitete CO<sub>2</sub> unabhängig davon, ob es in die Atmosphäre freigesetzt wird oder nicht, systematisch in die Emissionen der Anlage zum Brennen von Kalk einbeziehen."

<sup>9</sup> Diese Rechtsprechung hat der EuGH in auch in späteren Entscheidungen bestätigt. So hat der EuGH in der Entscheidung vom 28.02.2018 (Rs C577/16 – *Trinseo*) unter Berufung auf die Entscheidung *Schaefer-Kalk* festgestellt, dass Tätigkeiten nur dann dem Geltungsbereich der Richtlinie unterliegen, wenn sie Emissionen von Treibhausgasen erzeugen (s. Rn 45 der Entscheidung C-577/16).

der Anlagenbegriff der Richtlinie nur ortsfeste Anlagen umfasst (Art. 3 lit. e der Richtlinie 2003/87/EG) und dieser Anlagenbegriff Bestandteil der Begriffsbestimmung für „Emissionen“ ist, die nach der Entscheidung des EuGH nicht erweitert werden darf. Allerdings enthält die EuGH-Entscheidung zu dieser Frage keine belastbaren Festlegungen. In der gegenwärtigen Diskussion steht ein Downstream-Ansatz aber ohnehin nicht zur Debatte, da die Einreichung verifizierter Emissionsberichte durch jeden einzelnen Fahrzeughalter unpraktikabel und nicht vollziehbar ist

Die Einschränkung des Anwendungsbereichs durch die aktuelle EuGH-Rechtsprechung geschah Anfang 2017 und damit **während der laufenden Verhandlungen** zur Novellierung der EU-ETS-Richtlinie. Im Anschluss an diese Rechtsprechung haben **weder der Rat noch das EU-Parlament** in ihren jeweiligen Standpunkten eine Forderung aufgenommen, den Anwendungsbereich der Richtlinie wieder so zu erweitern, dass auch nicht unmittelbar emittierende Tätigkeiten von der Richtlinie erfasst werden können.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass nach der geltenden Rechtslage ein **nationales Opt-In des Verkehrssektors nicht möglich ist. Für eine entsprechende Erweiterung der Einbeziehungsmöglichkeit ist vielmehr eine erneute Änderung der EU-ETS-Richtlinie erforderlich.**

### **III. Die Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU ETS gefährdet wirksamen Klimaschutz**

Selbst wenn eine Änderung der EU ETS-Richtlinie mittelfristig auf EU-Ebene umgesetzt würde, setzt die Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU ETS keinen ausreichenden Klimaschutzanreiz und gefährdet darüber hinaus die Existenz bereits bestehender, wirksamer Regulierungen in diesem Sektor.

#### **1. Fehlende Klimaschutzwirkung**

Um die Ziele des Übereinkommens von Paris zu erreichen, ist eine Transformation der Wirtschaft in allen Sektoren notwendig. Dieser Transformationsprozess muss bereits jetzt beginnen. Der Emissionshandel als alleiniges Instrument kann diese Transformationsleistung allerdings nicht leisten, da das von ihm ausgehende Preissignal jeweils nur die nächst anstehenden Minderungsmaßnahmen oder kurzfristig amortisierende Modernisierungen anreizt und nicht die technologischen Innovationen, die man benötigt, um die Klimaschutzziele in zehn Jahren einzuhalten. So wäre aufgrund der relativ hohen Grenzvermeidungskosten im Verkehrssektor auch bei gestiegenen EU ETS-Zertifikatspreisen der an der Zapfsäule resultierende **Preisanzreiz zu gering**, um unmittelbar ein ausreichendes Signal für den langfristig erforderlichen Technologiewechsel zu senden.<sup>10</sup> Der Sektor würde seinen Minderungsverpflichtungen daher weitgehend durch **Zukauf von Zertifikaten aus dem EU ETS** nachkommen, ohne selbst rechtzeitig und in ausreichender Intensität Maßnahmen für eine Transformation des Verkehrssektors zu ergreifen. Dies würde zudem die notwendige Weiterentwicklung des bereits bestehenden Policy Mix im Verkehr, der spezifische Anreize für verschiedene Akteursgruppen vorsieht, abschwächen.

---

<sup>10</sup> Der durchschnittliche EU ETS-Zertifikatspreis seit März 2018 lag bei 18,50 EUR; für den Verkehrsbereich gehen die vorliegenden Studien von einem CO<sub>2</sub>-Preis für die in Frage kommenden Minderungsmaßnahmen aus, der um ein Vielfaches höher liegt.

## 2. Gefährdung eines optimalen Policy-Mix im Verkehr

Die Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU ETS würde mit dem Hinweis auf „**Doppelregulierung**“ die Debatte um eine Abschaffung etablierter EU-Klimaschutzinstrumente befeuern. Diese richten sich jeweils gezielt an die Fahrzeughersteller, die Kraftstofflieferanten und die Fahrzeugnutzer: Für Fahrzeughersteller gelten CO<sub>2</sub>-Emissionsstandards für den Flottenverbrauch; Kraftstofflieferanten unterliegen einer Verpflichtung zur schrittweisen Reduzierung der Emissionsintensität der hergestellten Kraftstoffe; und Fahrzeugnutzer müssen für die verbrauchten Kraftstoffe Energiesteuern entrichten. Gerade im Verkehrssektor mit seiner sehr heterogenen Akteursstruktur sind Transformationspfade schwieriger zu realisieren. Dementsprechend muss der bestehende Policy-Mix jeweils fortentwickelt werden, um bei den Herstellern, Kraftstofflieferanten und Fahrzeugnutzern Anreize für weitere Emissionsminderungen zu setzen.

## 3. Die Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU ETS wälzt die Minderungslast auf den Energie- und Industriesektor ab

Manche Akteure in der Debatte um eine Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU ETS sehen die fehlende Klimaschutzwirkung oder die Gefährdung des bestehenden Policy-Mix nicht als valides Argument an: Insgesamt würde das Mengenziel – als einzige für den Klimaschutz relevante Größe – im EU ETS ja in jedem Fall erreicht. Dieses Argument lässt außen vor, dass eine Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU ETS nicht zum Nulltarif zu haben ist: Da auch bei gestiegenen Zertifikatpreisen nur eine geringe Lenkungswirkung im Verkehr zu erwarten ist, würde die **Minderungslast des Verkehrs zunächst weitgehend auf den Energie- und Industriesektor abgewälzt**.

Bei einer Einbeziehung des Verkehrs in den EU ETS würde das die Gesamtmenge an Zertifikaten im EU ETS anhand einer gewissen Basisperiode angepasst und anschließend jährlich um den Linearen Kürzungsfaktor reduziert. Sämtliche Studien gehen davon aus, dass die Emissionen der Verkehrssektor ohne zusätzliche Maßnahmen nicht in demselben Umfang abnehmen wie die ETS-Zertifikatmenge. Daraus ergibt sich eine immer größer werdende Nachfrage aus dem Verkehrssektor nach den Zertifikaten aus der ursprünglich für die Industrie und die Energiewirtschaft vorgesehenen Gesamtmenge. Um seinen Bedarf zu decken, müsste der Verkehrssektor also Zertifikate aus dem ursprünglich für Energie und Industrie vorgesehenen Budget herauskaufen. Dies **erhöht die Minderungslast für die Sektoren Industrie und Energie<sup>11</sup>** und führt zwangsläufig zu zunehmend **stark steigenden Zertifikatpreisen**. Je mehr Mitgliedstaaten ihren Verkehrssektor in den EU ETS einbeziehen, desto stärker fallen diese Effekte aus.

---

<sup>11</sup> Die zusätzliche Nachfrage des Verkehrssektors und die resultierende Mehrbelastung für Energie und Industrie kann in einen erhöhten Linearen Reduktionsfaktor (LRF) für diese beiden Sektoren übersetzt werden. Die Höhe hängt davon ab, wie die EU Kommission die Cap-Anpassung vornimmt. Die Mehrbelastung liegt jedoch in jedem Fall über dem für die 4. Handelsperiode geltenden LRF von 2,2% p.a.

## Ergänzender Hinweis zur möglichen Einbeziehung des **Gebäudesektors** in den EU-Emissionshandel

Die für den Verkehrssektor dargestellten **rechtlichen Einschränkungen** gelten für eine mögliche Einbeziehung des Gebäudesektors entsprechend. Auch hier ist eine Einbeziehung dieses Sektors über eine Einbeziehung der Brennstofflieferanten (**Upstream- oder Midstream-Ansatz**) auf der Basis der geltenden EU-ETS Richtlinie nicht möglich. Die rechtlich zulässige Einbeziehung der direkt emittierenden Tätigkeiten würde an den einzelnen Heizungsanlagen ansetzen. Eine Emissionsberichterstattung durch jeden einzelnen Heizungsanlagenbetreiber ist jedoch ebenso unpraktikabel wie im Verkehrsbereich die Einbeziehung der Autofahrer.

Die **fachlichen Argumente** gegen eine Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU ETS gelten grundsätzlich auch für eine mögliche Einbeziehung des Gebäudesektors in das EU ETS. Es ist davon auszugehen, dass auch die Einbeziehung des Gebäudesektors aufgrund sehr langfristigen Investitionszyklen zu stark steigenden Zertifikatpreisen im EU ETS und damit zu einer Mehrbelastung des Energie- und Industriesektors führen würde. Eine grundlegende Transformation, die zu einer Umkehr des derzeitigen Emissionstrends im Gebäudesektor führt, wäre mit dem EU-Emissionshandel als alleinigem Instrument nur schwer erreichbar.