

Vorschlag COM(2021) 551 vom 14. Juli 2021 zur **Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (EU-EHS), des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und den Betrieb einer Marktstabilitätsreserve (MSR)** für das EU-EHS und der Verordnung (EU) 2015/757

Vorschlag COM(2021) 556 vom 14. Juli 2021 zur **Änderung der Verordnung (EU) 2019/631 über CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen (Pkw) und für neue leichte Nutzfahrzeuge (LNF)**

Vorschlag COM(2021) 559 vom 14. Juli 2021 für eine **Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFIR)** und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU

und weitere Vorschläge

FIT FOR 55: KLIMA UND STRASSENVERKEHR

cepAnalyse Nr. 6/2022

LANGFASSUNG

A. WESENTLICHE INHALTE DES EU-VORHABENS	3
1 Hintergrund: „Fit for 55“-Rechtsetzungsvorschläge und EU-Emissionshandel (EU-EHS)	3
2 EU-Emissionshandel für Straßenverkehr und Gebäude (EU-EHS II).....	3
2.1 Anwendungsbereich	3
2.2 Genehmigungen für THG-Emissionen.....	4
2.3 Bestimmung des Cap und des linearen Reduktionsfaktors (LRF)	4
2.4 Versteigerung von Emissionszertifikaten.....	4
2.5 Marktstabilitätsreserve (MSR II)	5
2.6 Verwendung der Versteigerungserlöse	5
3 Klima-Sozialfonds	5
3.1 Zielsetzung	5
3.2 Klima-Sozialpläne (KSP)	5
3.3 Budget und Verteilung.....	6
4 Energiebesteuerung	7
5 CO ₂ -Flottengrenzwerte für Straßenfahrzeuge	8
5.1 CO ₂ -Flottengrenzwerte für Pkw.....	8
5.2 CO ₂ -Flottengrenzwerte für leichte Nutzfahrzeuge (LNF).....	9
5.3 CO ₂ -Flottengrenzwerte für schwere Nutzfahrzeuge (SNF)	9
6 Erneuerbare Kraftstoffe	9
7 Infrastruktur für alternative Kraftstoffe	10
7.1 Hintergrund und Ziele.....	10
7.2 Elektrisches Laden	10
7.3 Wasserstoff- und Gasbetankung	11

B. JURISTISCHER UND POLITISCHER KONTEXT	11
1 Stand der Gesetzgebung	11
2 Politische Einflussmöglichkeiten	11
3 Formalien	11
C. THG-EMISSIONEN DES STRAßENVERKEHRS IN DER EU	12
D. PERSPEKTIVEN EINZELNER MITGLIEDSTAATEN	13
1 Deutsche Perspektiven.....	13
2 Französische Perspektiven	13
E. BEWERTUNG.....	14
1 Ökonomische Folgenabschätzung.....	14
1.1 Emissionshandel als effektives und effizientes Instrument.....	14
1.2 Angebot an Zertifikaten und Preisdynamik	16
1.3 Verwendung der Versteigerungserlöse und Klima-Sozialfonds.....	17
1.4 Energiebesteuerung.....	18
1.5 CO ₂ -Flottengrenzwerte für Straßenfahrzeuge	18
1.6 Erneuerbare Kraftstoffe	19
1.7 Infrastruktur für alternative Kraftstoffe	20
2 Juristische Bewertung	20
F. FAZIT	20

A. Wesentliche Inhalte des EU-Vorhabens

1 Hintergrund: „Fit for 55“-Rechtsetzungsvorschläge und EU-Emissionshandel (EU-EHS)

- ▶ Die EU hat sich mit ihrem „Europäischen Klimagesetz“ [Verordnung (EU) 2021/1119; s. [cepAnalyse 03/2020](#)] verpflichtet, ihre Emissionen von Treibhausgasen (THG) bis 2050 netto auf Null („Klimaneutralität“) sowie bis 2030 gegenüber 1990 um 55% zu senken (EU-2030-Klimaziel).
- ▶ Um das EU-2030-Klimaziel zu erreichen, hat die Kommission vorgeschlagen, die EU-Klima- und Energiegesetzgebung zu verschärfen („Fit for 55“-Klimapaket vom 14. Juli 2021) Für den Straßenverkehr sind folgende Rechtsetzungsvorschläge besonders relevant:
 1. der Vorschlag COM(2021) 551 zur Änderung der Richtlinie über das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG], des Beschlusses über die Marktstabilitätsreserve (MSR) des EU-EHS [MSR-Beschluss (EU) 2015/1814] und der Verordnung (EU) 2015/757;
 2. der Vorschlag COM(2021) 571 zur Änderung des MSR-Beschlusses zur Menge der Zertifikate, die bis 2030 in die MSR einzustellen sind;
 3. der Vorschlag COM(2021) 568 für eine neue Verordnung zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds;
 4. der Vorschlag COM(2021) 563 zur Neufassung der Richtlinie zur Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens für die Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom [Energiebesteuerung-Richtlinie 2003/96/EG];
 5. der Vorschlag COM(2021) 556 zur Änderung der Verordnung über CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen (Pkw) und neue leichte Nutzfahrzeuge (LNF) [Verordnung (EU) 2019/631];
 6. der Vorschlag COM(2021) 557 zur Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie [(EG) 2018/2001];
 7. der Vorschlag COM(2021) 559 für eine Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFIR) und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU;
 8. der Vorschlag COM(2021) 555 zur Änderung der Lastenteilung-Verordnung [(EU) 2018/842] über verbindliche jährliche THG-Emissionsreduktionen durch die Mitgliedstaaten von 2021 bis 2030.
- ▶ Das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS I) [s. [cepInput 03/2018](#)] ist ein „Cap & Trade“-System, das
 - eine Obergrenze (Cap) für die maximal zulässigen THG-Emissionen der erfassten Sektoren – energieintensive Industrie, Energieerzeugung, EU-interner Luftverkehr – festlegt, indem es die Zahl der EU-EHS I-Emissionszertifikate begrenzt;
 - das Cap jährlich in Höhe eines linearen Reduktionsfaktors (LRF) absenkt und
 - erlaubt, dass EU-EHS I-Emissionszertifikate gehandelt werden (Trade).
- ▶ Von allen THG-Emissionen in der EU stammen
 - ca. 41% aus den EU-EHS I-Sektoren Industrie, Energieerzeugung und Luftverkehr;
 - ca. 22% aus dem Straßenverkehrssektor und ca. 12% aus dem Gebäudesektor.
- ▶ Die THG-Emissionen [Quelle: Europäische Umweltagentur]
 - sanken in den EU-EHS I-Sektoren 1990–2018 um 36,4% und 2005–2018 um 29%;
 - stiegen im Straßenverkehrssektor 1990–2018 um 28% und sanken 2005–2018 nur um 0,5%.
- ▶ Für THG-Emissionen des Straßenverkehrs- und des Gebäudesektors soll bis 2026 ein separates EU-EHS II eingerichtet werden [EU-EHS-Richtlinie, neues Kapitel IV].
- ▶ Im laufenden Gesetzgebungsverfahren wurden bislang mehrere Berichte der Berichterstatter der beteiligten Ausschüsse des Europäischen Parlaments verabschiedet, u.a.:
 - Ausschuss für Verkehr und Tourismus (TRAN):
 - Bericht zur EU-EHS-Richtlinie vom 28. April 2022 („TRAN-Bericht EU-EHS“),
 - Bericht zu CO₂-Emissionsnormen für Pkw und LNF vom 28. April 2022 („TRAN-Bericht CO₂-Grenzwerte“);
 - Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE):
 - Bericht zu CO₂-Emissionsnormen für Pkw und LNF vom 20. April 2022 („ITRE-Bericht CO₂-Grenzwerte“)

2 EU-Emissionshandel für Straßenverkehr und Gebäude (EU-EHS II)

2.1 Anwendungsbereich

- ▶ Das EU-EHS II gilt für THG-Emissionen durch Brennstoffe, die zur Nutzung in folgenden Sektoren in Verkehr gebracht werden [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, neuer Art. 30a i.V.m. Anhang III]:
 - Straßenverkehr;
 - gewerblich genutzte und öffentliche Gebäude sowie Wohngebäude, einschließlich Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) und Wärmeanlagen für Gebäude („Gebäudesektor“).

- ▶ Brennstoffe für gewerbliche oder kleine industrielle Anlagen, die nicht in den Anwendungsbereich des EU-EHS I fallen, werden nicht vom EU-EHS II erfasst, obgleich sie z.B. dem deutschen nationalen EHS für Straßenverkehr und Gebäude [Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019] unterliegen.
- ▶ Als zertifizierungspflichtige „regulierte Einrichtung“ muss jede natürliche oder juristische Person EU-EHS II-Zertifikate vorhalten, die im Straßenverkehrs- und Gebäudesektor Brennstoffe in den Verkehr bringt („vorgelagerter“ oder „Upstream“-Emissionshandel) [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, neuer Art. 3 lit. x]:
 - der zugelassene Lagerinhaber, der die Verbrauchsteuer zu entrichten hat, wenn der Brennstoff durch ein Steuerlager oder anderweitig geleitet wird, oder
 - jede andere Person, die zur Entrichtung der Verbrauchsteuer für Brennstoffe verpflichtet ist oder hierzu von den Mitgliedstaaten bestimmt wurde.
- ▶ Der TRAN-Bericht EU-EHS will den Straßenverkehr aus dem Anwendungsbereich des EU-EHS II herausnehmen, sodass nur der Gebäudesektor erfasst würde [TRAN-Bericht EHS].

2.2 Genehmigungen für THG-Emissionen

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass ab 2025 kein beaufsichtigtes Unternehmen seine Tätigkeit ausübt, wenn es nicht über eine Genehmigung verfügt [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, neuer Art. 30b Abs. 1].
- ▶ Die Behörde muss eine Genehmigung zur Emission von THG erteilen, wenn das Unternehmen die THG-Emissionen überwachen und melden kann, die den Mengen an Brennstoffen entsprechen, welches es in den EU-EHS II-Sektoren in Verkehr bringt [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, neuer Art. 30b Abs. 3].
- ▶ Genehmigungen für THG-Emissionen umfassen [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, neuer Art. 30b Abs. 4]:
 - eine Liste der Brennstoffe, die in den EU-EHS II-Sektoren in Verkehr gebracht werden, zusammen mit einer Beschreibung der „Mittel“, mit denen sie in den „steuerrechtlich freien Verkehr“ überführt werden;
 - eine Verpflichtung zur Abgabe von EU-EHS II-Zertifikaten entsprechend der THG-Emissionen aufgrund der in einem Kalenderjahr in den Verkehr gebrachten Gesamtengen an Brennstoffen;
 - einen Überwachungsplan und Berichtspflichten.

2.3 Bestimmung des Cap und des linearen Reduktionsfaktors (LRF)

Die EU-weite Menge der jährlich ausgegebenen EU-EHS II-Zertifikate (EU-EHS II-Cap) wird nach folgenden Regeln festgelegt [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, neuer Art. 30c i.V.m. Anhang III]:

- Das Cap wird ab 2026 auf Basis der nach der Lastenteilung-Verordnung für die Jahre 2018 bis 2019 erhobenen und auf das Jahr 2024 hochgerechneten Daten festgelegt.
- Ein linearer Verlauf für das Cap wird ausgehend vom Wert des Jahres 2024 unter Verwendung eines LRF von 5,15% berechnet; das sich daraus ergebende Cap für 2026 muss bis zum 1. Januar 2024 veröffentlicht werden, und dieser lineare Verlauf ist bis zum Jahr 2028 verbindlich.
- Bis Juni 2027 wird ein neuer linearer Reduktionspfad berechnet, ausgehend von den durchschnittlichen THG-Emissionen, die für die Jahre 2024 bis 2026 gemeldet wurden, unter Verwendung eines LRF von 5,43%; dieser lineare Reduktionspfad ist für den Zeitraum 2028 bis 2030 verbindlich.
- Wenn die im Zeitraum 2024–2026 gemeldeten durchschnittlichen THG-Emissionen den Wert für 2025 überschreiten, der dem bis zum Jahr 2028 geltenden linearen Reduktionspfad entspricht, muss der LRF neu berechnet werden, damit er das EU-2030-Klimaziel erreicht.

2.4 Versteigerung von Emissionszertifikaten

- ▶ Ab 2026 werden die EU-EHS II-Zertifikate den zertifizierungspflichtigen Einrichtungen ausschließlich durch Versteigerung zur Verfügung gestellt [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, neuer Art. 30d Abs. 1].
- ▶ EU-EHS II-Zertifikate können nicht anstelle von EU-EHS I-Zertifikaten verwendet werden, um die Abgabeverpflichtungen der EU-EHS I-Sektoren zu erfüllen [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, neuer Art. 30e Abs. 1].
- ▶ Um einen reibungslosen Start und ausreichende Liquidität zu gewährleisten [COM(2021) 551, Erwägungsgrund 50], wird die Menge der im Jahr 2026 zu versteigernden EU-EHS II-Zertifikate 130% des Cap für 2026 betragen; die zusätzlichen EU-EHS II-Zertifikate werden von den Versteigerungsmengen für den Zeitraum 2018–2030 abgezogen [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, neuer Art. 30d Abs. 2].
- ▶ In jedem Jahr ab 2026 [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, neuer Art. 30d Abs. 3 und 4]
 - werden 150 Millionen (Mio.) EU-EHS II-Zertifikate zugunsten des Innovationsfonds versteigert [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 10a Abs. 8];
 - werden alle anderen EU-EHS II-Zertifikate den Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Anteil an den Referenzemissionen der EU-EHS II-Sektoren aus dem Zeitraum 2016–2018 [Verordnung (EU) 2018/842, Art. 4 Abs. 2] zur Versteigerung zugeteilt.

2.5 Marktstabilitätsreserve (MSR II)

Um „potenziellen Risiken eines übermäßigen Preisanstiegs entgegenzuwirken“, werden die folgenden Mengen an EU-EHS II-Zertifikaten in einen separaten Teil der Marktstabilitätsreserve (MSR II) für EU-EHS II-Zertifikate „eingestellt, dort gehalten und freigegeben“ [MSR-Beschluss (EU) 2015/1814, neuer Art. 1a]:

- Im Jahr 2026 werden 600 Mio. zusätzliche Zertifikate für die MSR II geschaffen, von denen die bis Januar 2031 nicht freigegebenen ungültig werden [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, neuer Art. 30d Abs. 2].
- Übersteigt in einem Jahr die Gesamtzahl der sich im Umlauf befindlichen Zertifikate (Total Number of Allowances in Circulation, TNAC), d.h. die kumulative Zahl der versteigerten EU-EHS II-Zertifikate abzüglich der kumulativen Tonnen geprüfter THG-Emissionen im EU-EHS II, 440 Mio. EU-EHS II-Zertifikate, so werden 100 Mio. von der zu versteigernden Menge abgezogen und in die MSR II eingestellt.
- Liegt die TNAC in einem Jahr unter 210 Mio. EU-EHS II-Zertifikaten, so werden 100 Mio. EU-EHS II-Zertifikate aus der MSR II freigegeben und von den Mitgliedstaaten versteigert.
- Im Falle eines „übermäßigen“ Preisanstiegs, bei dem der durchschnittliche Auktionspreis in mehr als drei aufeinanderfolgenden Monaten mehr als das Doppelte des durchschnittlichen Auktionspreises in den sechs vorangegangenen Monaten beträgt („Triggerschwelle“), werden 50 Mio. EU-EHS II-Zertifikate innerhalb von höchstens drei Monaten freigegeben; bei einem entsprechenden Preisanstieg um mehr als das Dreifache werden 150 Mio. EU-EHS II-Zertifikate freigegeben [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, neuer Art. 30h].

2.6 Verwendung der Versteigerungserlöse

- ▶ Die Mitgliedstaaten bestimmen über die Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung von EU-EHS II-Zertifikaten mit Ausnahme der als „Eigenmittel“ für den EU-Haushalt bestimmten [AEUV, Art. 311 Abs. 3].
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen die Einnahmen aus der Versteigerung von EU-EHS II-Zertifikaten verwenden für
 - Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes, wie sie auch für Versteigerungserlösen von EU-EHS I-Zertifikaten zulässig sind [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, Art. 10 Abs. 3] – einschließlich der Senkung von Steuern, die die Nachfrage nach und das Angebot von Arbeitskräften beeinträchtigen („verzerrende Steuern“) [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, geänderter Art. 10 Abs. 3 lit. h];
 - Maßnahmen zur Unterstützung [EU-EHS-Richtlinie 2003/87/EG, neuer Art. 30d Abs. 5]
 - der Dekarbonisierung von Heizung und Kühlung oder der Reduktion des Gebäude-Energiebedarfs;
 - von Verkehrsteilnehmer mit niedrigem und mittlerem Einkommen;
 - der beschleunigten Einführung von emissionsfreien Fahrzeugen oder ihrer Lade- und Tankinfrastruktur.

3 Klima-Sozialfonds

3.1 Zielsetzung

Der Klima-Sozialfonds [COM(2021) 568, Art. 1]

- hat u.a. das Ziel, „schutzbedürftige Verkehrsteilnehmer“ – insbesondere aus Haushalten mit geringem bis mittlerem Einkommen und Kleinunternehmen – finanziell zu unterstützen, die von steigenden Mobilitätskosten aufgrund der Einbeziehung des Straßenverkehrs in das EU-EHS II „erheblich betroffen sind und nicht über die Mittel verfügen, emissionsfreie und -arme Fahrzeuge zu kaufen oder auf alternative nachhaltige Verkehrsträger umzusteigen, v.a. in ländlichen und abgelegenen Gebieten“ [COM(2021) 568, Art. 2 Abs. 13];
- unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Finanzierung von Maßnahmen und Investitionen („Initiativen“), die in ihren Klima-Sozialplänen (KSP) enthalten sind, die der EU-Kommission zusammen mit der Aktualisierung ihres „integrierten nationalen Energie- und Klimaplan“ (INEK-Plan) vorgelegt werden müssen, [Governance-Verordnung (EU) 2018/1999 Art. 14 Abs. 2; s. [ceplinput 02/2019](#)].

3.2 Klima-Sozialpläne (KSP)

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen in ihre KSP nationale Finanzierungsprojekte zur Dekarbonisierung von Heizung und Kühlung und Förderung emissionsfreier und -armer Mobilität aufnehmen [COM(2021) 568, Art. 3 Abs. 3].
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen in ihren KSP Ziele und Zwischenziele („Meilensteine“) u.a. zur Reduzierung der THG-Emissionen festlegen, insbesondere folgende Bereiche abdecken [COM(2021) 568, Art. 5 Abs. 2]:
 - Energieeffizienz, Gebäudesanierung und Verringerung der Zahl der „schutzbedürftiger Haushalte“;
 - emissionsfreie und -arme Mobilität.

- ▶ Die Mitgliedstaaten können in ihre KSP die Kosten für direkte Einkommensbeihilfen für schutzbedürftige Verkehrsteilnehmer aufnehmen; diese Beihilfen müssen [COM(2021) 568, Art. 3 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. d]
 - im Laufe der Zeit abnehmen und auch zeitlich auf die direkten Auswirkungen des EU-EHS II begrenzt sein;
 - basierend auf einer quantitativen Schätzung und einer qualitativen Erläuterung, wie die Unterstützung die Anfälligkeit der Verkehrsnutzer für Kraftstoffpreiserhöhungen verringern soll, gerechtfertigt sein.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sich mit mindestens 50% an den geschätzten Gesamtkosten ihrer KSP beteiligen und u.a. Einnahmen aus der Versteigerung von EU-EHS II-Zertifikaten verwenden [COM(2021) 568, Art. 14].
- ▶ Jeder KSP muss u.a. folgende Angaben enthalten [COM(2021) 568, Art. 4]
 - eine Schätzung der wahrscheinlichen Auswirkungen des EU-EHS II auf schutzbedürftige Verkehrsteilnehmer – mit ausreichender „regionaler Aufschlüsselung“. Dabei müssen der „Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln und Basis-Dienstleistungen“ berücksichtigt und die am stärksten betroffenen Gebiete ermittelt werden;
 - bei direkten Einkommensbeihilfen: die Kriterien für die Ermittlung der förderfähigen Endempfänger;
 - die geschätzten Gesamtkosten, eine angemessene Kostenbegründung und Kosteneffizienz-Betrachtung;
 - eine Erklärung, wie der KSP sicherstellt, dass kein Vorhaben die Umwelt „erheblich schädigt“;
 - die Vorkehrungen für eine wirksame Überwachung und Umsetzung des KSP;
 - eine Erläuterung des „Systems des Mitgliedstaates zur Verhinderung, Aufdeckung und Korrektur von Korruption, Betrug und Interessenkonflikten“ bei der Verwendung der Mittel.

3.3 Budget und Verteilung

- ▶ Der Klima-Sozialfonds wird aus Eigenmitteln des EU-Haushalts finanziert – ab dem Jahr 2026 auch aus Versteigerungserlösen aus dem EU-EHS II [COM(2021) 568, S. 10].
- ▶ Der Klima-Sozialfonds wird mit einem Budget von „etwa 25% der erwarteten Einnahmen“ aus der Versteigerung von EU-EHS II-Zertifikaten ausgestattet [COM(2021) 568, Erwägungsgrund 23], nämlich mit [COM(2021) 568, Art. 9 Abs. 1 und 2]
 - 23,7 Milliarden (Mrd.) Euro für den Zeitraum 2025–2027;
 - 48,5 Mrd. Euro für den Zeitraum 2028–2032 – vorbehaltlich der Verfügbarkeit der Beträge innerhalb der Obergrenze des mehrjährigen Finanzrahmens [Art. 312 AEUV].
- ▶ Der Klima-Sozialfonds deckt die vorbereitenden und laufenden Kosten zur Verwaltung des Klima-Sozialfonds – inklusive interner und externer Überwachungs-, Kontroll-, Prüf- und Bewertungstätigkeiten [COM(2021) 568, Art. 9 Abs. 3].
- ▶ Die Zahlungen an die Mitgliedstaaten hängen vom Erreichen der Meilensteine und Ziele der KSP ab [COM(2021) 568, Art. 5 Abs. 2].
- ▶ Der Klima-Sozialfonds darf nur Initiativen unterstützen, die das Gebot, keinen erheblichen Umweltschaden zu verursachen („no significant harm principle“, Taxonomie-Verordnung (EU) 2020/852, Art. 17; s. [cepAdhoc](#) vom 14. Januar 2020), beachten [COM(2021) 568, Art. 5 Abs. 3].
- ▶ Jeder Mitgliedstaat kann einen Antrag auf Mittelzuweisung bis zu seiner maximalen Mittelausstattung (MFA) stellen [COM(2021) 568, Anhänge I und II], um seinen KSP umzusetzen [COM(2021) 568, Art. 13].
- ▶ Die MFA ist proportional zum Gesamtbudget des Klima-Sozialfonds und hängt ab [COM(2021) 568, Anhang I]
 - positiv vom Anteil der armutsgefährdeten Landbevölkerung und der armutsgefährdeten Haushalte mit Zahlungsrückständen – im Vergleich zum EU-Durchschnitt – sowie von den THG-Emissionen der Haushalte des Mitgliedstaats;
 - negativ vom Bruttonationaleinkommen des Mitgliedstaates.

Tab. 1: Klima-Sozialfonds – Maximale Mittelzuweisung pro EU-Mitgliedstaat [COM(2021) 568, Anhang II]

EU-Mitgliedstaat	Anteil am Gesamt-Budget (%)	EU-Mitgliedstaat	Anteil am Gesamt-Budget (%)
Belgien	2,56	Litauen	1,02
Bulgarien	3,85	Luxemburg	0,10
Tschechien	2,40	Ungarn	4,33
Dänemark	0,50	Malta	0,01
Deutschland	8,19	Niederlande	1,11
Estland	0,29	Österreich	0,89
Irland	1,02	Polen	17,61
Griechenland	5,52	Portugal	1,88
Spanien	10,53	Rumanien	9,26
Frankreich	11,20	Slovenien	0,55
Kroatien	1,94	Slowakei	2,36
Italien	10,81	Finnland	0,54
Zypern	0,20	Schweden	0,62
Lettland	0,71	EU-27	100,00

4 Energiebesteuerung

- ▶ Um „die Energiebesteuerung vom Energiegehalt von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, gekoppelt mit deren Umweltleistung, abhängig“ zu machen und sie so an den bei deren Verbrennung entstehenden CO₂-Emissionen auszurichten, werden ab dem 1. Januar 2023 die Mindeststeuerbeträge für Kraftstoffe, die Mitgliedstaaten erheben müssen, gemäß Tabelle A in Anhang I EU-weit festgesetzt [Energiebesteuerung-Richtlinie 2003/96/EG, neugefasster Art. 7 i.V.m. Anhang I, s. Tab. 2].
 - Wird der Mindeststeuerbetrag für 2023 niedriger angesetzt als für 2034, so erhöhen sich die Mindeststeuerbeträge bis zum 1. Januar 2033 jährlich um ein Zehntel der ursprünglichen Differenz.
 - Für Kraftstoffe aus CO₂-armem Wasserstoff („CO₂-arme Kraftstoffe“) gilt der für 2023 festgelegte Mindeststeuerbetrag bis zum 1. Januar 2033.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen [Energiebesteuerung-Richtlinie 2003/96/EG, neugefasster Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I]
 - sicherstellen, dass Kraftstoffe mit gleichen Mindeststeuerbeträgen auch gleich besteuert werden;
 - die Rangfolge der Mindeststeuerbeträge für die verschiedenen Kraftstoffe stets beibehalten.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen die Mindeststeuerbeträge müssen ab 2024 jährlich an die Entwicklung des harmonisierten EU-Verbraucherpreisindex ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel anpassen („Indexierung“) [Energiebesteuerung-Richtlinie 2003/96/EG, neugefasster Art. 5 Abs. 2].
- ▶ Den Mitgliedstaaten steht es frei, die Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen – sofern sie die Mindeststeuerbeträge nicht unterschreiten – entweder direkt, mittels eines gestaffelten Steuersatzes oder durch vollständige oder teilweise Erstattung des Steuerbetrags zu gewähren [Energiebesteuerung-Richtlinie 2003/96/EG, neugefasster Art. 6].

Tab. 2: Energiebesteuerung – Mindeststeuerbeträge für Kraftstoffe [COM(2021) 563, Anhang I, Tabelle A]

	2023	2033	2023	2033
Kraftstoff (Energiegehalt in Gigajoule, GJ)	Euro/GJ	Euro/GJ	Eurocent/l	Euro cent/l
Benzin	10,75	10,75	34,20	34,20
Diesel	10,75	10,75	38,20	38,20
Nicht nachhaltige Biokraftstoffe	10,75	10,75	–	–
			Eurocent/kg	Eurocent/kg
Flüssiggas (LPG)	7,17	10,75	33,00	49,50
			Eurocent/MJ	Eurocent/MJ
Erdgas	7,17	10,75	32,30	48,40
Nicht nachhaltiges Biogas	7,17	10,75		
Nicht erneuerbare Kraftstoffe nicht-biogenen Ursprungs	7,17	10,75		
Nachhaltige Biokraftstoffe aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen	5,38	10,75		
Nachhaltiges Biogas aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen	5,38	10,75		
Nachhaltige Biokraftstoffe (einschließlich Biogas)	5,38	5,38		
CO ₂ -arme Kraftstoffe	0,15	5,38		
Erneuerbare Kraftstoffe nicht-biogenen Ursprungs	0,15	0,15		
Fortschrittliche erneuerbare Biokraftstoffe und Biogas	0,15	0,15		

5 CO₂-Flottengrenzwerte für Straßenfahrzeuge

5.1 CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw

- ▶ Für jeden Automobilhersteller ist das verpflichtende herstellereinspezifische CO₂-Emissionsziel in Gramm CO₂ pro km für seine Neuwagenflotte an Personenkraftwagen (Pkw) („herstellereinspezifischer CO₂-Pkw-Flottengrenzwert“) definiert als die Summe aus [Verordnung (EU) 2019/631, Art. 4 i.V.m. Anhang I; s. [cepAnalyse 02/2018](#)]
 - einem festen EU-weiten Sockelbetrag, der für alle Pkw-Hersteller gleich ist („EU-Pkw-Flottenziel“), und
 - einem herstellereinspezifischen Betrag, der proportional zur Differenz zwischen dem Durchschnittsgewicht seiner Neuwagenflotte und dem Durchschnittsgewicht aller in der EU neu zugelassenen Pkw ist; dieser herstellereinspezifische Betrag kann den EU-weiten Sockelbetrag erhöhen oder senken.
- ▶ Ab 2030 wird das EU-Pkw-Flottenziel für Neuwagen um 55% verschärft – durch das Senken von 100% auf 45% des Durchschnitts aller herstellereinspezifischen CO₂-Pkw-Flottengrenzwerte im Jahr 2021 [Verordnung (EU) 2019/631, geänderter Art. 1 Abs. 5 lit. a].
- ▶ Ab 2035 wird das EU-Pkw-Flottenziel für Neuwagen um 100% verschärft – durch das Senken von 100% auf 0% des Durchschnitts aller Einzelziele im Jahr 2021 [Verordnung (EU) 2019/631, neuer Art. 1 Abs. 5a lit. a].
- ▶ Das EU-Pkw-Flottenziel für Neuwagen für 2035 soll nach dem ITRE-Bericht CO₂-Grenzwerte nur auf 10% und nach dem TRAN-Bericht CO₂-Grenzwerte auf 5% abgesenkt werden.
- ▶ Die Möglichkeit, dass ein Automobilhersteller seinen herstellereinspezifischen CO₂-Pkw-Flottengrenzwert um bis zu 5% lockern kann, wenn der Anteil der emissionsarmen und -freien Pkw in seiner Pkw-Neuwagenflotte über 15% liegt, endet Ende 2029 [Verordnung (EU) 2019/631, geänderter Art. 1 Abs. 6 und gestrichener Art. 1 Abs. 7].
- ▶ Die Möglichkeit, dass ein Hersteller von weniger als 10.000 in der EU neu zugelassenen Pkw pro Kalenderjahr eine Abweichung von seinem herstellereinspezifischen CO₂-Pkw-Flottengrenzwert beantragen kann, endet Ende 2029 [Verordnung (EU) 2019/631, geänderter Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 Abs. 1].

5.2 CO₂-Flottengrenzwerte für leichte Nutzfahrzeuge (LNF)

- ▶ Für jeden Automobilhersteller ist das verpflichtende herstellereinspezifische CO₂-Emissionsziel in Gramm CO₂ pro km für seine Neuwagenflotte an Kleintransportern („leichte Nutzfahrzeuge“, LNF) („herstellereinspezifischer CO₂-LNF-Flottengrenzwert“) definiert als die Summe aus [s. [cepAnalyse 02/2018](#)]
 - einem festen EU-weiten Sockelbetrag, der für alle Hersteller von LNF gleich ist („EU-LNF-Flottenziel“), und
 - einem herstellereinspezifischen Betrag, der proportional zur Differenz zwischen dem Durchschnittsgewicht seiner LNF-Neuwagenflotte und dem Durchschnittsgewicht aller in der EU neu zugelassenen LNF ist; dieser herstellereinspezifische Betrag kann den EU-weiten Sockelbetrag erhöhen oder senken.
- ▶ Ab 2030 wird das EU-LNF-Flottenziel für Neuwagen um 50% verschärft – durch das Senken von 100% auf 50% des Durchschnitts aller herstellereinspezifischen CO₂-LNF-Flottengrenzwerte im Jahr 2021 [Verordnung (EU) 2019/631, geänderter Art. 1 Abs. 5 lit. b].
- ▶ Ab 2035 wird das EU-LNF-Flottenziel für Neuwagen um 100% verschärft – durch das Senken von 100% auf 0% des Durchschnitts aller herstellereinspezifischen CO₂-LNF-Flottengrenzwerte im Jahr 2021 [Verordnung (EU) 2019/631, neuer Art. 1 Abs. 5a lit. b].
- ▶ Das EU-LNF-Flottenziel für Neuwagen für 2035 soll nach dem ITRE-Bericht CO₂-Grenzwerte nur auf 10% und nach dem TRAN-Bericht CO₂-Grenzwerte auf 5% abgesenkt werden.
- ▶ Die Möglichkeit, dass ein Automobilhersteller seinen herstellereinspezifischen CO₂-LNF-Flottengrenzwert um bis zu 5% lockern kann, wenn der Anteil der emissionsarmen und -freien LNF in seiner LNF-Neuwagenflotte über 15% liegt, endet Ende 2029 [Verordnung (EU) 2019/631, geänderter Art. 1 Abs. 6 und gestrichener Art. 1 Abs. 7].
- ▶ Die Möglichkeit, dass ein Automobilhersteller von weniger als 22.000 in der EU pro Kalenderjahr neu zugelassenen LNF eine Ausnahme von seinem herstellereinspezifischen CO₂-LNF-Flottengrenzwert beantragen kann, endet Ende 2029 [Verordnung (EU) 2019/631, geänderter Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 Abs. 1].

5.3 CO₂-Flottengrenzwerte für schwere Nutzfahrzeuge (SNF)

- Die Verordnung (EU) 2019/1242 über CO₂-Emissionsnormen für Lkw und Busse („schwere Nutzfahrzeuge“, SNF)
- verpflichtet die Hersteller von großen SNF, die durchschnittlichen CO₂-Emissionen ihrer Flotte in einem bestimmten Jahr neu zugelassenen SNF ab 2025 um 15% – bezogen auf die durchschnittlichen CO₂-Emissionen des Referenzzeitraums von Mitte 2019 bis Mitte 2020 – und ab 2030 um 30% zu senken;
 - wird 2022 überarbeitet, wobei die CO₂-Reduktionsverpflichtung ab 2030 endgültig festgelegt wird.

6 Erneuerbare Kraftstoffe

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen Kraftstofflieferanten verpflichten, dafür zu sorgen, dass [Erneuerbare-Energien-Richtlinie, geänderter Art. 25 Abs. 1]
 - die Menge an erneuerbaren Kraftstoffen und erneuerbarem Strom für den Verkehrssektor bis 2030 zu einer Verringerung der THG-Emissionen pro Energieeinheit („THG-Intensität“) im Vergleich zu fossilen Kraftstoffen um mindestens 13% führt [Erneuerbare-Energien-Richtlinie, geänderter Art. 27 Abs. 1 lit. b];
 - der Anteil der fortschrittlichen Biokraftstoffe und des Biogases an der Energieversorgung des Verkehrssektors mindestens 0,2% im Jahr 2022, 0,5% im Jahr 2025 und 2,2% im Jahr 2030, und der Anteil der erneuerbaren Kraftstoffe nicht-biologischen Ursprungs (Renewable Fuels of Non-Biological Origin, RFNBOs; „synthetische Kraftstoffe“) mindestens 2,6% im Jahr 2030 beträgt.
- ▶ Bei der Berechnung der THG-Intensität und von Quoten müssen RFNBOs auch berücksichtigt werden, wenn sie als Zwischenprodukt zur Herstellung konventioneller Kraftstoffe dienen [Erneuerbare-Energien-Richtlinie, geänderter Art. 25 Abs. 1].
- ▶ Es wird ein Mechanismus geschaffen, bei dem Lieferanten von Strom aus erneuerbaren Energien an öffentliche Ladestationen für Elektrofahrzeuge Gutschriften erhalten, die sie an Kraftstofflieferanten verkaufen können. Kraftstofflieferanten können die Gutschriften ihrerseits zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen verwenden [Erneuerbare-Energien-Richtlinie, geänderter Art. 25 Abs. 2].
- ▶ Multiplizierende Gewichte bei der Anrechnung auf die Ziele („Multiplikatoren“) werden nur für den Luft- und Seeverkehr beibehalten [Erneuerbare-Energien-Richtlinie, gestrichener Art. 27 Abs. 2].

7 Infrastruktur für alternative Kraftstoffe

7.1 Hintergrund und Ziele

- ▶ Die Kommission kritisiert in ihrer Mitteilung [COM(2020) 789] über die Anwendung der Richtlinie über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe [2014/94/EU] den EU-weit uneinheitlichen Ausbau der Lade- und Tankinfrastruktur für Elektrofahrzeuge und Fahrzeuge mit alternativen Kraftstoffen („Infrastruktur für alternative Kraftstoffe“) sowie die mangelnde Interoperabilität und Benutzerfreundlichkeit.
- ▶ Mit der Ersetzung der Richtlinie 2014/94/EU durch eine Verordnung will die Kommission [COM(2021) 559, Art. 1]
 - verbindliche nationale Ziele für den Aufbau einer „ausreichenden“ Infrastruktur für alternative Kraftstoffe in der EU für Straßenfahrzeuge festlegen;
 - gemeinsame technische Spezifikationen und Anforderungen an die Nutzerinformation, die Bereitstellung von Daten und die Zahlungsbedingungen für die Infrastruktur für alternative Kraftstoffe festzulegen.

7.2 Elektrisches Laden

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass – ab dem Jahr des Inkrafttretens der Verordnung – öffentlich zugängliche Ladestationen bis zum Ende eines jeden Jahres eine Gesamtleistung haben von mindestens [COM(2021) 559, Art. 3 Abs. 1]
 - 1 kW für jedes in ihrem Hoheitsgebiet zugelassene batteriebetriebene Elektroauto oder Elektro-LNF;
 - 0,66 kW für jeden in ihrem Hoheitsgebiet zugelassenen Plug-in-Hybrid-Pkw oder -Kleintransporter.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass öffentlich zugängliche Ladestationen für Pkw und Kleintransporter in jeder Fahrtrichtung in einem Abstand von höchstens 60 km aufgestellt werden, wobei jeder Ladestandort eine Leistung haben muss von mindestens [COM(2021) 559, Art. 3 Abs. 2]
 - 300 kW – einschließlich mindestens einer Ladestation mit einer individuellen Leistung von mindestens 150 kW – entlang des TEN-V-Kernnetzes bis Ende 2025 und des TEN-V-Gesamtnetzes bis Ende 2030;
 - 600 kW – einschließlich mindestens zweier Ladestationen mit einer Einzelleistung von mindestens 150 kW – entlang des TEN-V-Kernnetzes bis Ende 2030 und des TEN-V-Gesamtnetzes bis Ende 2035.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass öffentlich zugängliche Ladestationen für SNF in jeder Fahrtrichtung in einem Abstand von höchstens 100 km aufgestellt werden, wobei jeder Ladestandort eine Leistung haben muss von mindestens [COM(2021) 559, Art. 4 Abs. 1 lit. a, b]
 - 1400 kW – einschließlich mindestens einer Ladestation mit einer individuellen Leistung von mindestens 350 kW – entlang des TEN-V-Kernnetzes bis Ende 2025 und des TEN-V-Gesamtnetzes bis Ende 2030;
 - 3500 kW – einschließlich mindestens zweier Ladestationen mit einer Einzelleistung von mindestens 350 kW – entlang des TEN-V-Kernnetzes bis Ende 2030 und des TEN-V-Gesamtnetzes bis Ende 2035.
- ▶ Benachbarte Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die maximalen Abstände von 60 km bzw. 100 km für grenzüberschreitende Abschnitte des TEN-V-Netzes nicht überschritten werden.
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass öffentlich zugängliche Ladestationen für SNF eingerichtet werden in jedem [COM(2021) 559, Art. 4 Abs. 1 lit. c–e]
 - „städtischen Knotenpunkt“ mit einer Leistung von mindestens 600 kW bis Ende 2025 und 1200 kW bis Ende 2030 – bereitgestellt durch Ladestationen mit einer individuellen Leistung von mindestens 150 kW.
 - „sicheren und geschützten Parkplatz“ mit mindestens einer Ladestation mit einer Leistung von mindestens 100 kW bis Ende 2030.
- ▶ Betreiber von öffentlich zugänglichen Ladestationen über 50 kW, die nach dem Jahr des Inkrafttretens der Verordnung errichtet werden, müssen elektronische Zahlungen über Zahlungskartenleser oder berührungslose Geräte, die auch Zahlungskarten lesen können, akzeptieren [COM(2021) 559, Art. 5 Abs. 2 lit. a].
- ▶ Betreiber von öffentlich zugänglichen Ladestationen unter 50 kW, die nach dem Jahr des Inkrafttretens der Verordnung in Betrieb genommen werden, dürfen zusätzlich elektronische Zahlungen über Geräte akzeptieren, die über eine Internet-Verbindung einen QR-Code erzeugen, der für die Zahlung verwendet wird [COM(2021) 559, Art. 5 Abs. 2 lit. b].

7.3 Wasserstoff- und Gasbetankung

- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass bis Ende 2030 [COM(2021) 559, Art. 6 Abs. 1]
 - öffentlich zugängliche Wasserstofftankstellen für Lkw mit einer Mindestkapazität von 2 t/Tag und einer Zapfsäule von mindestens 700 bar in einem Abstand von höchstens 150 km entlang des TEN-V-Kernnetzes und des TEN-V-Gesamtnetzes eingerichtet werden;
 - mindestens eine öffentlich zugängliche Wasserstofftankstelle an jedem „städtischen Knotenpunkt“ eingerichtet wird, wobei die Einrichtung an multimodalen Knotenpunkten, an denen auch andere Verkehrsträger bedient werden könnten, zu berücksichtigen ist.
- ▶ Benachbarte Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass der maximale Abstand von 150 km für grenzüberschreitende Abschnitte der TEN-V-Netze nicht überschritten wird [COM(2021) 559, Art. 6 Abs. 2].
- ▶ Der Betreiber oder Eigentümer einer öffentlich zugänglichen Tankstelle muss sicherstellen, dass die Tankstelle für die Betankung von Pkw, LNF und SNF ausgelegt ist und dass in Güterterminals auch Flüssigwasserstoff getankt werden kann [COM(2021) 559, Art. 6 Abs. 3].
- ▶ Betreiber von öffentlich zugänglichen Tankstellen müssen – nach dem Jahr des Inkrafttretens der Verordnung – elektronische Zahlungen über Zahlungskartenleser oder kontaktlose Geräte, die auch Zahlungskarten lesen können, akzeptieren [COM(2021) 559, Art. 7 Abs. 1].
- ▶ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass bis Ende 2025 eine „angemessene“ Anzahl von öffentlich zugänglichen Tankstellen für Flüssigerdgas (Liquefied Natural Gas, LNG) zumindest entlang des TEN-V-Kernnetzes eingerichtet wird, wo eine Nachfrage besteht und die Kosten nicht in einem Missverhältnis zum wirtschaftlichen und ökologischen Nutzen stehen [COM(2021) 559, Art. 8]

B. Juristischer und politischer Kontext

1 Stand der Gesetzgebung

14. Juli 2021 Annahme durch Kommission
 Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

2 Politische Einflussmöglichkeiten

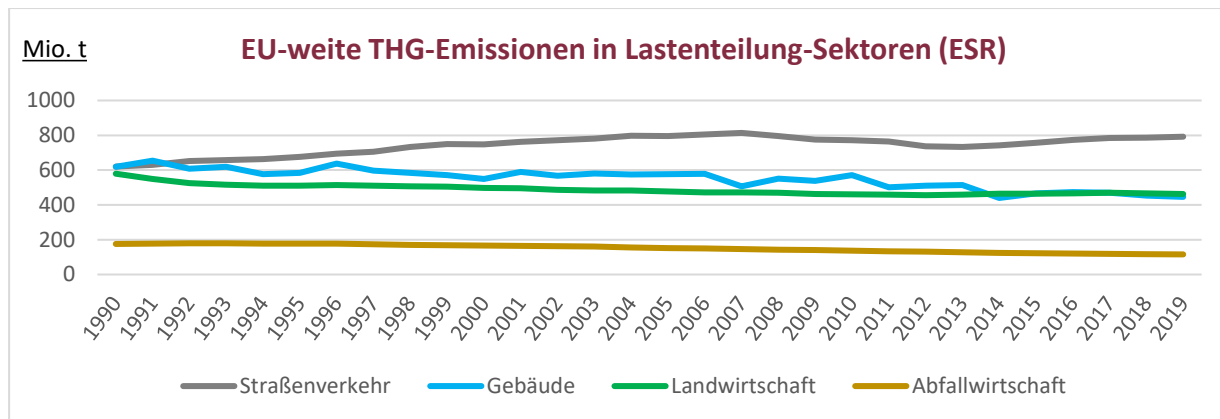
Generaldirektionen:	Klima und Energie
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI, federführend), Berichterstatter zum EU-EHS: Peter Wiese (EVP, DE) Verkehr und Tourismus; Industrie, Forschung und Energie
Bundesministerien:	Wirtschaft und Klima (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Klimaschutz und Energie (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

3 Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umwelt und Klimaschutz), Art. 194 AEUV (Energie), Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Art. 4 Abs. 2 AEUV (geteilte Zuständigkeit)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

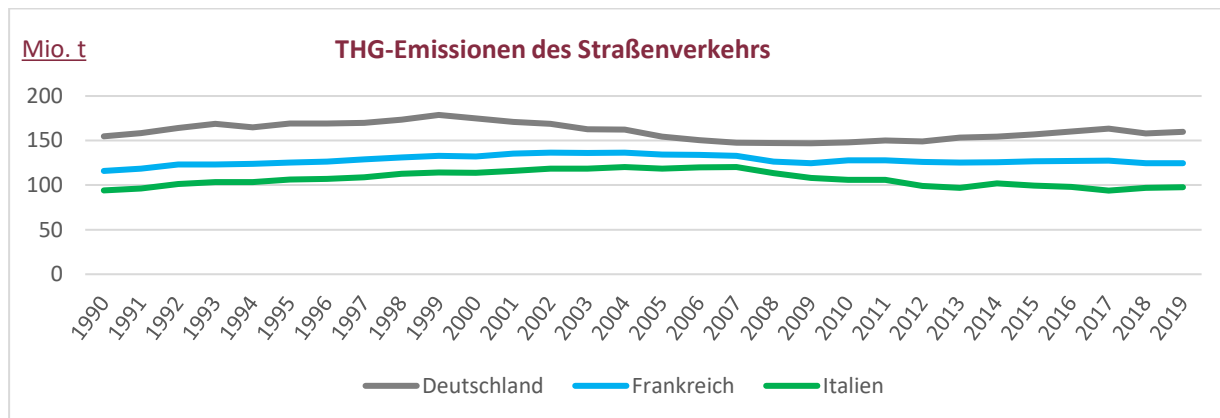
C. THG-Emissionen des Straßenverkehrs in der EU

Abb. 1: THG-Emissionen in nicht vom EU-EHS I erfassten EU-Sektoren (Lastenteilung-Sektoren)



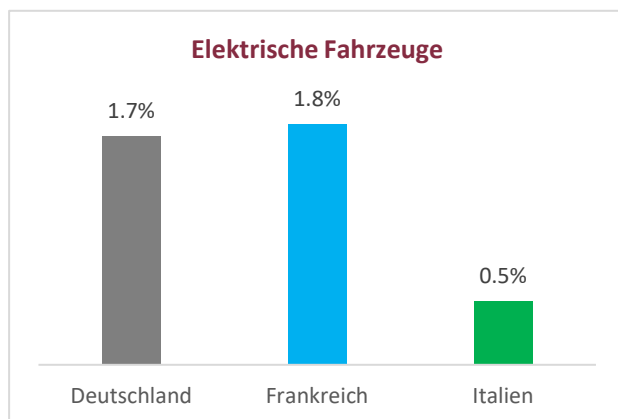
Quelle: Eurostat¹

Abb. 2: THG-Emissionen des Straßenverkehrs



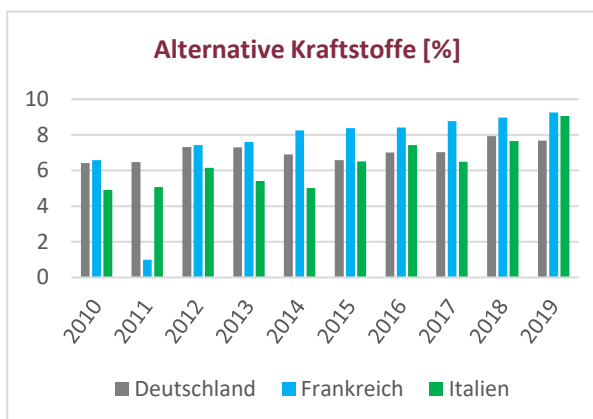
Quelle: Eurostat²

Abb. 3: Anteil elektrischer Fahrzeuge (2019)



Quelle: Eurostat³

Abb. 4: Anteil alternativer Kraftstoffe



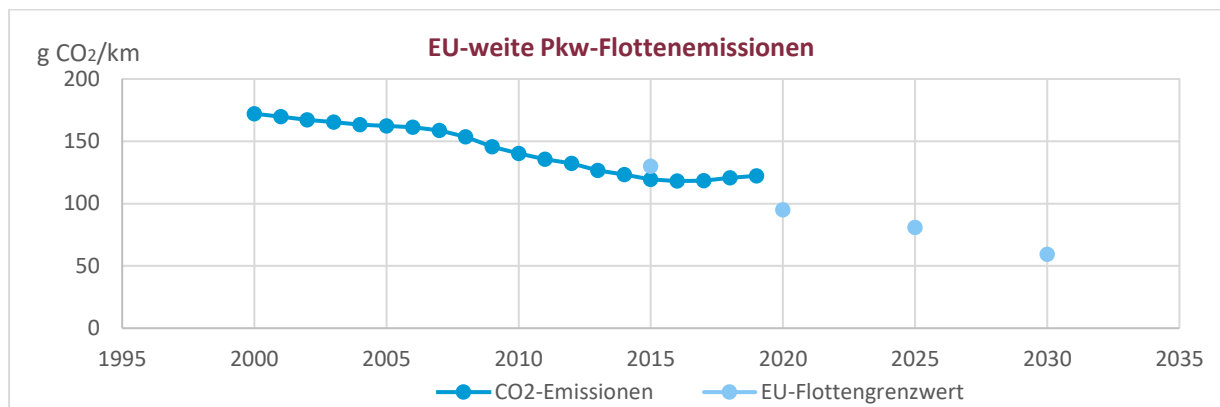
Quelle: Eurostat⁴

¹ Eurostat (2021), THG-Emissionen nach Quellsektor, Datencode: [ENV_AIR_GGE](#).

² Ebd.

³ Eurostat (2021), Erstzulassungen von Personenkraftwagen, nach Art der Antriebsenergie, Datencode: [ROAD_EQR_CARPDA](#).

⁴ Eurostat (2022), Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen, Datencode: [NRG_IND_REN](#).

Abb. 5: Durchschnittliche CO₂-Emissionen der Pkw-Flotten in der EU

Quelle: Europäische Umweltagentur EEA⁵

D. Perspektiven einzelner Mitgliedstaaten

1 Deutsche Perspektiven

Der Ampel-Koalitionsvertrag vom 7. Dezember 2021 der drei die deutsche Bundesregierung tragenden Parteien SPD, Grüne und FDP setzt auf einen „steigenden CO₂-Preis als wichtiges Instrument“ – kombiniert mit einem „starken sozialen Ausgleich“ und kündigt Unterstützung insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen an.⁶ Er setzt sich auf EU-Ebene für „die Schaffung eines zweiten Emissionshandelssystems für die Bereiche Wärme und Mobilität“ (EU-EHS II) ein, wobei „ein sozialer Ausgleich in den jeweiligen EU-Mitgliedsstaaten vorgesehen werden muss“.⁷ Perspektivisch soll es in den 2030er-Jahren ein einheitliches, alle Sektoren umfassendes EU-EHS geben, „das Belastungen nicht einseitig zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher verschiebt“.⁸ Außerdem kündigt der Koalitionsvertrag an, das deutsche Brennstoffemissionshandelsgesetz, das auch THG-Emissionen aus der Nutzung von Kraftstoffen in kleinen Industrieanlagen erfasst, auf seine Kompatibilität mit einem möglichen EU-EHS II zu überprüfen und es gegebenenfalls so anzupassen, „dass ein möglichst reibungsloser Übergang gewährleistet ist“.⁹

Die Regierungsparteien akzeptieren den Vorschlag, dass ab 2035 nur noch CO₂-neutrale Pkw und Kleintransporter in der EU neu zugelassen werden dürfen¹⁰, befürworten eine weitere Verschärfung der CO₂-Emissionsstandards für schwere Nutzfahrzeuge, unterstützen die Vorschläge der EU-Kommission zum Ausbau der Lade- und Tankinfrastruktur für Lkw¹¹ und drängen auf ehrgeizige Ausbauziele für die Ladeinfrastruktur für Pkw auf EU-Ebene.¹²

2 Französische Perspektiven

Auf der Sitzung des Umweltrates am 6. Oktober 2021 wies die französische Umweltministerin Barbara Pompili auf die großen Bedenken Frankreichs gegenüber dem EU-EHS II hin, vor allem im Hinblick auf die Gefahr, dass die Energiepreise für Haushalte steigen, ohne dass eine klare Vorstellung von der voraussichtlichen Entwicklung der CO₂-Preise besteht.¹³ Daher fordert die französische Regierung ein klareres Bild und eine detaillierte Analyse der Volatilität des CO₂-Preises und der Alternativen. Außerdem muss die soziale Akzeptanz durch finanzielle Unterstützung sichergestellt werden. Die Erklärung des französischen Umweltministeriums nach der

⁵ EEA – European Environment Agency (2021), CO₂ Performance of new passenger cars in Europe, [Fig. 1](#).

⁶ Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) vom 7. Dezember 2021 [[Koalitionsvertrag \(2021\)](#)], Rn. 2033–2035.

⁷ Ebd., Rn. 2040–2042.

⁸ Ebd., Rn. 2042–2044.

⁹ Ebd., Rn. 2052–2055.

¹⁰ Ebd., Rn. 1653–1654.

¹¹ Ebd., Rn. 1678–1680.

¹² Ebd., Rn. 1675–1676.

¹³ Umweltrat vom 6. Oktober 2021, [Fit for 55 – Exchange of views](#), <https://video.consilium.europa.eu/event/en/24960>.

Veröffentlichung des „Fit for 55“-Klimapakets bestätigt diese Ansicht und den französischen Willen, dass „soziale Gerechtigkeit und Solidarität weiterhin im Mittelpunkt der Klimaschutzmaßnahmen stehen“.¹⁴ Sie unterstreicht die „Vorbehalte“ Frankreichs hinsichtlich der Relevanz des EU-EHS II sowie der Kostenbelastung für Haushalte und kleine Unternehmen. Es könnte jedoch sein, dass Frankreich und Deutschland nach den französischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen ab Juni 2022 eine Einigung über die Umsetzung sowohl des CO₂-Grenzausgleichs (CBAM) als auch des EU-EHS II anstreben.¹⁵

Der französische Europaabgeordnete Pascal Canfin – Renew Europe, Vorsitzender des ENVI-Ausschusses – lehnt den EU-EHS II-Vorschlag entschieden ab. Er betonte seine generelle Unterstützung für das „Fit for 55“-Klimapaket, bezeichnete jedoch das EU-EHS II als „politischen Selbstmord“ – basierend auf den französischen Erfahrungen mit den „Gelbwesten“-Protesten.¹⁶ Französische Abgeordnete aus anderen Fraktionen äußerten ebenfalls Bedenken gegen den EU-EHS II-Vorschlag: Agnès Evren (EVP) merkt an, dass der Klima-Sozialfonds die am meisten gefährdeten Haushalte schützen würde, nicht aber die Mittelschicht, während Philippe Lamberts (Die Grünen / EFA) sich über die Größe des Klima-Sozialfonds und „soziale Ungleichgewichte“ besorgt zeigte.¹⁷

E. Bewertung

1 Ökonomische Folgenabschätzung

1.1 Emissionshandel als effektives und effizientes Instrument

Mit dem EU-EHS I hat sich die EU für ein effektives und effizientes Instrument zur Reduzierung von THG entschieden: Durch die Festlegung einer Gesamtemissionsgrenze (Cap), die im Laufe der Zeit gesenkt wird, werden die THG-Emissionen effektiv reduziert. Die Handelbarkeit der EHS-Zertifikate (Trade) überlässt es den Marktteilnehmern herauszufinden, wo THG-Reduktionen zu den geringsten Kosten kosteneffizient möglich sind – bei den derzeit verfügbaren Technologien („statische Effizienz“)¹⁸.

Dies lässt sich veranschaulichen, wenn man die unterschiedlichen THG-Reduktionsraten und unterschiedlichen implizierten Vermeidungskosten der derzeitigen EU-EHS-I-Sektoren mit den Sektoren vergleicht, die derzeit nicht unter das EU-EHS I fallen und durch die Lastenteilung-Verordnung [(EU) 2018/842; Effort Sharing Regulation, ESR]¹⁹ geregelt werden – insbesondere Straßenverkehr, Gebäude, Agrarkultur und Abfallentsorgung – (Lastenteilung-Sektoren). Während von 2005 bis 2018 ein EU-EHS-Zertifikatspreis – der die Grenzvermeidungskosten in den EU-EHS-Sektoren charakterisiert – im Bereich von 5 bis 25 Euro pro Tonne CO₂ zu einer Reduktion der THG-Emissionen um 29% geführt hat, haben die Lastenteilung-Sektoren im gleichen Zeitraum nur eine THG-Reduktion von insgesamt 11% erreicht (s. Abb. 6). Im Straßenverkehrssektor (s. Abb. 1) konnte fast keine Verringerung der THG-Emissionen erreicht werden, trotz der hohen Vermeidungskosten, z.B. aufgrund von CO₂-Emissionsnormen und Subventionen. So wird in Deutschland die Minderung einer Tonne CO₂ durch einen batterieelektrischen Dienstwagen der Kompaktklasse, der auch privat genutzt wird, mit ca. 2.400 Euro gefördert.²⁰ In der US-Autoindustrie, die weniger strengen CO₂-Emissionsnormen als die EU unterliegt, liegen die Vermeidungskosten für eine Tonne CO₂ zwischen 60 und 380 US-Dollar.²¹

¹⁴ Ministère de la Transition Écologique (2021), [« Fit for 55 » : un nouveau cycle de politiques européennes pour le climat](#).

¹⁵ Le Monde vom 20. Oktober 2020, [L'Europe se divise sur l'élargissement du marché du carbone](#); L'Opinion vom 9. August 2021, [Ecologie politique: la méthode Canfin](#).

¹⁶ Euractiv vom 29. Juni 2021, [Planned EU carbon market reform is 'politically suicidal', warns French MEP](#); Le Monde vom 14. Juli 2021, [Transports, chauffage, importations... Bruxelles présente douze propositions de loi pour le climat](#).

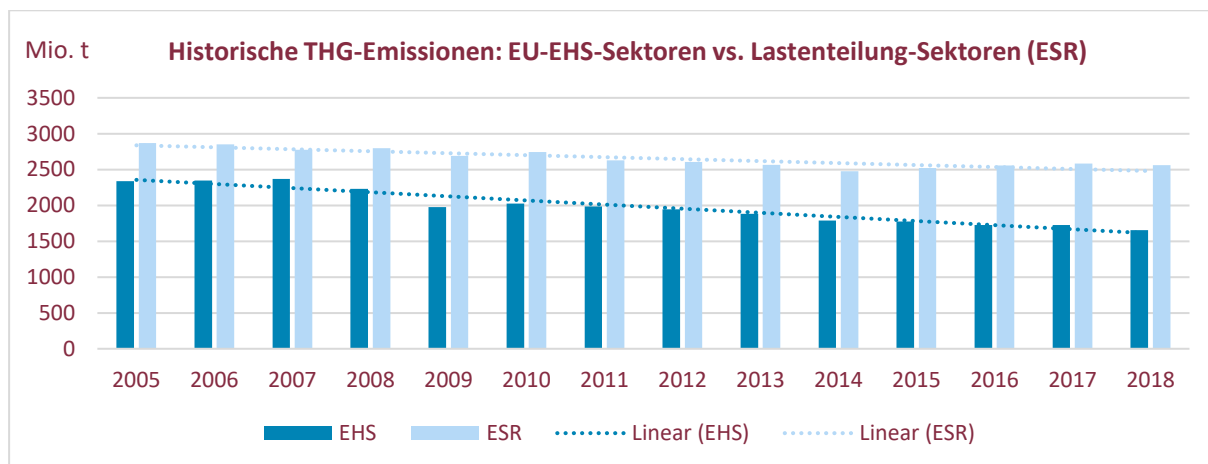
¹⁷ Euractiv vom 16. Juli 2021, [France sceptical about extending carbon pricing to buildings, transport](#).

¹⁸ Im Gegensatz zu „statischer Effizienz“, welche die kosteneffiziente Verbesserung der bestehenden Ausgangsbedingungen – z.B. die CO₂-Reduktion bei gegebener Technologie – beschreibt, betrifft „dynamische Effizienz“ auch die effiziente Durchführung neuer Prozesse – z.B. die CO₂-Reduktion mit noch zu entwickelnden Technologien. Ghemawat, P. / Ricart Costa, J. E. (1993), The organizational tension between static and dynamic efficiency, Strategic Management Journal, 14, S. 59–73.

¹⁹ Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz außerhalb des EU ETS, [cepInput 04/2018](#).

²⁰ Weimann, J. (2021), [CO₂-Preise und Kosten der CO₂-Vermeidung bei Anwendung ordnungsrechtlicher Maßnahmen im Vergleich zur Erweiterung des EU-ETS](#), Kurzgutachten im Auftrag der Freien Demokratischen Partei, S. 22.

²¹ Gillingham, K. / Stock, J. H. (2018), [The Cost of Reducing Greenhouse Gas Emissions](#), Journal of Economic Perspectives, 2018, 32 (4), S. 53–72.

Abb. 6: Historische THG-Emissionen (2005–2018)

Quelle: Europäische Umweltagentur (EEA)²²

Das vorgeschlagene EU-Emissionshandelssystem für den Straßenverkehrs- und Gebäudesektor (EU-EHS II) wendet das effektive und effiziente Instrument des Emissionshandels auch auf den Straßenverkehrssektor an, dessen Emissionen seit 2005 kaum reduziert wurden.²³ So werden die verkehrsspezifischen CO₂-Emissionen – zusammen mit den Emissionen aus Gebäuden – auch durch die Gesamtzahl der EU-EHS II-Zertifikate wirksam begrenzt. Auch hier wird der Handel mit Emissionszertifikaten dafür sorgen, dass die CO₂-Emissionen dort reduziert werden, wo die Kosten am niedrigsten sind – zwischen den beiden vom EU-EHS II erfassten Sektoren.

Unter Effizienzgesichtspunkten könnte die Einbeziehung des Straßenverkehrs und der Gebäude in das EU-EHS I einem separaten EU-EHS II grundsätzlich vorzuziehen sein, da dann die Vermeidungskosten zwischen allen am erweiterten EU-EHS I teilnehmenden Sektoren ausgeglichen werden, so dass im statischen Sinne die effizientesten THG-Vermeidungsmaßnahmen ausgewählt werden können, um die THG-Gesamtobergrenze einzuhalten.²⁴

Es gibt jedoch zwei Argumente, die für ein separates EHS sprechen: Erstens würden die höheren Vermeidungskosten im Straßenverkehr und im Gebäudesektor diese Sektoren zu Nettokäufern von Zertifikaten machen und die Preise für die Zertifikate im erweiterten EU-EHS I in die Höhe treiben, mit denen die Industrieanlagen konfrontiert sind, wenn sie nicht alle benötigten Zertifikate kostenlos erhalten. Soweit diese Anlagen im internationalen Wettbewerb mit Unternehmen stehen, die keine Klimaschutzkosten zu tragen haben, erhöhen höhere Zertifikatspreise im EU-EHS I das Risiko der Verlagerung von kohlenstoffintensiver Produktion in Drittländer mit weniger strenger Klimapolitik (Carbon Leakage). Dieser zusätzliche Kostendruck, der zu einem erhöhten Carbon-Leakage-Risiko führt, kann jedoch durch die zumindest vorläufige Trennung der beiden EHS vermieden werden. Zweitens würden durch die Verringerung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe im Verkehr auch andere Umweltprobleme wie Schadstoffemissionen, die negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben oder Schäden an Gebäudefassaden verursachen, verringert werden; außerdem können dadurch auch andere „externe Effekte“ wie Lärm, Staus oder Landschafts- und Bodenversiegelung verringert werden, wenn der Verkehr insgesamt reduziert wird.²⁵ Daher könnte es sinnvoll sein, mit einem separaten EHS zu beginnen, das nicht nur eine insgesamt Verringerung der CO₂-Emissionen, sondern auch eine Reduktion im Straßenverkehrssektor tatsächlich gewährleistet.

Perspektivisch, wenn die Emissionsminderung im Verkehrssektor in erheblichem Maße durch Elektrofahrzeuge oder alternative Kraftstoffe erreicht wird und der Umstieg auf weniger umweltschädliche Verkehrsträger an

²² EEA – European Environment Agency (2019), ETS, ESD, LULUCF and aviation emission trends and projections, 1990-2035, [Table 1](#).

²³ Ein früherer Vorschlag zur Schaffung eines separaten EHS für den Straßenverkehr findet sich in Menner, M. / Reichert, G. (2016), Emissionsarme Mobilität, [cepAnalyse 30/2016](#); für einen Vorschlag für ein separates EHS für Straßenverkehr und Gebäude siehe Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung – Jetzt die Weichen richtig stellen!, [cepStudie 2019](#).

²⁴ Hierzu umfassend Nader, N. / Reichert, G. (2015), Erweitert den Emissionshandel! Effektive und effiziente Reduktion von Treibhausgasen im Straßenverkehr, [cepInput 05/2015](#).

²⁵ Zu externen Effekten vgl. EU Kommission – DG Mobilität und Verkehr, Essen, H. et al. (2020), [Handbook on the external costs of transport: version 2019 – 1.1](#).

seine Grenzen stößt, trägt das Argument der mitverursachten Schadstoffe nicht mehr. Dann ist es weniger vorteilhaft, die Emissionsminderung im Straßensektor zu höheren Kosten als in anderen Sektoren zu erzwingen. Es ist zu hoffen, dass sich bis dahin auch das Wettbewerbsumfeld der Branchen, bei denen die Gefahr einer Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht, verbessert hat, indem in Drittländern die Bepreisung von CO₂-Emissionen weiter verbreitet sein wird oder wirksamere Maßnahmen zur Verlagerung von CO₂-Emissionen ergriffen wurden. Perspektivisch sollten beide Emissionshandelssysteme daher integriert werden, um die Effizienzgewinne eines einheitlichen Preises für Emissionszertifikate zu nutzen, der die Vermeidungskosten für eine größere Anzahl von Sektoren anpasst.

In der Zwischenzeit wird sich das EU-EHS II wie folgt auf Angebot und Nachfrage von Kraftstoffen auswirken: Da die Unternehmen, die Kraftstoffe in Verkehr bringen, EU-EHS II-Zertifikate für die in ihren Kraftstoffen enthaltenen Emissionen erwerben müssen („vorgelagerter“ oder „Upstream“-Emissionshandel), haben sie Anreize, alternative Kraftstoffe mit geringerem CO₂-Gehalt zu liefern oder ihre fossilen Kraftstoffe mit alternativen Kraftstoffen zu mischen – seien es konventionelle oder fortschrittliche Biokraftstoffe oder synthetische Kraftstoffe.²⁶ Darüber hinaus wird der Rückgang der Nachfrage nach fossilen Kraftstoffen durch die Überwälzung der Kosten für EU-EHS II-Zertifikate auf die Preise für fossile Kraftstoffe bewirkt („pass-through“). Dies wird die Wahl CO₂-ärmerer Verkehrsmittel und einer kraftstoffsparenden Fahrweise anregen.²⁷ Ein höherer Kraftstoffpreis wird den Wettbewerbsdruck auf die Fahrzeughersteller erhöhen, nicht nur die Kraftstoffeffizienz – und damit die CO₂-Emissionen – pro km in allen Fahrzeugklassen zu steigern, sondern auch mehr kleinere, leichtere und kraftstoffsparende Fahrzeuge anzubieten. Sie wird auch Anreize für Verkehrsnutzer bieten, z.B. Fahrzeuge mit alternativen Antrieben und Kraftstoffen zu kaufen oder auf andere Verkehrsträger umzusteigen. Da steigende Zertifikatspreise die Amortisationszeit von emissionsarmen und emissionsfreien Fahrzeugen verkürzen, muss ihre Anschaffung nicht subventioniert werden, um rentabel zu sein. Das sinkende Cap wirkt auch sogenannten „Rebound-Effekten“²⁸ entgegen. Diese treten auf, wenn durch eine höhere Kraftstoffeffizienz die Kraftstoffkosten pro km sinken und angesichts dieser Einsparungen die Fahrleistung erhöht wird oder größere, schwerere und leistungsstärkere Autos weniger kraftstoffsparend gefahren werden.²⁹ Zudem wird durch die Beeinflussung der Fahrleistung und des Fahrverhaltens der gesamte Fahrzeugbestand in die CO₂-Reduzierung einbezogen. Dies steht im Gegensatz zu CO₂-Emissionsnormen für Straßenfahrzeuge („CO₂-Flottengrenzwerte“), die sich nur auf die potenziellen CO₂-Emissionen von Neufahrzeugen beziehen und für sich genommen keine kraftstoffsparende und damit CO₂-ärmere Fahrweise bewirken. Insgesamt schränkt das EU-EHS II die Entscheidungsfreiheit der Marktteilnehmer weit weniger ein als strenge CO₂-Flottengrenzwerte, weil es mehr Anreize zur Emissionsminderung gibt als nur den Kauf teurer Elektrofahrzeuge. Das EU-EHS II sollte daher das Hauptinstrument zur CO₂-Reduktion im Straßenverkehr werden und nicht nur als Ergänzung fungieren.

1.2 Angebot an Zertifikaten und Preisdynamik

Die Höhe und die Dynamik des CO₂-Preises und damit des Kraftstoffpreises, mit dem die Verkehrsnutzer konfrontiert werden, hängen entscheidend vom Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage bei den EU-EHS II-Zertifikaten ab. Da das Angebot an Zertifikaten durch Versteigerungen anfangs um 30% höher sein wird als das vorgesehene Cap, wird zusätzliche Marktliquidität bereitgestellt. Es ist jedoch unklar, ob die Zertifikatspreise zu Beginn des EU-EHS II tatsächlich moderater sein werden als in späteren Jahren, wenn die zusätzlichen Zertifikate abgezogen werden und der LRF von rund 5% pro Jahr angewendet wird. Der Grund dafür ist, dass vorausschauende Akteure, die zur Abgabe von EU-EHS II-Zertifikaten verpflichtet sind, alles tun werden, um sich gegen künftige Preisrisiken abzusichern und sich mit möglicherweise billigen Zertifikaten einzudecken, was die Preise bereits in den ersten Jahren des EU-EHS II in die Höhe treiben würde.³⁰

Die Einrichtung einer separaten Marktstabilitätsreserve (MSR II) für das EU-EHS II wird auch dessen Preisdynamik bestimmen – durch Änderungen der Menge der verfügbaren Zertifikate, wenn Zertifikate in die MSR II eingestellt oder aus ihr freigegeben werden – und kann starke Preisschwankungen im Zeitverlauf glätten. Dies soll die Volatilität verringern, die Vorhersehbarkeit der Preisentwicklung erhöhen und Verkehrsnutzer und Haushalte vor

²⁶ Schwind, S. / Reichert, G. (2022), Fit for 55: Erneuerbare Energien, [cepAnalyse 1/2022 Langfassung](#), S. 11.

²⁷ Menner, M. / Reichert, G. (2018), CO₂-Grenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, [cepAnalyse 02/2018](#).

²⁸ Allgemein zu Definition und Erscheinungsformen des Rebound-Effekts vgl. BMWI (2016), Grünbuch Energieeffizienz, S. 20.

²⁹ Zum Rebound-Effekt im deutschen Straßenverkehr vgl. Frondel, M. / Peters, J. / Vance, C. (2009), Fuel Efficiency and Automobile Travel in Germany: The Rebound Effect, in: Herring, H. / Sorell, S. / Elliot, D. (eds.), Energy Efficiency and Sustainable Consumption – The Rebound Effect, S. 47–66.

³⁰ Siehe die vergleichbare Reaktion im EU-EHS I durch Energie- und Stahlherzeuger: Handelsblatt vom 4. Oktober 2021, [Cleverer Klimasünder: Auch die Stahlbranche hat sich gegen die CO₂-Preis-Rally abgesichert](#).

übermäßigen Preissteigerungen schützen. Ob die Freigabe von Zertifikaten nach bis zu drei Monaten nach Erreichen der Auslöseschwelle einen „übermäßigen“ Preisanstieg wirklich rechtzeitig stoppen oder umkehren kann, ist jedoch fraglich. Voraussichtlich wäre eine schnellere Reaktion wünschenswert. Denn rasch steigenden Zertifikatspreise, die an die Kraftstoffpreise weitergegeben werden, würden vor allem schwächere Verkehrsteilnehmer belasten, die – wenn überhaupt – nur mit erheblicher Verzögerung einen gewissen Ausgleich für steigende Mobilitätskosten erhalten werden. Für viele käme eine verzögerte Reaktion nicht rechtzeitig.

1.3 Verwendung der Versteigerungserlöse und Klima-Sozialfonds

Die Verwendung der Versteigerungserlöse und die Ausgestaltung des Klima-Sozialfonds sind voraussichtlich entscheidend für eine breite Akzeptanz des EU-EHS II in der Bevölkerung und damit für die Chancen, dass ihre Vertreter im Europäischen Parlament und im Rat den Gesetzesvorschlag zur Einführung annehmen. Es wird argumentiert, dass die Preiserhöhung für fossile Brennstoffe die schwächsten Verkehrsteilnehmer – und Haushalte, die Schwierigkeiten haben, ihre Energiekosten für Heizung und Kühlung zu bewältigen („schutzbedürftige Haushalte“) – treffen wird und zu heftigem Widerstand bis hin zu sozialen Unruhen führen könnte, vergleichbar mit den „Gelbwesten“-Demonstrationen 2018/2019 in Frankreich³¹.

Doch weder die vorgesehene Verwendung der Versteigerungserlöse noch die Ausgestaltung des Klima-Sozialfonds werden das Problem der sozialen Akzeptanz zufriedenstellend lösen und ausreichend schutzbedürftige Haushalte und Verkehrsteilnehmer („Zielgruppen“) schützen. Erstens will die Kommission mit einem noch nicht näher spezifizierten Teil der Versteigerungserlöse „Eigenmittel“ für den allgemeinen EU-Haushalt schaffen, die sie selbst ausgeben kann – unter anderem für Klimaschutzmaßnahmen und den Klima-Sozialfonds. Diese EU-Eigenmittel stehen den Mitgliedstaaten somit nicht zur Verfügung, um wettbewerbsverzerrende Steuern – einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge – zu senken oder um Verkehrsteilnehmer mit niedrigem und mittlerem Einkommen zu ihren eigenen Bedingungen finanziell zu unterstützen. Zweitens: Selbst wenn die Mitgliedstaaten beschließen, einen Teil des Klima-Sozialfonds für „direkte Einkommensbeihilfen“ zu verwenden, sind sie mit sehr restriktiven Bedingungen konfrontiert, da direkte Einkommensbeihilfen nur für gefährdete Verkehrsteilnehmer zulässig sind und streng durch quantitative Bewertungen ihrer regionalen Verteilung und der Art und Weise, wie ihre Gefährdung verringert wird, gerechtfertigt werden müssen; darüber hinaus muss die Unterstützung degressiv und zeitlich begrenzt sein. Dies schränkt die Verwendung dieser Mittel ein und hindert die Mitgliedstaaten daran, sie für pauschale Transferprogramme zu nutzen. Drittens muss ein beträchtlicher Teil des Klima-Sozialfonds für Initiativen ausgegeben werden, die in ihren KSP zur Dekarbonisierung des Straßenverkehrs und des Gebäudesektors vorgesehen sind, wie z.B. die Förderung emissionsfreier Fahrzeuge, der Aufbau der Lade- und Tankinfrastruktur für alternative Kraftstoffe sowie die Dekarbonisierung von Heizung und Kühlung. Allerdings werden nicht alle Mitglieder der Zielgruppen von diesen Maßnahmen profitieren und somit in zunehmendem Maße den steigenden Kraftstoffpreisen ausgesetzt sein, ohne emissionsarme Mobilitätsalternativen nutzen zu können. Diese werden Subventionen zugunsten anderer zur Finanzierung von Alternativen womöglich als ungerecht empfinden und das EU-EHS II ablehnen. Viertens: Die Kommission selbst befürchtet mit Blick auf den Klima-Sozialfonds bereits Korruption, Betrug und Interessenkonflikten. Da große Summen öffentlicher Gelder an sich schon zu illegalen Verhaltensweisen wie Betrug, Korruption und Machtmissbrauch verleiten, ist es besser, gar keinen Klima-Sozialfonds mit sehr großer finanzieller Ausstattung einzurichten, dessen Missbrauch auch durch die vorgeschlagenen komplexen und bürokratischen Vorgaben für die KSP kaum zu verhindern ist.³² Schließlich ist das feste Budget des Klima-Sozialfonds nicht mit einer angemessenen Entschädigung der betroffenen Verkehrsnutzer im Falle stark steigender Zertifikatspreise vereinbar, da der geschätzte Anteil von 25% der Auktionserlöse dann verfehlt wird und die Entschädigung unzureichend ist.

Daher ist es vorzuziehen, (a) die Versteigerungserlöse des EU-EHS II nicht für Eigenmittel des EU-Haushalts zu verwenden, (b) den Klima-Sozialfonds durch Verzicht auf die bürokratischen KSPs in ein reines Transfersystem zwischen den Mitgliedstaaten umzuwandeln und (c) die Mitgliedstaaten zu verpflichten, zumindest einen Großteil der EU-EHS II-Versteigerungserlöse für direkte Einkommensbeihilfen zu verwenden – vorzugsweise durch pauschale Transfers, die gegebenenfalls über einen Freibetrag hinaus besteuert werden können.³³

³¹ Hanafi, O. / Jousseume, M. / Mener, M. / Reichert, G. / Schwind, S. (2019), Carbon Pricing in France & Germany, [cepStudy 11/2019](#); Hanafi, O. (2020), Energiebesteuerung in Frankreich, [cepInput 09/2020](#).

³² OECD (2019), [Fraud and corruption in European structural and investment funds](#).

³³ Hierzu auch Held, B. / Leisinger, C. / Runkel, M. (2022), [Criteria for an effective and socially just EU ETS 2](#).

Die wahrscheinliche Situation, dass der jeweilige EU-EHS II-Zertifikatspreis in Mitgliedstaaten mit geringerem Einkommen eine stärkere Reduzierung der CO₂-Emissionen auslöst – weil deren Verkehrsnutzer ein relativ stärkeres Preissignal spüren – wird zu einer geringeren Nachfrage nach Zertifikaten im Vergleich zu der Zertifikatsmenge führen, die für die Versteigerung in diesen Ländern zugeteilt wird und die auf ihren Emissionsanteil im Zeitraum 2016–2018 festgelegt ist. Wenn also ihre Bevölkerung die „niedrig hängenden Früchte“ der Dekarbonisierung erntet, wird dies nicht nur effizient sein. Vielmehr können die betreffenden Mitgliedstaaten durch die Zertifikatsnachfrage ausländischer Unternehmen aus dem EU-Ausland zusätzliche Einnahmen erzielen, mit denen sie ihre Bürger von Kosten durch das EU-EHS II weiter entlasten können.

Initiativen zur Überwindung sogenannter „Markthemmnisse“ – wie Informationsprobleme oder fehlende Lade- und Tankinfrastruktur alternativen Kraftstoffe – sind aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit besser aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten als aus Versteigerungseinnahmen zu finanzieren. Dies liegt daran, dass die CO₂-Bepreisung Gruppen mit niedrigem und mittlerem Einkommen stärker belastet als hohe Einkommen („regressiver Effekt“)³⁴, während die nationalen Haushalte zu einem großen Teil durch Einkommenssteuern finanziert werden, bei denen der Steuersatz mit dem Einkommen steigt („progressive“ Einkommensteuer). Die Finanzierung des Haushalts durch Steuern ist daher nicht so „regressiv“ wie die CO₂-Bepreisung. Die Mitgliedstaaten können dann die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung dazu verwendet werden, deren regressiver Wirkung entgegenzuwirken.³⁵

1.4 Energiebesteuerung

Die Ausrichtung der Besteuerung von Energieerzeugnissen nach ihrem Energiegehalt und die Abstufung entsprechend der dadurch freigesetzten CO₂-Emissionen bietet einen zusätzlichen Hebel, um fossile Kraftstoffe gegenüber alternativen Kraftstoffen zu verteuern und Anreize für CO₂-Reduzierungen zu schaffen: Während der EU-EHS II-Zertifikatspreis nur über den Aufschlag auf die aktuellen Kraftstoffpreise – einschließlich der Energiesteuern – wirkt, wird die Ausrichtung der Energiesteuern an den CO₂-Gehalt die relativen Preise zwischen fossilen und alternativen Kraftstoffen auch innerhalb der Energiesteuerkomponente der aktuellen Kraftstoffpreise verändern und somit zusätzliche Anreize zur Reduzierung des Verbrauchs fossiler Kraftstoffe schaffen. Die vorgeschlagenen EU-weiten Mindeststeuersätze werden diese CO₂-Ausrichtung jedoch nur in begrenztem Umfang erreichen. Insbesondere die Ermäßigung der Steuersätze für nachhaltige Biokraftstoffe und -gas geht nur den halben Weg zur vollständigen Steuerbefreiung, da die Mindeststeuersätze nicht auf Null, sondern nur auf die Hälfte des Steuersatzes für fossile Kraftstoffe gesenkt werden. Wenn nachhaltige Biokraftstoffe aus Nahrungs- und Futtermitteln stammen, ist die Ermäßigung zudem nur vorübergehend und degressiv. Dadurch wird die Möglichkeit verpasst, der CO₂-Bepreisung eine größere Hebelwirkung zu verleihen, indem nicht nur das Verhalten der Verkehrsnutzer durch die Weitergabe der Kosten für Emissionszertifikate an die Kraftstoffpreise beeinflusst wird, sondern auch die relativen Kosten in der Steuerkomponente der Kraftstoffpreise verändert werden. Solange die Kosten nachhaltiger Biokraftstoffe nicht so stark gesunken sind, dass sie mit fossilen Kraftstoffen konkurrieren können, oder letztere fast vom Markt verschwunden sind, sollte der Energiesteuersatz für diese Biokraftstoffe (fast) Null betragen. Danach könnten die Mitgliedstaaten die Steuersätze erhöhen, um Einnahmen zu erzielen und Anreize für einen effizienten und sparsamen Einsatz von Kraftstoffen zu schaffen.

Die Indexierung von Mindestenergiesteuern ist ein wichtiger Schritt, da sonst die Sparanreize der Energiesteuern im Laufe der Zeit nachlassen. So war es bei der 1999 in Deutschland eingeführten sog. „Ökosteuer“, die seit 2003 nicht mehr angepasst wurde und eine immer geringere Wirkung auf das Verhalten hatte.³⁶

1.5 CO₂-Flottengrenzwerte für Straßenfahrzeuge

Weiter verschärfte CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw, Transporter und Lkw sind weit weniger zielführend als ein Emissionshandelssystem, da sie die tatsächliche jährliche Fahrleistung außer Acht lassen. Sie können die Einführung des EU-EHS II nicht sinnvoll ersetzen. Denn sie bieten keine Garantie dafür, dass die CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs im gewünschten Maße reduziert werden: Zwar bietet ein CO₂-Flottengrenzwert einen Anreiz, kraftstoffeffizientere Fahrzeuge herzustellen, die weniger CO₂ pro Kilometer ausstoßen. Allerdings kann so das Ziel des Kommissionsvorschlags, Kraftstoffkosten durch effizientere Motoren zu senken, auch kontraproduktiv sein, indem es den Trend zu schwereren und leistungsstarken Fahrzeugen nicht entgegenwirkt,

³⁴ Umweltbundesamt (2019), CO₂-Bepreisung in Deutschland, Ein Überblick über die Handlungsoptionen und ihre Vor- und Nachteile, S. 7.

³⁵ KlimaAllianz Deutschland (2022), Machbarkeitsstudie zur Klimaprämie: Zivilgesellschaft fordert zeitnahe Einführung, [Pressemeldung](#).

³⁶ DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2019), 20 Jahre ökologische Steuerreform, [Wochenbericht 13/2019](#).

der seit 2014 die CO₂-Bilanz belastet (s. Abb. 5)³⁷. Das Problem wird dadurch verschärft, dass eine Einsparung im Kraftstoffverbrauch mit resultierenden Kosteneinsparungen häufig zu einem Anstieg der tatsächlichen Fahrleistung führt („Rebound-Effekt“). Dies lässt ebenso Zweifel aufkommen, ob die CO₂-Emissionen wie gewünscht sinken, wenn sie nicht durch das Cap das EU-EHS II effektiv begrenzt werden. Eine zu geringe CO₂-Reduktion müsste dann durch noch schärfere CO₂-Flottengrenzwerte kompensiert werden.

Zudem sind strenge CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw, Kleintransporter und Lkw auch unnötig teuer und nicht mehr technologieneutral, weil sie nur durch einen hohen Anteil von Plug-in-Hybrid- und Elektrofahrzeugen erreicht werden können: Steigerungen der Verbrauchseffizienz bei Verbrennungsfahrzeugen, um in die Nähe der weiter verschärften CO₂-Flottengrenzwerte zu kommen, stoßen an technische Grenzen und verursachen hohe CO₂-Vermeidungskosten. Bei Plug-in-Hybridfahrzeugen stehen die erwarteten CO₂-Einsparungen zudem oft nur auf dem Papier: Erstens, weil sie von der Fahrweise abhängen, insbesondere davon, wie viel tatsächlich elektrisch gefahren wird. Zweitens ist zu erwarten, dass sich der Trend zu schwereren und leistungsfähigeren Fahrzeugen fortsetzen wird, insbesondere bei Plug-in-Hybridfahrzeugen. Drittens dürften Einsparungen bei den Fahrtkosten durch Effizienzsteigerungen oder elektrisches Fahren auch eine höhere Gesamtfahrleistung begünstigen („Rebound-Effekt“).

Das De-facto-Verbot des Verbrennungsmotors durch die Null-Emissionsgrenze im Jahr 2035 ist von der Kommission unzureichend begründet und ordnungspolitisch abzulehnen. Im Gegensatz zu batteriebetriebenen Elektro- oder Brennstoffzellenfahrzeugen können Verbrennungsmotoren mit alternativen Kraftstoffen in besonderen Anwendungsfällen zu einer kosteneffizienteren vollständigen Reduktion der „Well-to-wheel“-Emissionen führen, also der CO₂-Emissionen von der Erschließung der Energiequelle bis zur Kraftübertragung auf die Räder. Dies ließe sich möglicherweise in Kombination mit Elektromotoren als serielle oder parallele Hybride erreichen. Zudem werden in den Märkten der Schwellen- und Entwicklungsländer, die (a) ihren Verkehrssektor nicht so schnell dekarbonisieren können oder wollen und die (b) über reichlich natürliche Ressourcen verfügen, um Wind- oder Solarenergie zu geringen Kosten zu erzeugen oder, wie Brasilien, um Bioethanol zu produzieren, Verbrennungsmotoren noch lange über das Jahr 2035 hinaus gefragt sein. Daher droht eine Verlagerung der Produktion von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor nebst der Forschung und Entwicklung hierfür aus der EU, ohne dass diesem Schaden für den Standort Europa mit seiner hochentwickelten Automobil- und Zuliefererindustrie global gesehen ein entsprechender klimapolitischer Nutzen gegenübersteht.

Dagegen würden unveränderte CO₂-Flottengrenzwerte in Kombination mit der CO₂-Bepreisung durch das EU-EHS II weiterhin Spielraum für Forschung und Entwicklung für kostengünstigere Effizienzsteigerungen bei Verbrennungsmotoren lassen, die dann mittelfristig – hier oder anderswo in der Welt – alternative Kraftstoffe sparsamer nutzen könnten und vielen Zulieferern auch in der EU eine wirtschaftliche Perspektive geben.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie in der EU wird auch nicht durch CO₂-Flottengrenzwerte oder die Förderung emissionsarmer Fahrzeuge gestärkt. Strenge CO₂-Flottengrenzwerte in Kalifornien und das New-Energy-Vehicle (NEV) Mandat in China³⁸ für elektrisch betriebene Pkw sind auch Anreize für die Hersteller in der EU, die den Zugang zu diesen Märkten weiterhin erhalten wollen.³⁹ Wenn die EU-Hersteller jedoch aufgrund der EU-Flottenregulierung und der unzureichenden Nachfrage nach Elektrofahrzeugen im EU-Binnenmarkt geringere Gewinnspannen haben, werden sie auf dem Weltmarkt eine schwächere Position haben als Wettbewerber aus Drittländern, die selten in die EU liefern.

1.6 Erneuerbare Kraftstoffe

Durch die Verpflichtung der Kraftstofflieferanten, die THG-Intensität ihrer an den EU-Verkehrssektor gelieferten Kraftstoffe bis 2030, um mindestens 13% zu verringern, wird dem EU-2030-Klimaziel eher entsprochen als durch aktuelle energiebezogene Zielgrößen. Zudem werden durch den Verzicht auf Multiplikatoren und die Schaffung eines Marktes für Gutschriften für die Lieferung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen an öffentliche Tankstellen ausgewogene Anreize für die Lieferung derjenigen alternativen Kraftstoffe geschaffen, die die THG-Emissionen des Kraftstoffmix eines Anbieters am effizientesten reduzieren.

³⁷ EEA – European Environment Agency (2021), [CO₂ performance of new passenger cars in Europe](#).

³⁸ International Council on Clean Transportation (2018), China's New Energy Vehicle Mandate Policy (Final Rule), [Policy Update](#).

³⁹ Europäische Kommission (2017), Vorschlag COM(2017) 676 vom 8. November 2017 für eine Verordnung zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge, S. 1.

1.7 Infrastruktur für alternative Kraftstoffe

Ein entfernungsabhängiger Ausbau der Lade- und Tankinfrastruktur für alternative Kraftstoffe entlang des TEN-V-Netzes ist nicht nur für Kleintransporter und Lkw, sondern auch für Pkw sachgerecht, da das TEN-V-Netz für den grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehr aus beruflichen Gründen im EU-Binnenmarkt von entscheidender Bedeutung ist. Auch wenn die Bevölkerung in ländlichen Regionen die Infrastruktur möglicherweise nicht so intensiv nutzt wie in dicht besiedelten Ballungsräumen, ist es für die Straßenverkehrsteilnehmer im Binnenmarkt wichtig, überall in der EU Zugang zu einer ausreichenden Infrastruktur für alternative Kraftstoffe zu haben, damit sie zuverlässig und ohne Bedenken bezüglich der Reichweite auf Alternativen zu Fahrzeugen mit fossilen Kraftstoffen umsteigen können. Ohne ausreichende Ladeinfrastruktur kann es nicht zum erforderlichen Hochlauf der Elektromobilität kommen und kann die Automobilindustrie selbst die jetzigen CO₂-Flottengrenzwerte künftig nicht einhalten.

Die Verpflichtung benachbarter Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die maximalen Abstände für Lade- und Tankstellen auf grenzüberschreitenden Abschnitten des TEN-V-Netzes nicht überschritten werden, ist dabei für ein engmaschiges Infrastrukturnetz unerlässlich.

2 Juristische Bewertung

Unproblematisch. Die EU darf umwelt- und energiepolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas ergreifen [Art. 192 Abs. 1 lit. c und 194 AEUV]. Zudem dienen EU-weit einheitliche CO₂-Flottengrenzwerte für Straßenfahrzeuge führen dazu, das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen [Art. 114 AEUV].

F. Fazit

Das vorgeschlagene separate Emissionshandelssystem für Straßenverkehr und Gebäude (EU-EHS II) wendet das effektive und effiziente Instrument des Emissionshandels auch auf den Straßenverkehrssektor an. Unter Effizienzgesichtspunkten könnte die Einbeziehung des Straßenverkehrs und der Gebäude in das EU-EHS I einem separaten EU-EHS II vorzuziehen sein. Für ein separates EHS sprechen jedoch zwei Gründe: Die höheren Vermeidungskosten im Straßenverkehr und im Gebäudesektor würden die Preise für die Zertifikate im erweiterten EU-EHS I in die Höhe treiben, mit denen die Industrieanlagen konfrontiert sind; dieser zusätzliche Kostendruck, der zu einem erhöhten Carbon-Leakage-Risiko führt, kann jedoch durch eine zumindest vorläufige Trennung der beiden EU-Emissionshandelssysteme vermieden werden. Durch die Verringerung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe im Verkehr würden auch Umweltprobleme wie Schadstoffemissionen oder andere „externe Effekte“ reduziert. Daher ist es sinnvoll, mit einem separaten EHS zu beginnen, das eine Verringerung der CO₂-Emissionen im Straßenverkehrssektor tatsächlich gewährleistet. Perspektivisch sollten beide EU-Emissionshandelssysteme integriert werden.

Durch den Upstream-Emissionshandel haben Unternehmen, die Kraftstoffe in Verkehr bringen, Anreize, alternative Kraftstoffe mit geringerem CO₂-Gehalt zu liefern oder ihre fossilen Kraftstoffe mit alternativen Kraftstoffen zu mischen. Die Überwälzung der Kosten für EU-EHS II-Zertifikate auf die Preise für fossile Kraftstoffe („pass-through“) wird die Wahl CO₂-ärmerer Verkehrsmittel und eine kraftstoffsparende Fahrweise anregen. Das sinkende Cap wirkt auch „Rebound-Effekten“ entgegen, und der gesamte Fahrzeugbestand wird in die CO₂-Reduzierung einbezogen. Das EU-EHS II sollte daher das Hauptinstrument zur CO₂-Reduktion im Straßenverkehr werden und nicht nur als Ergänzung fungieren.

Die Einrichtung einer separaten Marktstabilitätsreserve (MSR II) für das EU-EHS II kann starke Preisschwankungen im Zeitverlauf glätten, die Vorhersehbarkeit der Preisentwicklung erhöhen und Verkehrsnutzer und Haushalte vor übermäßigen Preissteigerungen schützen. Sie sollte aber bei starken Preisschüben schneller als vorgeschlagen reagieren.

Die Verwendung der Versteigerungserlöse und die Ausgestaltung des Klima-Sozialfonds sind entscheidend für die Akzeptanz des EU-EHS II in der Bevölkerung. Daher ist es vorzuziehen, die Versteigerungserlöse des EU-EHS II nicht für Eigenmittel des EU-Haushalts zu verwenden, den Klima-Sozialfonds durch Verzicht auf die bürokratischen KSPs in ein reines Transfersystem zwischen den Mitgliedstaaten umzuwandeln und die Mitgliedstaaten zu verpflichten, zumindest den Großteil der EU-EHS II-Versteigerungserlöse für direkte Einkommensbeihilfen zu verwenden. Initiativen zur Überwindung sogenannter „Markthemmnisse“ sind aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit besser aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten zu finanzieren.

Die Ausrichtung der Besteuerung von Energieerzeugnissen nach ihrem Energiegehalt und ihre Abstufung nach CO₂-Emissionen bieten einen zusätzlichen Hebel, um alternative Kraftstoffe gegenüber fossilen Kraftstoffen zu verbilligen und Anreize für CO₂-Reduzierungen zu schaffen, jedoch geht die Ermäßigung der Steuersätze für nachhaltige Biokraftstoffe nicht weit genug. Die Indexierung von Mindestenergiesteuern ist ein wichtiger Schritt, da sonst die Sparanreize der Energiesteuern im Laufe der Zeit nachlassen.

Weiter verschärfte CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw, Kleintransporter und Lkw bieten keine Garantie dafür, dass die CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs im gewünschten Maße reduziert werden: Ein CO₂-Flottengrenzwert kann kontraproduktiv sein, indem er den Trend zu schweren oder leistungsstarken Fahrzeugen verstärkt und zu einem Anstieg der tatsächlichen Fahrleistung führt („Rebound-Effekt“). Zudem sind strenge CO₂-Flottengrenzwerte unnötig teuer und nicht technologieneutral. Das De-facto-Verbot des Verbrennungsmotors durch die Null-Emissionsgrenze im Jahr 2035 ist nicht ausreichend begründet und ordnungspolitisch abzulehnen. Verbrennungsmotoren mit alternativen Kraftstoffen können in besonderen Anwendungsfällen zu einer kosteneffizienteren vollständigen Reduktion der „Well-to-wheel“-Emissionen führen. In den Märkten der Schwellen- und Entwicklungsländer werden überdies Verbrennungsmotoren noch lange über das Jahr 2035 hinaus gefragt sein. Daher droht eine Verlagerung der Produktion von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor nebst der Forschung und Entwicklung hierfür aus der EU, ohne dass diesem Schaden für den Standort Europa mit seiner hochentwickelten Automobil- und Zuliefererindustrie global gesehen ein entsprechender klimapolitischer Nutzen gegenübersteht. Dagegen würden unveränderte CO₂-Flottengrenzwerte in Kombination mit der CO₂-Bepreisung weiterhin Spielraum für Forschung und Entwicklung für kostengünstigere Effizienzsteigerungen bei Verbrennungsmotoren lassen, die – weltweit – alternative Kraftstoffe sparsamer nutzen könnten.

Ein entfernungsabhängiger Ausbau der Lade- und Tankinfrastruktur für alternative Kraftstoffe entlang des TEN-V-Netzes ist sachgerecht. Ohne ausreichende Ladeinfrastruktur kann es nicht zum erforderlichen Hochlauf der Elektromobilität kommen und die Automobilindustrie selbst die jetzigen CO₂-Flottengrenzwerte künftig nicht einhalten. Die Verpflichtung benachbarter Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die maximalen Abstände für Lade- und Tankstellen auf grenzüberschreitenden Abschnitten des TEN-V-Netzes nicht überschritten werden, ist dabei für ein engmaschiges Infrastrukturnetz unerlässlich.