

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Omid Najafi, Holger Kühnlenz und Dennis Jahn (AfD)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung
namens der Landesregierung

Sind die CO₂-Bußgelder der EU gegen deutsche Autohersteller und gegen VW illegal?

Anfrage der Abgeordneten Omid Najafi, Holger Kühnlenz und Dennis Jahn (AfD), eingegangen am
16.08.2024 - Drs. 19/5081,
an die Staatskanzlei übersandt am 21.08.2024

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung
namens der Landesregierung vom 19.09.2024

Vorbemerkung der Abgeordneten

Seit dem Jahr 2009 verhängt die EU-Kommission Strafzahlungen gegen Automobilhersteller in Milliardenhöhe wegen nicht eingehaltener CO₂-Grenzwerte¹. Ein aktuelles Rechtsgutachten des Verbandes UNITI kommt zu dem Ergebnis, dass die rechtlichen Grundlagen für diese Strafzahlungen fehlen². Laut Gutachten ergeben sich Fragen zur rechtlichen Zuständigkeit der EU, zur Praxis der Bußgelderhebung sowie zu potenziellen Rückzahlungsansprüchen deutscher Autohersteller. Insbesondere die zugrunde liegende Prüfmethode, der Tailpipe-Ansatz, wird in dem Gutachten kritisiert. Dieser verstöße auch gegen das europäische Primärrecht: Artikel 191 Abs. 2 AEUV werde ebenso verletzt wie Artikel 16 GRCh (Unternehmerische Freiheit), Artikel 20 GRCh (Gleichheit vor dem Gesetz) und Artikel 37 GRCh (Grundsatz des Umweltschutzes). Deutsche Automobilkonzerne zahlten allein im Jahr 2022 rund 3,7 Milliarden Euro an die EU. Im Jahr 2020 sollen die Bußgelder bei europäischen Autoherstellern rund 510 Millionen, die von VW 100 Millionen betragen haben³. Einer damaligen Prognose aus dem Jahr 2020 zufolge, wurden für das Jahr 2021 30 Milliarden Euro an Strafzahlungen für VW befürchtet⁴.

Vorbemerkung der Landesregierung

Das hier gegenständliche Gutachten wurde von Prof. Dr. Martin Kment⁵ im Januar 2024 erstellt und vom UNITI Bundesverband EnergieMittelstand e.V.⁶ in Auftrag gegeben.

Bei den von der EU erhobenen gegenständlichen Zahlungen handelt es sich nicht um Bußgelder, sondern um unionsrechtliche Lenkungsabgaben gemäß Artikel 192 Abs. 1 AEUV. Dies wird auch in dem Gutachten so dargestellt. Nach Kenntnis der Landesregierung handelt es sich bei der in dem

¹ <https://www.automobilwoche.de/autohersteller/co2-ziel-vw-zahlte-2020-mehr-als-100-millionen-euro-eu-strafe>

² https://www.uniti.de/fileadmin/user_upload/UNITI_PM__Gutachten_EU_Flottenregulierung_20240722.pdf

³ <https://www.automobilwoche.de/autohersteller/co2-ziel-vw-zahlte-2020-mehr-als-100-millionen-euro-eu-strafe>

⁴ <https://www.energiezukunft.eu/mobilitaet/autokonzernen-droht-1146-milliarden-euro-bussgeld>

⁵ Geschäftsführender Direktor des Instituts für Umweltrecht der Universität Augsburg und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht, Umweltrecht und Planungsrecht

⁶ Der UNITI Bundesverband EnergieMittelstand e.V. repräsentiert nach eigenen Angaben in Deutschland rund 90 % des mittelständischen Energiehandels. Nach eigener Darstellung sind 70 % der freien Tankstellen und 45 % der Straßentankstellen bei Uniti organisiert. Vgl. <https://www.uniti.de/verband/ueber-uns>

Gutachten dargelegten Bewertung der Praxis der Bußgelderhebung sowie zu potenziellen Rückzahlungsansprüchen bisher um eine rechtliche Einzelmeinung.

Das Gutachten stellt dabei nicht die grundsätzliche Kompetenz der Europäischen Union infrage, Strafzahlungen für die Nichteinhaltung von CO₂-Grenzwerten festzulegen. Das Gutachten stellt insoweit lediglich infrage, ob diese Strafzahlungen durch die EU selbst erhoben werden dürfen und von dieser unmittelbar in den allgemeinen EU-Haushalt überführt werden dürfen.

Im Weiteren legt das Gutachten dar, dass der von der EU in diesem Zusammenhang genutzte Tailpipe-Ansatz (es wird lediglich der CO₂ Ausstoß „durch den Auspuff“ gemessen und nicht der gesamte Lebenszyklus zugrunde gelegt) veraltet und einseitig sei und daher gegen den Vorbeuge- und Vorsorgegrundsatz des EU-Umweltrechts verstoße. Daher seien die Automobilhersteller als Adressaten der Regelung auch in ihrer unternehmerischen Freiheit verletzt und es läge eine Ungleichbehandlung von Herstellern von Autos mit Verbrennungsmotoren gegenüber Herstellern von Autos mit elektrischem Antrieb vor, da eben nicht der bilanzielle CO₂-Ausstoß betrachtet werde. Andere Aspekte, wie der bilanzielle Energiebedarf verschiedener Antriebsarten, werden nicht berücksichtigt.

Hauptkritikpunkt des Gutachtens ist nicht die Erhebung der unionsrechtlichen Lenkungsabgabe selbst, sondern die Ungleichbehandlung zwischen elektrischen Fahrzeugen und Fahrzeugen, die mit E-Fuels betrieben werden.

1. Welche rechtlichen Grundlagen verwendet die EU-Kommission für die Erhebung und Vereinnahmung von CO₂-Bußgeldern gegen deutsche Autohersteller, und welche anderen Rechtsregelungen der EU sowie des deutschen Rechts stehen nach Einschätzung der Landesregierung gegebenenfalls im Widerspruch dazu?

Die EU-Kommission stützt sich auf Artikel 8 der Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011. Dessen Absatz 1 lautet: „Für jedes Kalenderjahr erhebt die Kommission von einem Hersteller bzw. vom Vertreter einer Emissionsgemeinschaft eine Abgabe wegen Emissionsüberschreitung, wenn die durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen eines Herstellers dessen Zielvorgabe für die spezifischen Emissionen übersteigen“. Die hier angesprochenen Regulierungen der EU betreffen nicht speziell deutsche Hersteller, sondern gelten für alle Hersteller, die Neufahrzeuge in der EU verkaufen.

Nach Einschätzung der Landesregierung stehen keine anderen Rechtsregelungen der EU sowie des deutschen Rechts im Widerspruch zu dieser Rechtsgrundlage.

2. Wie hoch sind die Strafzahlungen, die der VW-Konzern seit dem Jahr 2009 an die EU zahlen musste (bitte pro Jahr und insgesamt angeben)?

Seit Einführung der CO₂-Gesetzgebung hat der VW-Konzern die vorgegebenen CO₂-Ziele fast immer unterboten. Nur für das Jahr 2020 fiel eine Abgabe wegen Emissionsüberschreitung an. Die Abgabe belief sich auf knapp 252 Millionen Euro.

3. In welcher Höhe liegen die Bußgelder von VW im internationalen Vergleich aller europäischen Fahrzeugbauer (bitte für die Konzerne einzeln und nach Größe der Gesamtsumme sortiert darstellen)?

4. Waren von den Strafzahlungen auch Automobilhersteller aus Großbritannien, den USA und Asien (China, Japan, Südkorea) betroffen?

Wegen des Sachzusammenhangs werden die Fragen 3 und 4 gemeinsam beantwortet.

Wie in der Antwort zu Frage 2 bereits ausgeführt, ist lediglich für das Jahr 2020 eine Abgabe wegen Emissionsüberschreitung beim VW-Konzern angefallen. Im Übrigen sind die für die Berechnung etwaiger Abgaben einzelner Hersteller nötigen Informationen öffentlich zugänglich⁷.

Der Landesregierung liegen die konkreten Beträge anderer Fahrzeugbauer nicht vor. Die Abgabe wegen Emissionsüberschreitung errechnet sich für jeden Emissionspool bzw. Hersteller aus der positiven Abweichung vom Zielwert multipliziert mit den innerhalb der EU zugelassenen Fahrzeugen im entsprechenden Jahr und der Abgabe in Höhe von aktuell 95 Euro je Gramm CO₂.

Nachstehend die Links zu den Seiten der EU-Kommission für die letzten Jahre:

2022:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400865

2021:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D1623>

2020:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D2087&qid=1724685400156>

2019:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0973&qid=1724685680974>

2018:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1035&qid=1724686072450>

2017:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0583&qid=1724687336915>

2016:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0144&qid=1724687336915>

2015:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D2319&qid=1724687966008>

2014:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D2251&qid=1724687966008>

2013:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0770&qid=1724688267229>

2012:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0632&qid=1724688441934>

5. Welche Auswirkungen hatten die von der EU erhobenen Bußgelder auf die Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Automobilindustrie?

Der Landesregierung sind keine konkreten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Automobilindustrie bekannt.

6. Hatten die Bußgelder einen negativen Einfluss auf die Dividendenzahlungen des VW-Konzerns an das Land Niedersachsen?

Nach Mitteilung des VW-Konzerns gab es keinen Kausalzusammenhang zwischen der Dividendenhöhe, die von der Hauptversammlung festgelegt wird, und der Abgabe wegen Emissionsüberschreitung.

⁷ Artikel 9 der Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011 regelt die Veröffentlichung der Leistungen der Hersteller.

7. Wie schätzt die Landesregierung die Möglichkeit ein, dass deutsche Autohersteller rückwirkend Ansprüche auf Erstattung der möglicherweise unrechtmäßig gezahlten EU-Bußgelder geltend machen könnten, und welche Schritte wären dafür notwendig?

Wie in der Antwort auf Frage 1 ausgeführt, handelt es sich bei der Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011 um geltendes Recht.

Auf Nachfrage sieht der VW-Konzern keine Ansprüche auf Erstattung. Die Landesregierung teilt diese Beurteilung.

8. Wie wird sich das Land Niedersachsen als zweitgrößter Aktionär von VW unter Berücksichtigung des Aktionärsrechts gegebenenfalls für eine Rückzahlung der Bußgelder durch die EU an den Automobilkonzern einsetzen?

Siehe Antwort zu Frage 7

9. Inwieweit erkennt die Landesregierung in der aktuellen EU-Emissionsbewertung eine Schlechterstellung von E-Fuels, und plant sie Maßnahmen bzw. eine politische Initiative, um diese Bewertung zu ändern und innovative Kraftstofftechnologien zu unterstützen?

10. Welche politischen Schritte wird die Landesregierung auf Landes- und Bundesebene gegebenenfalls unternehmen, um eine Neuausrichtung der EU-Fahrzeugflottenregulierung zu erreichen, die eine ganzheitliche Lebenszyklusbewertung der CO₂-Emissionen eines Fahrzeugs umfasst?

Wegen des Sachzusammenhangs werden die Fragen 9 und 10 gemeinsam beantwortet.

Gemäß der „Verordnung (EU) 2023/851 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/631 im Hinblick auf eine Verschärfung der CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge im Einklang mit den ehrgeizigeren Klimazielen der Union“ vom 19. April 2023 erkennt die EU-Kommission an, dass „innovative Technologien wie die Erzeugung von E-Fuels mit CO₂-Gewinnung aus der Luft, wenn sie weiterentwickelt werden, Perspektiven für eine erschwingliche klimaneutrale Mobilität bieten könnten“. Das Potenzial von E-Fuels soll als Teil eines von der Kommission 2026 vorzulegenden Fortschrittsberichts kontrolliert werden.

Die Verordnung sieht auch die Entwicklung einer „gemeinsamen Unionsmethode, gemäß der die CO₂-Emissionen über den gesamten Lebenszyklus von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen bewertet und auf einheitliche Weise gemeldet werden“, vor.

Laut Einigung zu E-Fuels vom 24. März 2023 zwischen Bundesregierung und Kommission sollen ab 2035, wenn nur noch emissionsfreie bzw. klimaneutrale Neufahrzeuge zugelassen werden dürfen, auch entsprechende E-Fuels für Neufahrzeuge zugelassen werden. In die Verordnung soll bis Ende 2024 eine Kategorie „e-fuels only“ integriert werden. Die Entwicklung unionseinheitlicher technischer Voraussetzungen und Kriterien für den Einsatz und für die Herstellung von E-Fuels müssen festgelegt werden. Es muss u. a. fahrzeugseitig sichergestellt werden, dass neuzugelassene Fahrzeuge tatsächlich ausschließlich mit E-Fuels betankt werden können, z. B. über eine Abschaltvorrichtung, und auch die Zusammensetzung und Herstellungsmethoden des Kraftstoffes müssen einheitlich sein. Das setzt u. a. einen Dialog mit Herstellern und der Automobilindustrie voraus.

Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass bis 2035 ausreichend E-Fuels für Personenkraftwagen im Bestand oder für Neuzulassungen zur Verfügung stehen, und außerdem werden diese voraussichtlich sehr teuer sein. Bisher wird global kaum in entsprechende Technologien investiert. Verfügbare E-Fuels werden auch dringender in der Luftfahrt und der Schifffahrt benötigt.

Der Verordnungsentwurf und der Fortschrittsbericht 2026 der Kommission einschließlich des Entwurfs einer „gemeinsamen Unionsmethode, gemäß der die CO₂-Emissionen über den gesamten Lebenszyklus von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen“, sind aus Sicht der Landesregierung vor der Prüfung politischer Schritte abzuwarten.

11. Wie wird die Messmethodik des sogenannten Tailpipe-Ansatzes von Volkswagen und der Landesregierung bewertet?

Nach Einschätzung von Volkswagen steht der Tailpipe-Ansatz im Einklang mit der Verantwortlichkeit der Automobilindustrie, die Effizienz der Fahrzeuge zu steigern. Die zugehörige Messmethodik ist derzeit geltendes Recht⁸.

Die Messung erfolgt für die älteren Euro-Abgasstufen auf dem Rollenprüfstand und für die aktuellen Fahrzeugtypen mit mobilem Messequipment direkt am Auspuff des Fahrzeuges im realen Straßenverkehr (sogenannte Real-Driving-Emissions / RDE).

Die Landesregierung geht aktuell bei denkbaren anderen Verfahren von Schwierigkeiten bei der Umsetzung in der Praxis aus. Auch könnte der dafür notwendige (zusätzliche) administrative Aufwand bei Herstellern zusätzliche Kosten verursachen.

12. Welche weiteren negativen Folgen durch den European Green Deal erwartet die Landesregierung gegebenenfalls für die niedersächsische Automobilindustrie und Wirtschaft?

Die Landesregierung begrüßt ausdrücklich den Green Deal der EU-Kommission, die die EU damit klimaneutral machen und gleichzeitig zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft weiterentwickeln will. Auch der „Industrieplan zum Green Deal für das klimaneutrale Zeitalter“, der Teil der Umsetzung des Green Deal ist, deckt sich mit den niedersächsischen Interessen im Rahmen der Transformation und des Klimaschutzes. Bereits im Dezember 2020 hat der Landtag das Thema Klimaschutz und die Minderung der Folgen des Klimawandels als Staatsziel in die Landesverfassung aufgenommen. Damit wurde ein klares Signal gesetzt, welchen zentralen Stellenwert der Klimaschutz aber auch die Anpassung an die Folgen des Klimawandels bei allen künftigen politischen Entscheidungen einnehmen sollen.

Der Green Deal stellt mit über 50 Initiativen ein umfassendes und umfangreiches Maßnahmenpaket der EU-Kommission dar, das auch Herausforderungen für die Automobilindustrie und die niedersächsische Wirtschaft beinhaltet. Ziel ist es dabei aber, dass die Wirtschaft eigene Geschäftsmodelle nachhaltig und damit auch international wettbewerbsfähig gestalten kann.

Der Green Deal setzt ein wichtiges Zeichen. Denn die Ziele - die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität als Investitionsstandort, der Resilienz z. B. durch Rohstoffsicherung und der Nachhaltigkeit sowie die Planungsbeschleunigung und die Fachkräftesicherung bei einem fairen und offenen Außenhandel - sind zentrale Bausteine einer zukunftsgerichteten Industrie- und Wirtschaftspolitik für alle europäischen Mitgliedstaaten und auch für Niedersachsen.

13. Wie bewertet die Landesregierung im fraglichen Fall die Rechtspraxis auf Seiten der EU?

Die EU hat geltendes Recht angewendet.

⁸ Verordnung (EU) 2017/1151 der Kommission vom 1. Juni 2017 zur Ergänzung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und -wartungsinformationen, zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission sowie der Verordnung (EU) Nr. 1230/2012 der Kommission und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission.

14. Welche Maßnahmen unternimmt die Landesregierung gegebenenfalls auf Bundesebene, um die souveräne Rechtsmacht des deutschen Staates gegen die EU und ihre Organe zu stärken?

Die Europäische Union beruht auf dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Das bedeutet, dass jede Tätigkeit der EU auf Verträgen basiert, die von allen EU-Mitgliedstaaten einstimmig auf freiwilliger und demokratischer Basis angenommen wurden. Nach dem in Artikel 5 Abs. 1 EUV verankerten Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird die EU nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Sie besitzt somit eigene Souveränitätsrechte, hat jedoch keine sogenannte Kompetenz-Kompetenz. Bei der Ausübung ihrer Kompetenzen unterliegt die EU dem Subsidiaritätsprinzip und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus Artikel 5 Abs. 3 und 4 EUV. Die Landesregierung wirkt über den Bundesrat - wie in Artikel 23 Grundgesetz vorgesehen - in Angelegenheiten der EU mit. Weitergehende Maßnahmen sind aus Sicht der Landesregierung nicht erforderlich.

(Verteilt am 23.09.2024)