



Ausarbeitung

Adressaten der Verordnung (EU) 2018/842 und der Entscheidung 406/2009/EG

Rechtspflichten von Mitgliedstaaten und Unternehmen?

Adressaten der Verordnung (EU) 2018/842 und der Entscheidung 406/2009/EG
Rechtspflichten von Mitgliedstaaten und Unternehmen?

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 148/18, WD 7 - 3000 - 223/18
Abschluss der Arbeit: 18.10.2018
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa (Teil 1-3)
WD 7: Fachbereich Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Bau und Stadtentwicklung (Teil 4)

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Unionsrechtliche Reduzierungspflichten	4
2.1.	Entscheidung Nr. 406/2009/EG (Lastenteilungsentscheidung)	4
2.2.	Verordnung (EU) 2018/842 (Lastenteilungsverordnung)	5
3.	Möglichkeit eines Regresses im Rahmen des Unionsrechts	5
3.1.	Adressaten der Lastenteilung	5
3.2.	Vorgaben zur Umsetzung der Lastenteilung	6
3.3.	Rechtsgrundlage für einen Regress	6
4.	Möglichkeit eines Regresses im Rahmen des nationalen Rechts	7
4.1.	Privatrechtliche Ansprüche des Staates gegen Private	7
4.2.	Ansprüche bei Bestehen privatrechtlicher Schuldverhältnisse	7
4.3.	Ansprüche aus einer privatrechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag	8
4.4.	Ansprüche nach Deliktsrecht	8

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa und die Wissenschaftlichen Dienste sind um Auskunft ersucht worden, ob die Vorgaben der Verordnung (EU) 2018/842¹ und der Entscheidung Nr. 406/2009/EG² nur für Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind und daran anknüpfend, inwieweit die Staaten Unternehmen zur Erreichung der vorgegebenen Ziele in die (finanzielle) Verantwortung nehmen können. Dafür soll zunächst der Inhalt der Verordnung (EU) 2018/842 und der Entscheidung 406/2009/EG überblicksweise dargestellt werden (2.), bevor anschließend die Frage beantwortet wird, ob eine Rechtsgrundlage existiert, aufgrund derer die Mitgliedstaaten Kosten, die sie zur Erfüllung der Vorgaben ggf. tragen müssen, auf Unternehmen abwälzen können. Hierbei wird zwischen der Möglichkeit der Inanspruchnahme der Unternehmen nach Unionsrecht (3.) und nach nationalem Recht (4.) unterschieden. Der Fachbereich Europa hat die ersten Punkte bearbeitet, die Ausführungen zum nationalen Recht in Punkt 4 stammen vom Fachbereich WD 7.

2. Unionsrechtliche Reduzierungspflichten

2.1. Entscheidung Nr. 406/2009/EG (Lastenteilungsentscheidung)

Die Entscheidung Nr. 406/2009/EG bestimmt verbindliche nationale Jahresziele für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen bis 2020 durch die Mitgliedstaaten. Gemäß ihrem Art. 1 Abs. 1 legt sie fest, welchen individuellen Beitrag die Mitgliedstaaten mindestens zur Erfüllung der Verpflichtung der Gemeinschaft zur Treibhausgasemissionsreduktion jährlich für den Zeitraum von 2013 bis 2020 für bestimmte Treibhausgasemissionen leisten müssen, sowie die Regeln dafür, wie diese Beiträge zu leisten und zu bewerten sind.

Gemäß Art. 3 Abs. 1 der Entscheidung Nr. 406/2009/EG begrenzt jeder Mitgliedstaat bis 2020 seine Treibhausgasemissionen gegenüber seinen Emissionen im Jahr 2005 um mindestens den Prozentsatz, der in Anhang II der Entscheidung für ihn festgesetzt ist.

Art. 3 Abs. 4 und 5 der Entscheidung Nr. 406/2009/EG gestattet den Mitgliedstaaten bis zu 5 % ihrer (überschüssigen) Emissionszuweisungen für ein bestimmtes Jahr einem anderen Mitgliedstaat zu übertragen. Dem Erwägungsgrund Nr. 10 der Entscheidung zufolge soll die Transparenz solcher Übertragungen durch eine Meldung bei der Kommission und die Registrierung derartiger Übertragungen gewährleistet werden. Die Übertragung könne auf verschiedene Weise durch Versteigerung, im Rahmen von Agenturen tätige Zwischenhändler oder mittels bilateraler Vereinbarungen erfolgen.

1 [Verordnung \(EU\) 2018/842](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl. vom 19.6.2018, L 156/26.

2 [Entscheidung Nr. 406/2009/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, ABl. vom 5.6.2009, Nr. L 140/136.

2.2. Verordnung (EU) 2018/842 (Lastenteilungsverordnung)

Die Verordnung (EU) 2018/842 legt verbindliche nationale Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 durch die Mitgliedstaaten fest. Gemäß ihrem Art. 1 regelt sie die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Mindestbeiträge für den Zeitraum 2021 bis 2030 zwecks Erfüllung des Ziels der Union, im Jahr 2030 eine Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen um 30 % gegenüber dem Stand von 2005 in den Sektoren Energie, Industrieprozesse und Produktverwendung, Landwirtschaft und Abfall zu erreichen, und trägt damit zur Verwirklichung der Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens bei.

Gemäß Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/842 hat jeder Mitgliedstaat seine Treibhausgasemissionen im Jahr 2030 im Vergleich zum Jahr 2005 zumindest um den Prozentsatz zu begrenzen, der für ihn in Anhang I auf Basis seiner Treibhausgasemissionen festgelegt ist. Die Kommission erlässt gemäß Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2018/842 hierzu Durchführungsrechtsakte zur Festlegung der in Tonnen CO₂-Äquivalent ausgedrückten jährlichen Emissionszuweisungen für die Jahre 2021 bis 2030.

Art. 5 Abs. 4 bis 7 der Verordnung (EU) 2018/842 enthält Vorgaben für die Übertragung von Emissionszuweisungen zwischen den Mitgliedstaaten. Danach kann ein Mitgliedstaat, dessen Emissionen unter seinen jährlichen Emissionszuweisungen liegen, die überschüssigen Emissionszuweisungen an einen anderen Mitgliedstaat übertragen (und dadurch ggf. Einnahmen erzielen).

3. Möglichkeit eines Regresses im Rahmen des Unionsrechts

Ein Mitgliedstaat, der mit seiner Emissionszuweisung nicht auskommt, kann mithin von anderen Mitgliedstaaten Emissionszuweisungen erwerben, um den Unionsvorgaben zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen zu entsprechen.

Im Folgenden ist zu klären, ob für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit besteht, die Kosten eines solchen Erwerbs zusätzlicher Emissionszuweisungen auf Unternehmen abzuwälzen, welche für den Emissionsausstoß (unmittelbar) verantwortlich sind.

3.1. Adressaten der Lastenteilung

Die Verordnung (EU) 2018/842 und die Entscheidung Nr. 406/2009/EG adressieren die Mitgliedstaaten und enthalten keine Verpflichtungen für einzelne Unternehmen. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied des sog. Lastenteilungssystems dieser Rechtsakte zum europäischen Emissionshandelssystem, welches Unternehmen als unmittelbare Verursacher von Treibhausgasemissionen adressiert und mittels des Emissionshandelssystems zu Emissionsreduzierungen anhält.³

3 S. dazu bspw. Woerdman/Roggenkamp/Holwerda, Essential EU Climate Law, 2015, S. 99.

3.2. Vorgaben zur Umsetzung der Lastenteilung

Die Entscheidung Nr. 406/2009/EG und die Verordnung (EU) 2018/842 lassen den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum im Hinblick auf die Frage, wie sie ihre Emissionsreduktionsverpflichtungen erfüllen. Vorgegeben wird allein ein nationales Jahresziel für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen, deren Erfüllung obliegt den Mitgliedstaaten. Die Union versucht zwar die Mitgliedstaaten in der Emissionsreduzierung durch den Erlass entsprechender Maßnahmen auf Unionsebene, wie beispielsweise Vorgaben über fluorierte Treibhausgase, zu unterstützen.⁴ Wenn diese unionsrechtlichen Ansätze nicht ausreichen, um den Emissionsausstoß eines Mitgliedstaats auf ein Maß unterhalb der auf Unionsebene festgelegten Grenze zu senken, sind jedoch ergänzende nationale Maßnahmen erforderlich. Die Mitgliedstaaten sind dabei frei in der Frage, wie sie die vorgegebene Reduzierung erreichen. Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten können mithin verschiedenster Gestalt sein und von Gesetzesänderungen bis zu Kampagnen zur Förderung von Nachhaltigkeit reichen.⁵

Wenn ein Mitgliedstaat durch seine Maßnahmen keine ausreichende Emissionsreduzierung zur Einhaltung seiner nationalen Emissionsvorgabe erreicht, besteht für ihn die Möglichkeit, Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten, die ihre Emissionszuweisung nicht ausgereizt haben, zu erlangen. Ebenso wie die Verordnung (EU) 2018/842 es der Autonomie der Mitgliedstaaten überlässt, auf welche Weise sie die Emissionen reduzieren, enthält sie keine näheren Vorgaben zur Übertragung von Emissionszuweisungen zwischen den Mitgliedstaaten. In Erwägungsgrund Nr. 20 der Verordnung heißt es hierzu lediglich: *„Die Transparenz derartiger Übertragungen sollten sichergestellt werden und sie sollten in einer für beide Seiten annehmbaren Weise durchgeführt werden, auch durch Versteigerung, über als Agentur agierende Zwischenhändler oder in Form bilateraler Vereinbarungen.“* Auch in diesem Bereich überlässt das Unionsrecht den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die konkrete Umsetzung. Die Mitgliedstaaten sind frei in der Ausgestaltung der Übertragung von Emissionszuweisungen.

Aufgrund dieser Autonomie der Mitgliedstaaten in den Fragen, wie sie die Emissionsreduktionsvorgaben der Union erfüllen und Emissionszuweisungen untereinander übertragen, finden sich in der Verordnung (EU) 2018/842 und der Entscheidung Nr. 406/2009/EG keine Hinweise auf die Möglichkeit einer finanziellen Heranziehung von Unternehmen durch die Mitgliedstaaten, um Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten zu erwerben. Die zur Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben zur Lastenteilung erforderlichen Maßnahmen liegen in der Verantwortung der Mitgliedstaaten und sind von diesen auszugestalten.

3.3. Rechtsgrundlage für einen Regress

Der Fachbereich ist in diesem Kontext gefragt worden, ob eine Rechtsgrundlage existiert, auf welche sich ein Mitgliedstaat wie Deutschland stützen kann, um von Unternehmen die Begleichung der Kosten zu fordern, die durch den Erwerb von Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten entstanden sind.

4 S. dazu den Erwägungsgrund Nr. 8 der Verordnung (EU) 2018/842.

5 Woerdman/Roggenkamp/Holwerda, Essential EU Climate Law, 2015, S. 106.

Weder die Entscheidung Nr. 406/2009/EG noch die Verordnung (EU) 2018/842 enthalten eine Rechtsgrundlage für einen solchen Anspruch. Sie verpflichten allein die Mitgliedstaaten und lassen ihnen, wie oben dargestellt, Spielraum bei der Frage, wie sie die vorgegebenen Emissionsreduktionsziele erreichen und ggf. Emissionszuweisungen untereinander übertragen. Auch außerhalb dieser beiden Sekundärrechtsakte sind im Unionsrecht keine Rechtsgrundlagen ersichtlich, auf welche ein Mitgliedstaat einen derartigen Anspruch stützen könnte.

4. Möglichkeit eines Regresses im Rahmen des nationalen Rechts

Darüber hinaus ist zu klären, ob die Bundesregierung die Kosten, die der Bundesrepublik Deutschland durch den Erwerb von Emissionszuweisungen entstanden sind, von den für den Emissionsausstoß verantwortlichen Unternehmen nach den Regeln des nationalen Rechts zurückfordern kann. Dabei ist zu betonen, dass nach dem Vorbehalt des Gesetzes nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz der Staat nicht beliebig auf rechtlich geschützte Positionen Privater zugreifen kann. Vielmehr bedarf es für jedes belastende staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage.⁶

4.1. Privatrechtliche Ansprüche des Staates gegen Private

In Fällen, in denen der Staat nicht hoheitlich tätig wird, also nicht nach Rechtsvorschriften handelt, die ausschließlich Träger hoheitlicher Gewalt berechtigen oder verpflichten, sondern sich derjenigen Rechtsätze bedient, die für alle Rechtspersonen gelten, handelt er privatrechtlich.⁷ In diesen Fällen sind die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB)⁸ bzw. des privatrechtlichen Sonderrechts samt der dort enthaltenen Anspruchsgrundlagen anwendbar.⁹

4.2. Ansprüche bei Bestehen privatrechtlicher Schuldverhältnisse

So kann eine Privatperson beispielsweise nach privatrechtlichem Leistungsstörungenrecht haften, wenn zwischen ihr und einem Hoheitsträger ein privatrechtliches Schuldverhältnis besteht.¹⁰ Solange zwischen den einzelnen Unternehmen, die Emissionen ausstoßen, und der Bundesrepublik Deutschland ein privatrechtliches Schuldverhältnis jedoch nicht besteht, kommt eine Haftung nach privatrechtlichem Leistungsstörungenrecht nicht in Betracht.

6 BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1979 – 8 C 77/78, NJW 1981, 242; Katz, Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht, 18. Auflage 2010, Rn. 192 f.; Stelkens, Schadensersatzansprüche des Staates gegenüber Privaten, DVBl. 1998, 300 speziell für Schadensersatzansprüche des Staates gegen Private.

7 Papier/Shirvani in: Säcker et al. (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch Band 6, 7. Auflage 2017, § 839, Rn. 143, 146.

8 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002, [BGBl. I S. 42](#), berichtigt [S. 2909](#), berichtigt [2003 I S. 738](#), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20. Juli 2017, [BGBl. I S. 2787](#) mit Wirkung vom 1. Oktober 2017, zuletzt aufgerufen am 19. Oktober 2018.

9 Grünberg in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch mit Nebengesetzen, 76. Auflage 2017, Einleitung, Rn. 2.

10 Hüttenbrink, Die Bürgerhaftung als Gegenstück zur Staatshaftung, DÖV 1982, 489, 490; Stelkens, Schadensersatzansprüche des Staates gegenüber Privaten, DVBl. 1998, 300, 302.

4.3. Ansprüche aus einer privatrechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag

Nicht von vornherein ausgeschlossen sein könnten Ansprüche des Staates gegen die Unternehmen nach den Regeln über die Geschäftsführung ohne Auftrag (GoA) nach den §§ 677 ff. BGB. Die Vorschriften über die privatrechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag sind auch im Verhältnis zwischen Staat und Privatpersonen anwendbar, wenn der hoheitliche Geschäftsführer bei der Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zugleich das privatrechtliche Geschäft eines Dritten besorgt.¹¹ Dies gilt selbst dann, wenn die öffentliche Hand bei dem betreffenden Vorgang hauptsächlich zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten tätig geworden ist,¹² da es bei der Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher GoA darauf ankommt, welchen Charakter das Geschäft gehabt hätte, wenn es vom Geschäftsherrn selbst ausgeführt worden wäre.¹³ Nimmt ein hoheitlicher Geschäftsführer also eine privatrechtliche Befugnis oder Verpflichtung für einen (privaten) Geschäftsherrn wahr, sind die §§ 667 ff. BGB unmittelbar anwendbar.¹⁴ Da die Lastenverteilungsvorgaben aber nur die Mitgliedstaaten und gerade nicht die Unternehmen verpflichten (vgl. oben unter 3.1.), erfolgt ein Erwerb von Emissionszuwendungen durch die Bundesregierung gerade nicht in Erfüllung einer Verpflichtung der Unternehmen. Der Staat handelt vielmehr ausschließlich zur Erfüllung der eigenen Verpflichtungen aus dem Unionsrecht. Mithin scheiden Ansprüche der Bundesregierung gegen die für die Emissionen verantwortlichen Unternehmen aus dem Verhältnis der privatrechtlichen GoA nach den §§ 677 ff. BGB aus.

4.4. Ansprüche nach Deliktsrecht

Schließlich könnte auch eine deliktische Haftung der Unternehmen erwogen werden. Der Staat kann privatrechtliche Ansprüche nach den §§ 823 ff. BGB gegenüber Privaten haben.¹⁵ Für das Bestehen eines Anspruchs nach § 823 Abs. 1 BGB bedarf es jedoch der Verletzung eines von der Vorschrift geschützten Rechts oder Rechtsguts, wobei für den Staat allein die Verletzung des Eigentums oder eines sonstigen Rechtes in Betracht kommt.¹⁶ Zerstört ein Privater beispielsweise

11 BGH, Beschluss vom 26. November 2015 – III ZB 62/14, NVwZ 2016, 870, 871.

12 BGH, Urteil vom 13. November 2003 – III ZR 70/03, NVwZ 2004, 373, 374; BGH, Urteil vom 20. Juni 1963 – VII ZR 263/61, NJW 1963, 1825, 1826.

13 BGH, Beschluss vom 26. November 2015 – III ZB 62/14, NVwZ 2016, 870, 872; Ehlers, Verwaltung in Privatrechtsform, 1984, S. 479.

14 Sprau in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch mit Nebengesetzen, 76. Auflage 2017, Einführung vor § 677 BGB, Rn. 14.

15 Ehlers, Verwaltung in Privatrechtsform, 1984, S. 510 f.; Hüttenbrink, Die Bürgerhaftung als Gegenstück zur Staatshaftung, DÖV 1982, 489, 493. Stelkens, Schadensersatzansprüche des Staates gegenüber Privaten, DVBl. 1998, 300, 301. Eine Haftung Privater gegenüber dem Staat aus Deliktsrecht wird teilweise auch kritisch gesehen; für einen Überblick über den Meinungsstand siehe Hüttenbrink, Die Bürgerhaftung als Gegenstück zur Staatshaftung, DÖV 1982, 489, 490 ff.

16 Hüttenbrink, Die Bürgerhaftung als Gegenstück zur Staatshaftung, DÖV 1982, 489, 493.

eine öffentliche Sache, greift gegebenenfalls § 823 Abs. 1 BGB unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsverletzung ein.¹⁷ In der in Frage stehenden Konstellation, in der die Industrie in der Gesamtschau zu viele Emissionen ausstößt, wodurch der Staat zusätzliche Emissionszuweisungen kaufen muss, wird jedoch weder das Eigentum noch ein sonstiges Recht des Staates¹⁸ widerrechtlich verletzt, sodass ein Anspruch der Bundesregierung gegen die Unternehmen aus § 823 Abs. 1 BGB ausscheidet.

– Fachbereich Europa –

17 BGH, Urteil vom 24. Januar 1958 – VI ZR 311/56, VerwRspr 1958, 798, 799.

18 Insbesondere das Vermögen ist kein sonstiges Recht im Sinne des § 823 Abs. 1 BGB, Sprau in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch mit Nebengesetzen, 76. Auflage 2017, § 823 BGB, Rn. 11.