
Ausarbeitung

Auswirkungen von CO₂-Emissionsminderungszielen auf die EU-Typgenehmigung

Auswirkungen von CO₂-Emissionsminderungszielen auf die EU-Typgenehmigung

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 074/23
Abschluss der Arbeit: 12. Januar 2024 (zugleich letzter Zugriff auf alle Online-Quellen)
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Einleitung	4
2.	Wirkungen der EU-Typgenehmigung	5
3.	Keine Voraussetzung einer bestimmten Antriebsart oder der Einhaltung von CO₂-Emissionsgrenzwerten durch die EU-Typgenehmigung	6
4.	CO₂-Reduktion durch Flottenziele	7
4.1.	Grundsätzlich keine Unterscheidung der Antriebsart	8
4.2.	Keine Bedingung der EU-Typgenehmigung	9
5.	Pauschalen und Zwangsgelder im Vertragsverletzungsverfahren	10

1. Fragestellung und Einleitung

Der Fachbereich Europa ist gebeten worden zu prüfen, ob sich eine Zulassung von mit fossilen oder synthetischen Kraftstoffen betriebenen Kraftfahrzeugen durch deutsche Behörden nach 2035 auf deren Betriebserlaubnis in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) auswirken würde. Für den Fall, dass durch die vorgenannten Zulassungen Unionsrecht verletzt würde, möchte der Auftraggeber wissen, welche Höhe die Pauschalbeträge oder Zwangsgelder in einem entsprechenden, hypothetischen Vertragsverletzungsverfahren hätten.

Für die Zulassung von Kraftfahrzeugen in Deutschland sieht § 1 Abs. 1 Satz 2 Straßenverkehrsgesetz (StVG) vor:

„Die Zulassung erfolgt auf Antrag des Verfügungsberechtigten des Fahrzeugs bei Vorliegen einer Betriebserlaubnis, Einzelgenehmigung oder EG-Typgenehmigung durch Zuteilung eines amtlichen Kennzeichens“.

Den Rahmen für das Verfahren zur Erteilung einer EU-Typgenehmigung¹ und den damit zentralen europäischen Rechtsakt für das nationale Zulassungsverfahren bildet die Verordnung (EU) 2018/858 (EU-Typgenehmigungs-VO)². Auf die nationale Betriebserlaubnis und Einzelgenehmigung im Sinne der §§ 19 ff. Straßenverkehrszulassungsverordnung (StVZO) sowie die Europäische Einzelgenehmigung gemäß Art. 44 EU-Typgenehmigungs-VO als Zulassungsgrundlagen wird wegen ihres beschränkten Anwendungsbereichs in dieser Ausarbeitung nicht eingegangen.³

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 6 Abs. 4 EU-Typgenehmigungs-VO das Inverkehrbringen, die Zulassung und die Inbetriebnahme eines Fahrzeuges gestatten, das die Voraussetzungen der Verordnung erfüllt. Neben den EU-Typgenehmigungsvorschriften existieren überdies keine unionsweiten Vorschriften über die sonstige einheitliche Zulassung von Fahrzeugen.⁴

Da nach dem Vorstehenden die Erteilung der EU-Typgenehmigung zentrale Voraussetzung für die Kraftfahrzeugzulassung ist, wird im Folgenden die unionsweite Wirkung einer in Deutschland erteilten EU-Typgenehmigung dargestellt und untersucht, ob und inwieweit die vom Auftraggeber

1 Der Begriff „EG-Typgenehmigung“ im StVG leitet sich noch aus der Richtlinie 2007/46/EG ab. Auch wenn sich der Begriff teilweise noch in geltenden Rechtsakten der Union findet, sind Bezugnahmen auf die Richtlinie 2007/46/EG gem. Art. 88 Abs. 2 der EU-Typgenehmigungs-VO (Fn. 2) als Bezugnahmen auf dieselbe zu verstehen. Ähnlich verweist auch § 2 Nr. 4 Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV) auf die EU-Typgenehmigungs-VO. Zur besseren Verständlichkeit verwendet diese Ausarbeitung einheitlich den Begriff „EU-Typgenehmigung“.

2 Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG, ABl. L 151, 14. Juni 2018, S. 1 ([konsolidiert Fassung vom 30. Juli 2023](#)).

3 Vgl. zum Zulassungsverfahren allgemein Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Die Zulassung von Kraftfahrzeugen, [WD 7 – 3000 – 045/23](#) vom 15. Mai 2023, insb. S. 9 ff.

4 [Your Europe Website](#) der Kommission, Autozulassung in einem anderen EU-Land.

aufgeworfenen Frage nach ab 2035 erteilten Zulassungen von Fahrzeugen mit bestimmten Antriebsarten für Rechtmäßigkeit und unionsweite Anerkennung einer in Deutschland erteilten EU-Typgenehmigung relevant sind (Ziff. 2, 3, 4.2). Bereits an dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass diese Frage des Auftraggebers mit den von der EU im April 2023 ausgegebenen Zielen stehen dürfte, die CO₂-Emissionsnormen neuer Personenkraftwagen (PKW) und leichter Nutzfahrzeuge durch entsprechende Flottenziele zu reduzieren. Die entsprechenden umweltpolitischen Regelungen der EU werden unter Ziff. 4. und 4.1 dargestellt. Ziff. 5 behandelt die vom Auftraggeber aufgeworfene Frage im Zusammenhang mit einem Vertragsverletzungsverfahren. Die Ausarbeitung kann dabei naturgemäß nur eine Begutachtung des aktuellen Rechtsstands liefern und steht damit unter dem Vorbehalt zukünftiger Rechtsänderungen.

2. Wirkungen der EU-Typgenehmigung

Die EU-Typgenehmigung im Sinne der Begriffsbestimmung in Art. 3 Nr. 2 EU-Typgenehmigungs-VO schafft ein unionsweit einheitliches⁵ Verfahren, nach dem Genehmigungsbehörden bescheinigen, dass ein Fahrzeug den in der Verordnung festgelegten Verwaltungsvorschriften und technischen Anforderungen entspricht. Der Vollzug obliegt zwar weiterhin nationalen, von den Mitgliedstaaten benannten Genehmigungsbehörden wie dem Kraftfahrt-Bundesamt (KBA),⁶ die territoriale Geltung der EU-Typgenehmigung erstreckt sich aber auf das gesamte Unionsgebiet.⁷ Es handelt sich also um einen „transnationalen Verwaltungsakt“⁸ für die gesamte Union.

Gemäß Art. 6 Abs. 5 UAbs. 1 EU-Typgenehmigungs-VO dürfen Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen, die Zulassung oder die Inbetriebnahme von Fahrzeugen, die den Voraussetzungen der Verordnung entsprechen grundsätzlich nicht verbieten, beschränken oder verhindern.⁹ Ein Abweichungen hiervon sieht Art. 6 Abs. 5 UAbs. 1 EU-Typgenehmigungs-VO nur im Rahmen der sog. Schutzklauseln nach Kapitel XI der EU-Typgenehmigungs-VO vor.¹⁰

5 Vgl. zur Einheitlichkeit auch ErwG 9 EU-Typgenehmigungs-VO: „Die Anforderungen dieser Verordnung sollten von den nationalen Behörden in der ganzen Union einheitlich angewendet und durchgesetzt werden, damit unionsweit gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen und keine unterschiedlichen Normen gelten. [...]“.

6 Von der Kommission gem. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EU-Typgenehmigungs-VO veröffentlichte Liste, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48035>; vgl. hierzu auch § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a Gesetz über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamtes (KBAG).

7 Die einzige Ausnahme hierzu bildet – neben nationalen Typ- und Einzelgenehmigungen – die vorläufige EU-Typgenehmigung bei einer Ausnahme für neue Techniken und neue Konzepte in Art. 39 Abs. 4 EU-Typgenehmigungs-VO, die aktiv nach Art. 39 Abs. 5 EU-Typgenehmigungs-VO von den Genehmigungsbehörden anderer Mitgliedstaaten akzeptiert werden können.

8 Begriff für die konkrete Konstellation bei *Vofß*, Erweiterung der Zugriffsbefugnisse anderer Mitgliedstaaten und der Kommission gegenüber typgenehmigten Fahrzeugen, EuZW 2020, 351; vgl. zum „Transnationalitätsmodell“ des Unionsverwaltungsrechts allgemein *Schoch*, in: ders./Schneider, Verwaltungsrecht, 3. EL 2022, Einleitung, Rn. 522 ff.

9 Vgl. auch *Schmidt-Kötters/Geber*, Neue Mittel im Typgenehmigungsrecht für Pkw, NVwZ 2019, 1809 (1810).

10 Siehe zu den Schutzklauseln als Modifikation gegenüber der Richtlinie 2007/46/EG allgemein auch *Wagner/Karagkouni*, Genehmigung und Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen, EuZW 2019, 108 (111 f.).

Für die vorliegende Grundüberlegung, ob bei Erteilung einer EU-Typgenehmigung unter Missachtung unionsrechtlicher Vorgaben diese dennoch in anderen Mitgliedstaaten gilt, sieht Art. 54 Abs. 1 EU-Typgenehmigungs-VO vor:

„Stellt eine Genehmigungsbehörde fest, dass eine erteilte Typgenehmigung nicht den Vorschriften dieser Verordnung entspricht, so lehnt sie die Anerkennung einer solchen Genehmigung ab“.

Die Ablehnung muss der Kommission und der Genehmigungsbehörde, die die fragliche EU-Typgenehmigung erteilt hat, mitgeteilt werden.¹¹ Letztere kann die Nichtübereinstimmung bestätigen und ihre EU-Typgenehmigung entsprechend widerrufen oder durch das Erheben von Einwänden eine Entscheidung der Kommission herbeiführen.¹² Befinden sich Fahrzeuge mit einer nichtkonformen EU-Typgenehmigung bereits auf dem Markt, gelten gemäß Art. 54 Abs. 6 EU-Typgenehmigungs-VO die Abhilfemaßnahmen aus Art. 51 bis 52 EU-Typgenehmigungs-VO. Im Extremfall kann eine zuständige Marktüberwachungsbehörde hier nach Art. 52 Abs. 3 UAbs. 1 EU-Typgenehmigungs-VO die Bereitstellung, Zulassung oder Inbetriebnahme von Fahrzeugen auf dem nationalen Markt untersagen, einschränken oder sie vom Markt nehmen beziehungsweise zurückrufen. Auch die Kommission kann ggf. unionsweite Maßnahmen zur Abhilfe einleiten.¹³

3. Keine Voraussetzung einer bestimmten Antriebsart oder der Einhaltung von CO₂-Emissionsgrenzwerten durch die EU-Typgenehmigung

Dass eine in Deutschland erteilte EU-Typgenehmigung für Fahrzeuge mit fossilen oder synthetischen Kraftstoffen aber in dem vorgenannten Wege widerrufen würde, setzt für die vom Auftraggeber vorausgesetzte Konstellation voraus, dass die EU-Typgenehmigungs-VO ab 2035 die Genehmigung bestimmter Antriebsarten ausschließt.

Dies ist soweit ersichtlich nach derzeitiger Rechtslage nicht der Fall. Die technischen Anforderungen für die EU-Typgenehmigung ergeben sich gemäß Art. 5 Abs. 1 EU-Typgenehmigungs-VO aus Anhang II der Verordnung. Für die in Teil I des Anhangs II geregelten in unbegrenzter Serie hergestellten Autos beinhaltet die Prüfung nach Abschnitt G etwa zwar auch gewisse Aspekte der Umweltverträglichkeit und zu Emissionen. Durch den Verweis auf die Euro-Schadstoffklassen sind für die EU-Typgenehmigung auch Grenzwerte für gewisse Abgase – etwa Kohlenmonoxid oder Stickstoffoxide – einzuhalten, nicht aber für CO₂-Emissionen. Diese müssen im Zuge der entsprechenden Verfahren, ohne dass ein Grenzwert bestünde, erfasst werden.

11 In Ausnahmefällen kann auch die Kommission auf Basis der Prüfungen und Inspektionen nach Art. 9 EU-Typgenehmigungs-VO nach Art. 54 Abs. 5 EU-Typgenehmigungs-VO selbst die Initiative zur Versagung der EU-Typgenehmigung bei Nichtkonformität ergreifen.

12 Art. 54 Abs. 2 bis 4 EU-Typgenehmigungs-VO.

13 Vgl. Art. 53 Abs. 6 EU-Typgenehmigungs-VO.

Für PKW und leichte Nutzfahrzeuge¹⁴ setzt etwa Zeile G2a des Teil I des Anhangs II der EU-Typgenehmigungs-VO die „Bestimmung spezifischer CO₂-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs des Fahrzeugs und Fahrzeug-On-Board-Überwachungssystem zur Messung des Kraftstoff- und/oder Stromverbrauchs“ nach Verordnung (EG) Nr. 715/2007 (Euro 5/Euro 6-VO)¹⁵ voraus. Bei den dort für die EU-Typgenehmigung vorgesehenen Emissionsprüfungen wird im Rahmen der Verordnung (EU) 2017/1151¹⁶ – einem die Euro 5/Euro 6-VO ergänzenden tertiären Rechtsakt – der CO₂-Ausstoß im Betrieb ermittelt. Entsprechende Werte sind also ein Aspekt der Prüfung, müssen Fahrzeugkäufern nach Art. 4 Abs. 3 Euro 5/Euro 6-VO beim Kauf in Papierform ausgehändigt werden und bilden etwa auch Teil der Übereinstimmungsbescheinigung im Sinne von Art. 36 EU-Typgenehmigungs-VO.

Auch wenn eine abschließende Auslegungen des Unionsrechts nur durch den Europäische Gerichtshof (EuGH) möglich ist, müssen für die EU-Typgenehmigung de lege lata keine CO₂-Grenzwerte einhalten werden. Eine Genehmigungsbehörde kann folglich keine nichtkonforme EU-Typgenehmigung für einen PKW wegen „zu hohen“ CO₂- Emissionswerten ausstellen.

4. CO₂-Reduktion durch Flottenziele

Für die Begrenzung von CO₂-Emissionen hat der Unionsgesetzgeber – statt auf die vor allem dem freien Warenverkehr dienende¹⁷ EU-Typgenehmigungs-VO zurückzugreifen – auf Art. 192 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestützte umweltpolitische Rechtsakte geschaffen. Für PKW und leichte Nutzfahrzeuge setzt diese CO₂-Emissionsnormen etwa die Verordnung (EU) 2019/631 (PKW-CO₂-Emissions-VO)¹⁸ fest.

14 Konkret Fahrzeugklassen M₁, M₂, N₁ und N₂ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 EU-Typgenehmigungs-VO.

15 Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge, ABl. L 171, 29. Juni 2007, S. 1 ([konsolidierte Fassung vom 1. September 2020](#)).

16 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, ABl. L 175, 7. Juli 2017, S. 1 ([konsolidierte Fassung vom 1. September 2023](#)).

17 Vgl. ErwG 1 EU-Typgenehmigungs-VO. Rechtsgrundlage der EU-Typgenehmigungs-VO ist Art. 114 Abs. 1 AEUV.

18 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 (Neufassung), ABl. L 111, 25. April 2019, S. 13 ([konsolidierte Fassung vom 3. Dezember 2023](#)).

Dafür schafft die PKW-CO₂-Emissions-VO sog. EU-weite Flottenzielwerte für Hersteller. Die Begriffsbestimmung in Art. 3 Abs. 1 Buchst. k PKW-CO₂-Emissions-VO definiert ein EU-weites Flottenziel als:

„[...] die durchschnittlichen CO₂-Emissionswerte aller neuen Personenkraftwagen oder aller neuen leichten Nutzfahrzeuge, die in einem bestimmten Zeitraum eingehalten werden müssen“.

Seit 1. Januar 2021 gilt für die gesamte EU-Flotte von neuen PKW eines Herstellers gemäß Art. 1 Abs. 2 Var. 1 PKW-CO₂-Emissions-VO der Zielwert von 95 g CO₂/km. Ab 2025 muss dieser Wert gemäß Art. 1 Abs. 4 Buchst. a PKW-CO₂-Emissions-VO für ab diesem Zeitpunkt neue PKW um weitere 15 %, ab 2030 gemäß Abs. 5 für zu diesem Zeitpunkt neue PKW um 55 % reduziert werden. Ab 2035 sieht Art. 1 Abs. 5a Buchst. a PKW-CO₂-Emissions-VO eine Reduktion um 100 % für die Flotte der ab diesem Zeitpunkt neuen PKW vor.

4.1. Grundsätzlich keine Unterscheidung der Antriebsart

Die vollständige Reduktion um 100 % in Art. 1 Abs. 5a PKW-CO₂-Emissions-VO und eine Anpassung des Ziels für 2030 waren zuletzt mit der Änderungs-Verordnung (EU) 2023/851¹⁹ eingefügt worden. Die PKW-CO₂-Emissions-VO unterscheidet dabei nicht zwischen unterschiedlichen Antriebsarten und erfasst somit grundsätzlich auch mit fossilen bzw. synthetischen Kraftstoffen betriebene Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren. Ihre Zielvorgaben verbieten die Zulassung neuer Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren formell nicht. Vielmehr handelt es sich um eine Vorgabe an die Hersteller, die diese veranlassen soll, das Angebot an emissionsfreien Fahrzeuge zu erhöhen und durch die Verbindung mit finanziellen Sanktionen die Senkung der CO₂-Emissionen von PKW unter Berücksichtigung der Dynamik für die Flottenerneuerungen zu erreichen (dazu näher Ziff. 4.2.).²⁰

Nach Erwägungsgrund (ErwG) 11 der Änderungs-Verordnung (EU) 2023/851 wird die Kommission zudem eine Gesetzesinitiative mit Blick auf vollständig CO₂-neutrale Kraftstoffe vorlegen:

„Nach Konsultation der Interessenträger wird die Kommission – in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht, außerhalb des Geltungsbereichs der Flottenzielwerte und in Übereinstimmung mit dem Ziel der Klimaneutralität der Union – einen Vorschlag für die Zulassung nach 2035 von Fahrzeugen, die ausschließlich mit CO₂-neutralen Kraftstoffen betrieben werden, vorlegen.“

19 Verordnung (EU) 2023/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 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, [ABL L 110, 25. April 2023, S. 5](#).

20 Vgl. so Begründung des Vorschlags für eine Verordnung 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, [KOM\(2021\) 556 endg.](#), S. 3

Am 28. März 2023 hat die Kommission in einer Stellungnahme mitgeteilt, eine entsprechende Regelung zu synthetischen Kraftstoffen, so schnell als möglich, im Herbst 2023 vorlegen zu wollen.²¹ Laut Presseberichten sollen mit diesem Delegierten Rechtsakt aber nur vollständig klimaneutrale synthetische Kraftstoffe in den Rahmen der PKW-CO₂-Emissions-VO eingebunden werden.²² Soweit ersichtlich ist der entsprechende Vorschlag aber noch nicht öffentlich.

4.2. Keine Bedingung der EU-Typgenehmigung

Wie bereits unter Ziff. 3 dargestellt, knüpft die EU-Typgenehmigungs-VO nicht an die Einhaltung bestimmter CO₂-Grenzwerte an. Daran ändert auch die PKW-CO₂-Emissions-VO mit ihren die Hersteller verpflichtenden EU-weiten Flottenzielen nichts. Als Sanktion bei Überschreitung der CO₂-Grenzwerte sieht Art. 8 PKW-CO₂-Emissions-VO die Zahlung einer an der Überschreitung bemessenen Abgabe durch die Hersteller vor, dagegen keinen Entzug der EU-Typgenehmigungen der zu ihrer Flotte zählenden Fahrzeugtypen.

Zu einer geringfügigen Verschränkung beider Regelungskomplexe kommt es, weil Art. 3 Abs. 1 Buchst. h PKW-CO₂-Emissions-VO mit dem Begriff der „spezifischen CO₂-Emissionen“ an die unter Ziff. 3 dargestellten Messungen dieser Werte im Rahmen der Euro 5/Euro 6-VO anknüpft. Entsprechend betraut Art. 13 PKW-CO₂-Emissions-VO die Typgenehmigungsbehörden darüber hinaus auch mit der Überprüfung der CO₂-Emissionen im Betrieb, wobei er dabei explizit auf das Verfahren in der Verordnung (EU) 2017/1151 verweist.²³ Erweisen sich die CO₂-Emissionswerte der EU-Typgenehmigung bei dieser Überprüfung als fehlerhaft, kann die dies feststellende Genehmigungsbehörde gemäß Art. 13 Abs. 3 Satz 1 PKW-CO₂-Emissions-VO die Schutznormen aus Kapitel XI der EU-Typgenehmigungs-VO auslösen.

Das betrifft aber, wie ausgeführt, nur fehlerhafte und nicht eine bestimmte Schwelle überschreitende Werte. Bei im Sinne der PKW-CO₂-Emissions-VO zu hohen, aber richtig ermittelten CO₂-Emissionen stellt, soweit ersichtlich, die Abgabe wegen Emissionsüberschreitungen aus Art. 8 PKW-CO₂-Emissions-VO die einzige Sanktion dar.

Auch wenn die hier vorgenommene Auslegung abschließend nur der EuGH vornehmen kann, bleibt es dabei, dass die Rechtmäßigkeit der EU-Typgenehmigung und ihre unionsweite Geltung nicht von der Einhaltung bestimmter CO₂-Emissionswerte abhängt.

21 Commission statement for a Regulation on CO₂ cars and vans vom 28. März 2023, abrufbar unter https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-03/policy_transport_co2_van_commission_statement_en_0.pdf. Vgl. auch die [Pressemitteilung des BMDV](#) vom 28. März 2023, Bundesminister Wissing zu Flottengrenzwerten und E-Fuels.

22 [FAZ Online-Artikel](#) vom 22. September 2023, Rückschlag für Wissing im Streit um den Verbrennungsmotor; [Euractiv Artikel](#) vom 22. September 2023, E-Fuels könnten durch CO₂-Speicherung klimaneutral werden.

23 Zur Erfassung der CO₂-Emissionswerte unter der PKW-CO₂-Emissions-VO vgl. Durchführungsverordnung (EU) 2021/392 der Kommission vom 4. März 2021 über die Überwachung und Meldung von Daten zu den CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen gemäß der Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 1014/2010, (EU) Nr. 293/2012, (EU) 2017/1152 und (EU) 2017/1153 der Kommission, [ABl. L 77, 5. März 2021, S. 8](#).

5. Pauschalen und Zwangsgelder im Vertragsverletzungsverfahren

Wie dargestellt, verpflichten die Flottenziele der PKW-CO₂-Emissions-VO allein die Hersteller entsprechender Fahrzeuge. Ein Szenario, in dem Deutschland bei Zulassung von Verbrennerfahrzeugen nach dem Jahr 2035 seine aus dem Sekundärrecht folgenden mitgliedstaatlichen Pflichten verletzt, ist nach aktueller Rechtslage nicht ersichtlich.

Sollte Deutschland dennoch sonstige mitgliedstaatliche Pflichten verletzen, können die Kommission nach Maßgabe des Art. 258 AEUV oder ein anderer Mitgliedstaat unter den Bedingungen des Art. 259 AEUV ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Sollte dann der EuGH angerufen werden und dieser Deutschland wegen einer Verletzung des Unionsrechts verurteilen, hat ein solches Urteil zunächst feststellende Wirkung.²⁴ Art. 260 Abs. 1 AEUV verpflichtet den betroffenen Mitgliedstaat dem Urteil nachzukommen. Sollte er dies nach Auffassung der Kommission nicht tun, kann diese gemäß Art. 260 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV eine zweite Klage erheben. Sollte der Mitgliedstaat dem Urteil tatsächlich nicht nachgekommen sein, verurteilt ihn der Gerichtshof nach Art. 260 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV zur Zahlung einer Pauschale und/oder²⁵ eines Zwangsgelds.²⁶

Art. 260 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 AEUV verpflichtet die Kommission mit der Klage eine ihres Erachtens angemessene Höhe für solche Pauschalbeträge und Zwangsgelder zu benennen. Die Methode zur Berechnung solcher Vorschläge hat die Kommission in mehreren Mitteilungen öffentlich gemacht²⁷ und zuletzt 2022 die Grundbeträge, auf denen die Berechnungen basieren aktualisiert.²⁸

24 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 14. April 2005, Rs. C-104/02, Kommission/Deutschland, Rn. 49 f., noch zur damaligen Vorgängernorm Art. 226 EGV; siehe auch *Pechstein*, in: ders./Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Art. 258 AEUV, Rn. 52.

25 Vgl. zur kumulativen Verhängung etwa EuGH, Urteil vom 7. Juli 2009, Rs. C-369/07, Kommission/Griechenland, Rn. 141.

26 Zwangsgeld und Pauschalbetrag bezwecken beide, die wirksame Anwendung des Unionsrechtes zu gewährleisten. Während das nach Tagessätzen berechnete Zwangsgeld aber vor allem eine schnelle Abstellung der Vertragsverletzung erreichen soll, stützt sich der Pauschalbetrag stärker auf eine Beurteilung, was die seit dem Feststellungsurteil fortdauernde Vertragsverletzung für öffentliche und private Interessen bedeutet; siehe EuGH, Urteil vom 12. Juli 2005, Rs. C-304/02, Kommission/Frankreich, Rn. 81.

27 Ausgangspunkt ist die Mitteilung der Kommission - Verfahren für die Berechnung des Zwangsgeldes nach Artikel 171 EG-Verfahren, [ABl. C 63, 28. Februar 1997](#), S. 2. Seitdem ist die Methode mehrfach angepasst worden, etwa mit der Mitteilung der Kommission — Änderung der Berechnungsmethode für Pauschalbeträge und Tagessätze für das Zwangsgeld, die von der Kommission im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union vorgeschlagen werden, [ABl. C 70, 25. Februar 2019, S. 1](#), und zuletzt mit der Mitteilung der Kommission Anpassung der Berechnung der von der Kommission im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union vorgeschlagenen Pauschalbeträge und Zwangsgelder nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs, [ABl. C 129, 13. April 2021, S. 1](#).

28 Mitteilung der Kommission Aktualisierung der Daten für die Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof der Europäischen Union bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt, [ABl. C 74, 15. Februar 2022, S. 2](#).

Die zu zahlenden Beträge kann abschließend nur der Gerichtshof selbst verbindlich festsetzen, die Benennung einer angemessenen Summe durch die Kommission bindet den EuGH in seinem Ermessens bei der Festsetzung der Höhe eines Zwangsgeldes oder einer Pauschale nicht.²⁹ Vorliegend ist aber auch eine Annäherung über die Methode der Kommission für ihren Vorschlag nicht möglich, weil sich diese Berechnung auf verschiedene Faktoren, etwa die Schwere des Verstoßes, stützt, die ohne eine konkretisierte Pflichtverletzung nicht beurteilt werden können.³⁰

Fachbereich Europa

29 Beispielhaft etwa EuGH, Urteil vom 25. November 2003, Rs. C-278/01, Kommission/Spanien, Rn. 47 ff.

30 Vgl. zur Berechnung insgesamt *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 260 AEUV, Rn. 42 ff.