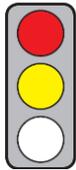


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will die CO₂-Emissionen schwerer Nutzfahrzeuge (Nfz) reduzieren.

Betroffene: Nutzer und Hersteller schwerer Nfz.



Pro: Die Ermittlung und Bereitstellung der VECTO-Daten für alle schweren Nfz ermöglicht erstmalig einen Vergleich zwischen den einzelnen Fahrzeugmodellen der Nfz-Hersteller, den jeweiligen Technologien zum Kraftstoffverbrauch und den unterschiedlichen Fahrzeugaufbauten.

Contra: (1) Die Behauptung, dass Preissteigerungen durch Einsparungen beim Kraftstoffverbrauch ausgeglichen werden können, ist nicht haltbar: Niemand kennt die exakte Höhe der mit CO₂-Obergrenzen einhergehenden Mehrkosten für alle Fahrzeughersteller.

(2) Die von der Kommission kritisierte Eigenschaft des EU-ETS, dass die CO₂-Reduktion dort erfolgt, wo sie am kostengünstigsten zu erreichen ist, ist gerade kein Argument für, sondern gegen CO₂-Obergrenzen: Aus genau diesem Grund sollte das EU-ETS auf den Straßenverkehr ausgeweitet werden.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2014) 285 vom 21. Mai 2014: **Strategie zur Minderung des Kraftstoffverbrauchs und der CO₂-Emissionen schwerer Nutzfahrzeuge**

Dazugehörige Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen: **SWD(2014) 159** und **SWD(2014) 160**

Kurzdarstellung

Soweit nicht anders angegeben, verweisen Seitenangaben auf die Mitteilung COM(2014) 285.

► Hintergrund und Ziele

- Der Straßenverkehr ist für ca. 23% aller CO₂-Emissionen in der EU verantwortlich [(SWD)2014 160, S. 2].
- Schwere Nutzfahrzeuge (Nfz) sind [SWD(2014) 160, S. 6]
 - Kraftfahrzeuge zur Personenbeförderung mit mehr als 8 Sitzplätzen und einem Gesamtgewicht über 5 Tonnen (Busse) sowie
 - Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung mit einem Gesamtgewicht von über 3,5 Tonnen (Lkw).
- Die CO₂-Emissionen schwerer Nfz in der EU
 - machen 25% der CO₂-Emissionen des gesamten Straßenverkehrs aus,
 - sind von 1990 bis 2010 um 36% gestiegen und
 - werden voraussichtlich auch 2050 noch um ca. 35% über ihrem Stand von 1990 liegen.
- Die EU hat sich verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20% gegenüber 1990 zu senken (Richtlinie 2003/87/EG, Art. 1 und 28).
- Unternehmen in Branchen, die dem EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) unterliegen, dürfen Treibhausgase nur ausstoßen, wenn sie Emissionsrechte („Zertifikate“) besitzen (Richtlinie 2003/87/EG, Art. 12 Abs. 2a und 3). Dies gilt insbesondere für Energieerzeuger, Metall-, Papier- und Chemieunternehmen sowie den Luftverkehr.
- Derzeit gibt es keine Vorschriften für die Reduktion der CO₂-Emissionen schwerer Nfz.
- Die Kommission fordert, dass auch schwere Nfz zur Erreichung der EU-Klimaziele beitragen. Ziel ist es, die CO₂-Emissionen schwerer Nfz auf „kostengünstige und verhältnismäßige Weise“ zu reduzieren (S. 3).

► Markthindernisse bei Technologien zur Senkung des Kraftstoffverbrauchs

- Der Kraftstoffverbrauch ist der wichtigste Kostenfaktor für Nutzer schwerer Nfz (S. 4).
- Kraftstoffsparende Technologien – z.B. Verbesserung bei Aerodynamik, Reifen oder Motor – können die CO₂-Emissionen schwerer Nfz um ca. 35% verringern.
- Kraftstoffsparende Technologien werden in neuen schweren Nfz nicht verwendet, da
 - sie nicht Teil der Serienausstattung von schweren Nfz sind,
 - nur wenige Käufer von Nfz über die notwendigen Daten verfügen, um kraftstoffsparende Technologien bewerten oder Fahrzeuge vergleichen zu können,
 - insbesondere Leasingunternehmen kein Interesse daran haben, weil nicht sie, sondern ihre Leasingnehmer von den Kraftstoffeinsparungen profitieren würden.

► Messung von Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen

- In der EU gibt es keine standardisierten Messverfahren für die CO₂-Emissionen von schweren Nfz.
- Maßnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen schwerer Nfz können erst getroffen werden, wenn die Emissionen gemessen und überwacht werden.
- Seit 2009 entwickelt die Kommission mit der Industrie ein Simulationsinstrument zur Messung des Kraftstoffverbrauchs und der gesamten CO₂-Emissionen von schweren Nfz (Vehicle Energy Consumption Calculation Tool, „VECTO“). Es erfasst alle Emissionen, die durch den Motor- und Antriebsstrang, die Aerodynamik und den Rollwiderstand verursacht werden.
- Die durch VECTO ermittelten Daten über Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen von neu zugelassenen schweren Nfz („VECTO-Daten“) sollen „zur Verfügung gestellt, mitgeteilt und überwacht“ werden (S. 9). Hierfür will die Kommission bis Ende 2015
 - durch Änderung der Richtlinie zur Typgenehmigung von Fahrzeugen (2007/46/EG)
 - die Methodik zur Ermittlung des Kraftstoffverbrauchs und der CO₂-Emissionen gesetzlich festlegen und
 - die Mitgliedstaaten verpflichten, den Kraftstoffverbrauch und die CO₂-Emissionen von neuen schweren Nfz zu bescheinigen,
 - in einem neuen Rechtsakt die Mitgliedstaaten verpflichten, die VECTO-Daten der Kommission mitzuteilen.

► Maßnahmen zur unmittelbaren CO₂-Reduktion

- Die Bescheinigung und Mitteilung der VECTO-Daten allein würde zu keinem „wesentlichen Rückgang der CO₂-Emissionen“ führen (S. 9). Daher sind mittelfristig zusätzlich Maßnahmen notwendig.
- Die Kommission zieht zwei Maßnahmen in Betracht:
 - verbindliche Obergrenzen für die durchschnittlichen CO₂-Emissionen neu zugelassener schwerer Nfz (S. 10) und / oder
 - die Einbeziehung der CO₂-Emissionen aus dem gesamten Straßenverkehr in das EU-ETS [SWD(2014) 160, S. 23 ff.].
- Die Einführung verbindlicher CO₂-Obergrenzen für schwere Nfz
 - ist die „offensichtlichste Lösung“, da sie die „Kohärenz“ mit der Regelung für Emissionen von Pkw [Verordnung (EG) Nr. 443/2006; s. [cepAnalyse](#)] und leichten Nfz [Verordnung (EG) Nr. 510/2011; s. [cepAnalyse](#)] sicherstellt (S. 10),
 - ist effizient, da die Preissteigerungen bei schweren Nfz durch Einsparungen beim Kraftstoffverbrauch ausgeglichen werden können [SWD(2014) 160, S. 33 und SWD(2014) 159, S. 8] und
 - führt eher zu CO₂-Reduktionen speziell bei schweren Nfz als deren Einbeziehung in das EU-ETS; denn das EU-ETS führt tendenziell dazu, dass die CO₂-Reduktionen dort erfolgen, wo sie am günstigsten zu erreichen sind; dies können andere Sektoren sein, als der schwerer Nfz [SWD(2014) 160, S. 29].
- Beide Optionen schließen sich „nicht notwendigerweise gegenseitig aus“ (S. 10).

► Maßnahmen zur mittelbaren CO₂-Reduktion

- Die Richtlinie für Straßennutzungsgebühren (1999/62/EG) soll dahingehend „überprüft“ werden, dass es leichter fällt den Straßennutzern (S. 8)
 - die Kosten für die Infrastruktur gemäß dem Nutzerprinzip anzulasten und
 - die Kosten, die der Allgemeinheit durch den Klimawandel entstehen („externe Kosten“), gemäß dem Verursacherprinzip anzulasten.
- Die Kommission will eine Initiative für mehr Transparenz und Informationen über die CO₂-Bilanz des Güter- und Personenverkehrs ausarbeiten.
- Eine Überprüfung der Kabotagevorschriften soll dazu beitragen, den Straßenverkehr durch eine höhere Auslastung der Fahrzeuge effizienter zu machen.
 - Kabotage ist die gewerbliche innerstaatliche Güterbeförderung, die von in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Verkehrsunternehmen erbracht wird.
 - Sie ist in der EU nur ausnahmsweise erlaubt [Verordnung (EG) Nr. 1072/2009, Art. 8 ff.; s. [cepAnalyse](#)].

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Weil der Klimawandel grenzüberschreitend ist und damit im Binnenmarkt für Fahrzeuge keine Hindernisse entstehen, sind Maßnahmen auf EU-Ebene notwendig. Nationale Regelungen hierzu können zur „Marktzersplitterung“ und dem Verlust von Größenvorteilen führen. [SWD(2014) 159, S. 4]

Politischer Kontext

Bereits in ihrer Mitteilung über eine Strategie für „Ökofahrzeuge“ [KOM(2010) 186; s. [cepAnalyse](#)] kündigte die Kommission an, eine Strategie für den Kraftstoffverbrauch und die CO₂-Emissionen von schweren Nfz vorzuschlagen. Sowohl in ihrer Mitteilung über eine CO₂-arme Wirtschaft bis 2050 [KOM(2011) 112; s. [cepAnalyse](#)] als auch im Weißbuch Verkehr [KOM(2011) 144; s. [cepAnalyse](#)] hat sie eine Reduktion der CO₂-Emissionen aus dem Verkehrssektor bis 2050 um 60% gegenüber 1990 gefordert. Dieses Reduktionsziel hat sie in ihrer Mitteilung über die klima- und energiepolitischen Ziele für 2030 [COM(2014) 15; s. [cepAnalyse](#)] bekräftigt.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Klimapolitik

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das Ziel der Kommission, die klimaschädlichen CO₂-Emissionen auch im Straßenverkehr zu reduzieren, ist grundsätzlich sachgerecht. Denn die Kfz-Nutzer haben keine Anreize, weniger CO₂ zu emittieren und somit zu einer besseren Klimaqualität beizutragen. Bei externen Effekten wie CO₂-Emissionen berücksichtigt der Emittent nicht die kostenmäßigen Auswirkungen der eigenen Handlungen auf Dritte.

Die verpflichtende Ermittlung und Bereitstellung der VECTO-Daten für alle neuen schweren Nfz ermöglicht erstmalig den Nfz-Käufern sowohl einen Vergleich zwischen den einzelnen Fahrzeugmodellen der Nfz-Hersteller, den jeweiligen Technologien zum Kraftstoffverbrauch und den unterschiedlichen Fahrzeugaufbauten – z.B. Kran, Kühlraum – als auch einen Vergleich zwischen verschiedenen Kombinationen der einzelnen Komponenten. Im Gegensatz zu Pkw-Modellen werden einzelne Nfz-Modelle abhängig von ihrem Aufbau sehr unterschiedlich genutzt: Hierdurch divergieren Kraftstoffverbrauch und CO₂-Ausstoß stark. Außerdem erhöht die Vergleichbarkeit den Wettbewerb sowohl zwischen Fahrzeugherstellern als auch zwischen den Aufbautenherstellern.

Die Behauptung der Kommission, dass Bescheinigung und Mitteilung der VECTO-Daten allein zu keinem „wesentlichen Rückgang der CO₂-Emissionen“ führen, ist verfehlt. Denn der Kraftstoffverbrauch ist, wie sie selbst feststellt, der wichtigste Kostenfaktor schwerer Nfz. Hieraus folgt jedoch unmittelbar, dass bei Verfügbarkeit der entsprechenden Daten die Fahrzeugkäufer kraftstoffsenkende Fahrzeuge und Technologien nachfragen werden, sofern diese tatsächlich ihre Kosten senken. Ein geringerer Kraftstoffverbrauch reduziert auch die CO₂-Emissionen.

Zwar sind CO₂-Obergrenzen für schwere Nfz in der Tat „kohärent“ mit den bestehenden Vorschriften für Pkw und leichte Nfz. Jedoch bleibt die ordnungspolitische Grundsatzkritik daran bestehen (s. [cepAnalyse](#)): Auf Ge- und Verbote, an deren Übertretung Sanktionen geknüpft werden, sollte nur zurückgegriffen werden, wenn marktkonforme Mechanismen zur Erreichung eines Ziels nicht zur Verfügung stehen. Mit dem EU-ETS verwendet die EU bereits ein Instrument, mit dem eine politisch vorgegebene Reduktion von CO₂-Emissionen zielgenau und kostenminimierend erreicht werden kann und das die Entscheidungsfreiheit der Menschen weniger einschränkt. Von den Verkehrsträgern sind bislang nur der elektrische Schienenverkehr über die Energieerzeuger und der Luftverkehr in das EU-ETS einbezogen. Aus verkehrsträgerübergreifender Sicht wäre also die Einbeziehung des Straßenverkehrs in das EU-ETS nicht weniger „kohärent“ mit bestehenden Vorschriften zur CO₂-Reduktion als die von der Kommission propagierten CO₂-Obergrenzen.

Die Behauptung der Kommission, dass die Preissteigerungen bei schweren Nfz, die wegen der Einführung von CO₂-Obergrenzen entstehen, durch Einsparungen beim Kraftstoffverbrauch ausgeglichen werden können, ist in dieser Pauschalität nicht haltbar: Niemand, auch nicht die EU, kennt die exakte Höhe der mit CO₂-Obergrenzen einhergehenden Mehrkosten für alle Fahrzeughersteller. Zudem haben schwere Nfz unterschiedliche Aufbauten und werden unterschiedlich genutzt. Folglich müsste es für jedes Endmodell eine individuelle CO₂-Grenze geben, die es bei einem unterstellten typischen Nutzungsverhalten ermöglicht, die Preissteigerungen mit Kraftstoffeinsparungen auszugleichen. Dies ist jedoch nicht praktikabel.

Die von der Kommission kritisierte Eigenschaft des EU-ETS, dass die CO₂-Reduktion dort erfolgt, wo sie am kostengünstigsten zu erreichen ist, ist gerade kein Argument für, sondern vielmehr gegen die Einführung von CO₂-Obergrenzen: Aus genau diesem Grund sollte das EU-ETS auf alle Verkehrsträger und damit auch den Straßenverkehr einschließlich schwerer Nfz ausgeweitet werden. Für das Klima spielt es keine Rolle, ob CO₂-Emissionen im Straßenverkehr oder woanders eingespart werden. Die beschriebene Eigenschaft des EU-ETS führt dazu, dass die CO₂-Reduktion nicht nur treffsicher, sondern auch zu geringstmöglichen Kosten erreicht wird. Dieses System ist deshalb allen anderen Klimaschutzmaßnahmen überlegen.

Parallel sollten die bestehenden Kraftstoffsteuern in den Mitgliedstaaten verringert werden, damit keine Doppelbelastungen auftreten. Einen praktikablen Ansatz für den Straßenverkehr stellt der „Upstream-Emissionshandel“ dar, der auf der ersten Handelsstufe, also bei Raffinerien und Importeuren fossiler Kraftstoffe, ansetzt. Zudem bezieht die Ausweitung des EU-ETS auf den Straßenverkehr alle Fahrzeuge in die Klimaschutzmaßnahme ein. Im Gegensatz dazu würden die von der Kommission propagierten CO₂-Obergrenzen nur Neufahrzeuge gelten.

Die Anlastung der Infrastrukturkosten bei den Nutzern und der „externen Kosten“ bei den Verursachern ist sachgerecht. Denn Preise sollen Knappheit signalisieren. Dies können sie allerdings nur, wenn alle relevanten Kosten auch tatsächlich in die Preisbildung einfließen. Die externen Kosten können allerdings in der Praxis nicht exakt berechnet werden. Denn dies setzt Wissen voraus, welches in der nötigen Exaktheit prinzipiell nicht vorhanden sein kann. Dies gilt etwa für die genaue Anzahl der Geschädigten und die ökonomische Bewertung des jeweiligen Schadens. Daher ist die Anlastung der „externen Kosten“ bei den Verursachern nur näherungsweise möglich.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die angekündigte Überprüfung der Kabotagevorschriften sollte dazu führen, dass die Beschränkungen für Kabotage gelockert – besser noch: vollständig aufgehoben – werden. Denn dadurch wird die Anzahl unnötiger Leerfahrten ausländischer schwerer Nfz im innerstaatlichen Verkehr und deshalb auch der CO₂-Ausstoß des Straßenverkehrs ohne zusätzliche Kosten verringert. Gleichzeitig wird der Binnenmarkt gestärkt, da der Markt für innerstaatliche Beförderungen weiter geöffnet wird und Verkehrsunternehmen ihre Dienste in allen Mitgliedstaaten anbieten können. Tendenziell sinken die Preise für Straßengütertransporte, da zum einen der Wettbewerb erhöht und zum anderen die Anzahl an Leerfahrten reduziert wird.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Sowohl CO₂-Obergrenzen als auch die Einbeziehung des Straßenverkehrs in das EU-ETS schaffen Anreize zur Forschung und Entwicklung von schweren Nfz mit geringerem CO₂-Ausstoß und können sich durch gesteigerte Innovationsaktivitäten positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirken. Andererseits führen erhöhte Entwicklungskosten zu höheren Verkaufspreisen für neue schwere Nfz, was sich über geringere Absatzzahlen negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas erlassen (Art. 192 AEUV). Zudem dienen EU-weit einheitliche CO₂-Obergrenzen für schwere Nfz dazu, das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen (Art. 114 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. EU-weit einheitliche CO₂-Obergrenzen für schwere Nfz können nur auf EU-Ebene erlassen werden.

Alternatives Vorgehen

Statt CO₂-Obergrenzen für schwere Nfz vorzugeben, sollte die EU das EU-ETS auf alle Verkehrsträger und damit auch auf den Straßenverkehr ausweiten. Um Doppelbelastungen zu vermeiden, sollte zugleich in den Mitgliedstaaten bestehende Kraftstoffsteuern entsprechend gesenkt werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Ermittlung und Bereitstellung der VECTO-Daten für alle schweren Nfz ermöglicht erstmalig einen Vergleich zwischen den einzelnen Fahrzeugmodellen der Nfz-Hersteller, den jeweiligen Technologien zum Kraftstoffverbrauch und den unterschiedlichen Fahrzeugaufbauten. Die Behauptung, dass Preissteigerungen durch Einsparungen beim Kraftstoffverbrauch ausgeglichen werden können, ist nicht haltbar: Niemand kennt die exakte Höhe der mit CO₂-Obergrenzen einhergehenden Mehrkosten für alle Fahrzeughersteller. Die von der Kommission kritisierte Eigenschaft des EU-ETS, dass die CO₂-Reduktion dort erfolgt, wo sie am kostengünstigsten zu erreichen ist, ist gerade kein Argument für, sondern gegen CO₂-Obergrenzen: Aus genau diesem Grund sollte das EU-ETS auf den Straßenverkehr ausgeweitet werden.