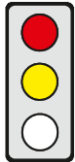


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** CO<sub>2</sub>-Emissionen und Kraftstoffverbrauch neuer Lkw und Busse („schwerer Nutzfahrzeuge“, SNF) sollen EU-weit überwacht, gemeldet und veröffentlicht werden.

**Betroffene:** Fahrzeughersteller, Transportunternehmen, Zulassungsbehörden.



**Pro:** Die parallele Meldepflicht der Mitgliedstaaten und Hersteller sorgt kosteneffizient dafür, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen von SNF dem jeweiligen Zulassungsstaat zugerechnet werden können.

**Contra:** (1) Das Vorhaben der Kommission, vor der Verabschiedung der vorliegenden Verordnung CO<sub>2</sub>-Grenzwerte festzulegen, führt dazu, dass ordnungsrechtliche Vorgaben auf Basis einer unzureichenden Datenlage gemacht werden.

(2) Die Veröffentlichung von umfangreichen Daten zu Fahrzeugkomponenten, Fahrzeugeigenschaften und Technologien zur Senkung des Kraftstoffverbrauchs schwächt die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Fahrzeughersteller auf Märkten außerhalb der EU.

(3) Die Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht reichen nicht aus, um den EU-Herstellern gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.

Die wichtigen Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2017) 279** vom 31. Mai 2017 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates **über die Überwachung und Meldung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs neuer schwerer Nutzfahrzeuge**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Lkw und Busse („schwere Nutzfahrzeuge“, SNF) verursachen in der EU (S. 3)
  - 5% aller CO<sub>2</sub>-Emissionen,
  - 20% der CO<sub>2</sub>-Emission im Verkehrssektor,
  - 25% der CO<sub>2</sub>-Emission im Straßenverkehr.
- Bis 2030 wird ein weiterer Anstieg der CO<sub>2</sub>-Emissionen von SNF erwartet (Erwägungsgrund 4).
- Die Kommission plant in ihrem Vorschlag zur Änderung der Wegekosten-Richtlinie [COM(2017) 275, s. [cepAnalyse 24/2017](#)] die Einführung CO<sub>2</sub>-abhängiger Straßennutzungsgebühren für SNF. Dafür soll die Staffelung nach EURO-Schadstoffklassen zur Luftverschmutzung wegfallen.
- Die Kommission will Anfang 2018 erstmals CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für SNF vorschlagen [Folgenabschätzung SWD(2017) 188, S. 6].
- Der vorliegende Verordnungsvorschlag soll die Überwachung und Meldung des Kraftstoffverbrauchs und der dadurch erzeugten CO<sub>2</sub>-Emissionen von SNF ermöglichen, um (S. 4)
  - CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Festlegung von Straßenbenutzungsgebühren berücksichtigen zu können,
  - die geplanten CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für SNF um- und durchsetzen zu können,
  - durch „vollkommene Markttransparenz“ potentielle Käufer von SNF besser über deren Kraftstoffverbrauch zu informieren und Hersteller durch mehr Wettbewerb zu Innovationen zu veranlassen.

#### ► Anwendungsbereich

- Die vorgeschlagene Verordnung gilt (Art. 2)
- für neue SNF – Lkw, Busse, Vans, SUVs – über 2,61 t, soweit sie nicht bereits der entsprechenden Verordnung [(EG) 715/2007] für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge unterliegen, sowie
  - für Anhänger über 3,5 t.

#### ► VECTO: Berechnung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und Kraftstoffverbrauch

- Die Kommission hat zusammen mit den Herstellern von SNF die Simulationssoftware VECTO [„Vehicle Energy Consumption Calculation Tool“; s.a. Mitteilung COM(2014) 285, s. [cepAnalyse 40/2014](#)] entwickelt. Die VECTO-Daten umfassen
  - die CO<sub>2</sub>-Emissionen und den Kraftstoffverbrauch bei verschiedenen Nutzungsprofilen (Output-Daten),
  - die zur Berechnung erforderlichen Fahrzeugspezifikationen (Input-Daten).

- Die für die Fahrzeugzulassung notwendigen VECTO-Daten liegen zwar bei den Herstellern digital, aber bei einigen nationalen Zulassungsbehörden nur in Papierform vor [SWD(2017) 188, S. 30].
- VECTO ist derzeit nur auf Lkw über 7,5 t anwendbar. Die VECTO-Entwicklung für Busse soll 2017 abgeschlossen werden und anschließend für weitere Arten von SNF erfolgen. [SWD(2017) 188, S. 56]

#### ► **Meldepflichten der Mitgliedstaaten**

- Ab 2020 müssen die Mitgliedstaaten jedes Jahr bis zum 28. Februar der Kommission für alle SNF, die im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals bei ihnen zugelassen wurden oder weniger als drei Monate davor in einem Drittstaat zugelassen wurden, Daten melden (Art. 4 i.V.m. Anhang II).
- Diese Daten sind (Anhang I Teil A):
  - die Fahrzeug-Identifizierungsnummer (FIN),
  - der Herstellername und die Marke des Fahrzeugs,
  - Angaben zum Antrieb, wie Elektro- oder Hybrid-Antrieb bzw. Kraftstoffart, und Aufbau.

#### ► **Meldepflichten der Hersteller**

- Ab 2020 müssen die Hersteller jedes Jahr bis zum 28. Februar der Kommission für alle SNF, die sie im vorangegangenen Kalenderjahr hergestellt haben, 73 Datenkategorien melden (Art. 5 i.V.m. Anhang II).
- Darunter fallen (Anhang I Teil B):
  - die auch von den Mitgliedstaaten zu meldenden Daten: FIN, Herstellername und Marke des Fahrzeugs,
  - die CO<sub>2</sub>-Emissionen und der Kraftstoffverbrauch gemäß VECTO,
  - Herstellernamen und Marken wichtiger Fahrzeugkomponenten wie Getriebe, Achsen und Reifen,
  - umfangreiche Input-Daten für VECTO:
    - Spezifikation wichtiger Fahrzeugkomponenten wie Motor, Getriebe, Achsen und Reifen,
    - weitere Fahrzeugeigenschaften wie Gewicht und Luftwiderstand,
    - Nebenaggregate wie Kühlung, Klimaanlage und Hydraulikpumpen sowie
    - „fortschrittliche Technologien“ zur Minderung des Kraftstoffverbrauchs und von CO<sub>2</sub>-Emissionen.

#### ► **Zentrales Datenregister**

- Die Kommission muss die von den Mitgliedstaaten und Herstellern übermittelten Daten mittels der FIN in einem Zentralregister zusammenführen (Art. 6 Abs. 1). Dadurch können die Fahrzeugdaten der Hersteller dem jeweiligen Zulassungsmitgliedstaat zugeordnet werden [SWD(2017) 188, S. 6].
- Die Daten im Zentralregister sind grundsätzlich öffentlich zugänglich. Hiervon ausgenommen sind folgende „sensible Daten“ (Art. 6 Abs. 1, Erwägungsgrund 10):
  - die Herstellernamen und Marken von Fahrzeugkomponenten, zwecks Schutz „des fairen Wettbewerbs“,
  - die FIN, zwecks Schutz „personenbezogener Daten“.

#### ► **Datenqualität**

- Die Mitgliedstaaten und die Hersteller sind für die Richtigkeit und Qualität der gemeldeten Daten verantwortlich und müssen die Kommission unverzüglich über Fehler unterrichten (Art. 7 Abs. 1).
- Stellt die Kommission bei eigenen Qualitätsüberprüfungen Datenfehler fest oder wird sie über solche unterrichtet, muss sie das Zentralregister berichtigen (Art. 7 Abs. 2 und 3).

#### ► **Bericht**

- Die Kommission muss die übermittelten Daten analysieren (Art. 8 Abs. 1).
- Sowohl für jeden Hersteller als auch für die EU insgesamt muss sie die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen und den durchschnittlichen Kraftstoffverbrauch der SNF-Flotte ermitteln (Art. 8 Abs. 2).
- Sie muss die Ergebnisse ihrer Analyse im jährlichen Bericht zur Energieunion [Verordnungsvorschlag Energieunion-Governance [COM(2016) 759, Art. 29; s. [cepAnalyse 17/2017](#)] veröffentlichen (Art. 8 Abs. 1).

## **Wesentliche Änderungen zum Status quo**

- Bisher werden CO<sub>2</sub>-Emissionen neuer SNF nicht EU-weit erfasst. Nun müssen die Mitgliedstaaten und Hersteller der Kommission die Daten zu Neuzulassungen, Kraftstoffverbrauch und CO<sub>2</sub>-Emissionen melden.
- Neu ist, dass zur Überwachung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs neuer SNF in der EU ein öffentliches Zentralregister eingeführt wird.
- Neu ist die Pflicht der Kommission, die Ergebnisse ihrer Analysen zu CO<sub>2</sub>-Emissionen und Kraftstoffverbrauch der SNF-Flotten zu veröffentlichen.

## **Subsidiaritätsbegründung der Kommission**

Angesichts der grenzüberschreitenden Folgen des Klimawandels und um den Binnenmarktes für Kraftstoffe, Fahrzeuge und Verkehrsdienstleistungen zu schützen, ist ein Tätigwerden der EU gerechtfertigt. Da neue SNF häufig in anderen Mitgliedstaaten als den Zulassungsstaaten hergestellt werden, wäre zur Überwachung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und Kraftstoffverbrauch auf nationaler Ebene eine umfassende Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erforderlich. Da eine einheitliche Überwachung wegen unterschiedlicher Rechtsvorschriften und Praktiken nicht garantiert und die jeweils erhobenen Daten nur schwer vergleichbar wären, drohen ohne EU-Regelung die Fragmentierung des Binnenmarktes und ein Verlust an Markttransparenz (S. 5).

## Politischer Kontext

Bis 2030 will die EU alle CO<sub>2</sub>-Emissionen um mindestens 40% gegenüber 1990 verringern (Europäischer Rat vom Oktober 2014, s. [ceplnput 2/2015](#)). Hierzu sollen die CO<sub>2</sub>-Emissionen in den Sektoren, die – wie der Verkehr – nicht vom EU-Emissionshandel erfasst werden, um 30% gegenüber 2005 sinken. Bis 2050 will die Kommission die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrssektors um mindestens 60% gegenüber 1990 senken, wie sie mehrfach – Verkehrsweißbuch [KOM(2011) 144, s. [cepAnalyse](#)], „Strategie zur Minderung des Kraftstoffverbrauchs und der CO<sub>2</sub>-Emissionen schwerer Nutzfahrzeuge“ [COM(2014) 285, s. [cepAnalyse 40/2014](#)] sowie „Strategie für emissionsarme Mobilität“ [COM(2016) 501, s. [cepAnalyse 30/2016](#)] – bekräftigt hat. In Letzterer fordert die Kommission auch „verstärkt“ den Einsatz von Straßennutzungsgebühren zum Schutz des Klimas. Hierzu enthält das am 31. Mai 2017 von der Kommission veröffentlichte „Straßenpaket“ neben dem vorliegenden Verordnungsvorschlag auch einen Vorschlag zur Berücksichtigung von CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Festlegung von Straßennutzungsgebühren [COM(2017) 275, s. [cepAnalyse 24/2017](#)]. Für das erste Quartal 2018 ist ein Rechtssetzungsvorschlag zu CO<sub>2</sub>-Grenzwerten für SNF angekündigt.

## Stand der Gesetzgebung

31.05.17 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatter: Damiano Zoffoli (S&D-Fraktion, IT);
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Verkehr (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 91 AEUV (Verkehr)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

Eine Einbindung von SNF in die EU-Klimapolitik ist angesichts steigender verkehrsbedingter CO<sub>2</sub>-Emissionen – insbesondere im Straßengüterverkehr – angebracht. **Die Einbeziehung des Straßenverkehrs einschließlich SNF in den europäischen Emissionsrechtehandel (EU-ETS) wäre jedoch nicht nur – klimapolitisch wie ökonomisch – deutlich effizienter als die für SNF geplante Einführung CO<sub>2</sub>-abhängiger Straßennutzungsgebühren und von CO<sub>2</sub>-Grenzwerten (s. [ceplnput 05/2015](#)). Sie würde zudem die mit der vorliegenden Verordnung geplanten bürokratischen, dirigistischen Meldepflichten komplett überflüssig machen.**

Durch die Einbeziehung in das EU-ETS würden dem einzelnen Fahrzeug sein tatsächlicher Kraftstoffverbrauch und damit seine tatsächlichen Emissionen über höhere Kraftstoffpreise direkt zugerechnet. Diese direkte Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen würde u.a. dafür sorgen, dass auf dem Markt entsprechend kraftstoffsparendere und CO<sub>2</sub>-ärmere Fahrzeuge nachgefragt und angeboten würden. Da die CO<sub>2</sub>-Bepreisung an dem tatsächlichen und nicht nur potentiellen Kraftstoffverbrauch und CO<sub>2</sub>-Ausstoß eines Fahrzeugs ansetzt, würden auch Anreize für eine kraftstoffsparendere, CO<sub>2</sub>-ärmere Nutzung und Fahrweise gesetzt. Dies ist bei CO<sub>2</sub>-abhängigen Straßennutzungsgebühren und CO<sub>2</sub>-Grenzwerten nicht der Fall, denn sie basieren auf abstrakt berechneten Werten, berücksichtigen also die tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen nur sehr ungenau. Zudem würde die Berücksichtigung von CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Festlegung von Straßennutzungsgebühren zu einer sehr komplexen Tarifstruktur führen und die bewährte Staffelung nach EURO-Schadstoffklassen verdrängen, die in den Ländern, die sie eingeführt haben, zu einem saubereren Fuhrpark geführt hat (s. [cepAnalyse 24/2017](#)). CO<sub>2</sub>-Grenzwerte hätten zudem den Nachteil, dass sie nur für neu zugelassene Fahrzeuge gelten.

Da die Kommission gleichwohl fest entschlossen ist, CO<sub>2</sub>-abhängige Straßennutzungsgebühren und CO<sub>2</sub>-Grenzwerte einzuführen, ist der vorliegende Verordnungsvorschlag wie folgt zu bewerten:

**Das Vorhaben der Kommission, bereits Anfang 2018 – also realistischerweise vor der Verabschiedung der vorliegenden Verordnung – CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für SNF festzulegen, führt dazu, dass ordnungsrechtliche Vorgaben auf Basis einer unzureichenden Datenlage gemacht werden.** Die Kommission sollte deshalb damit mindestens bis 2020 warten, wenn die ersten relevanten Daten im Zentralregister zusammengetragen und analysiert sind. Dann kann besser über Sinn und Ausmaß von CO<sub>2</sub>-Grenzwerten entschieden werden.

Für die von der Kommission forcierten CO<sub>2</sub>-abhängigen Straßennutzungsgebühren und CO<sub>2</sub>-Grenzwerte sowie die angestrebte Markttransparenz ist es unverzichtbar, den potentiellen Kraftstoffverbrauch und CO<sub>2</sub>-Ausstoß für verschiedene SNF möglichst objektiv zu ermitteln. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Aufbauten und Nutzungen kann man dabei nicht – wie bei den vergleichsweise standardisierten Pkw – aus einer Stichprobe von Tests auf dem Prüfstand oder im Realbetrieb auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß eines Modells schließen. Denn Kraft-

stoffverbrauch und CO<sub>2</sub>-Ausstoß von SNF hängen von deren genauer Spezifikation ab. Die hierbei relevanten Faktoren sind der von den Aufbauten abhängige Luftwiderstand, das Gewicht, der Motor, der Rollwiderstand der Reifen, das Getriebe, die Achsen und die Nebenaggregate wie Kühlung oder Hydraulikpumpen. VECTO löst dieses Problem, indem bei jeder Typgenehmigung für spezifische Faktoren gemessen und in die Software eingespeist werden. VECTO berechnet daraus den Kraftstoffverbrauch und die CO<sub>2</sub>-Emissionen für standardisierte Nutzungsprofile – Fern-, Regional- oder Stadtverkehr –, Fahrzeugkonfigurationen – mit oder ohne Anhänger – und unterschiedliche Ladungen. Die so ermittelten Werte für Kraftstoffverbrauch und CO<sub>2</sub>-Ausstoß weichen weniger als 3% von realen Messwerten ab [s. SWD(2017) 188, S. 12].

**Die Simulationssoftware VECTO bewirkt damit für sich genommen bereits ausreichend Markttransparenz für die Käufer von SNF und verstärkten Wettbewerbsdruck auf die Hersteller, kraftstoffsparendere und CO<sub>2</sub>-ärmere SNF anzubieten** (s. [cepAnalyse 40/2014](#)). Denn Kraftstoffkosten sind ein bedeutender Faktor für Transportunternehmen.

Für die Erhebung CO<sub>2</sub>-abhängiger Straßennutzungsgebühren und die Kontrolle von CO<sub>2</sub>-Grenzwerten ist es ausreichend, die VECTO-Daten zum CO<sub>2</sub>-Ausstoß sowie diejenigen Fahrzeugeigenschaften zu melden und zu veröffentlichen, die für die konkrete Ausgestaltung derartiger Maßnahmen unverzichtbar sind. Die geplante umfassende Meldepflicht und **die vorgesehene Veröffentlichung der Daten zu Fahrzeugkomponenten, Fahrzeugeigenschaften und „fortschrittlichen“ Technologien zur Senkung des Kraftstoffverbrauchs** gehen nicht nur deutlich darüber hinaus. Sie **schwächen** auch **die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Fahrzeughersteller auf Märkten außerhalb der EU**. Denn Hersteller aus Drittstaaten, die außerhalb der EU mit EU-Herstellern konkurrieren, müssen – und werden daher – diese Daten nicht veröffentlichen, solange sie nicht in die EU exportieren. Sie brauchen sich also nicht in die Karten schauen zu lassen, profitieren aber von der Transparenz in der EU und erhalten gratis Einblicke in nur sehr kostspielig erfassbare technische Details wie den Luftwiderstand und in Technologien zur Senkung des Kraftstoffverbrauchs.

Vor diesem Hintergrund ist das Vorhaben der Kommission, wettbewerbskritische Daten von der Veröffentlichung auszuschließen, zur Wahrung eines fairen internationalen Wettbewerbs auf den Nicht-EU-Märkten unverzichtbar. **Die** zum „Schutz des fairen Wettbewerbs“ gewährten **Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht reichen jedoch nicht aus, um den EU-Herstellern gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten**, da die zum Teil sensiblen Daten zu den Fahrzeugeigenschaften, z.B. zum Luftwiderstand, und zu „fortschrittlichen“ Technologien nicht darunterfallen.

**Die parallele Meldepflicht der Mitgliedstaaten und Hersteller** sowie die Zusammenführung der Daten mittels der FIN **sorgt kosteneffizient dafür**, dass bei jedem neuen SNF neben Kraftstoffverbrauch und CO<sub>2</sub>-Emissionen auch dessen Zulassungsstaat bekannt ist. Dies ist Voraussetzung dafür, **dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen von SNF dem jeweiligen Zulassungsstaat zugerechnet werden können**. Das wiederum ist notwendig, da die EU-Klimapolitik den Verkehr außerhalb des EU-ETS regelt und für die Nicht-ETS-Sektoren jedem Mitgliedstaat ein verpflichtendes nationales CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel vorschreibt [Effort-Sharing-Entscheidung (406/2009/EG); Verordnungsvorschlag COM(2016) 482, s. [cepAnalyse 26/2016](#)]. Bei alleiniger Meldepflicht der Mitgliedstaaten müssten jene Mitgliedstaaten, die VECTO-Daten nur in Papierform verwalten, auf digitale Übermittlung umstellen, was insgesamt zu fünffachen Kosten im Vergleich zur parallelen Meldepflicht führen würde [s. SWD(2017) 188, S. 31].

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz des Klimas erlassen (Art. 192 AEUV).

### Subsidiarität

Unproblematisch. Nur EU-weit einheitliche Vorgaben für die Überwachung und Meldung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs von SNF ermöglichen die Vergleichbarkeit von Daten im gesamten Binnenmarkt.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Einbeziehung des Straßenverkehrs einschließlich SNF in den europäischen Emissionsrechtehandel würde die geplanten bürokratischen Meldepflichten überflüssig machen. Das Vorhaben der Kommission, vor der Verabschiedung der vorliegenden Verordnung CO<sub>2</sub>-Grenzwerte festzulegen, führt dazu, dass ordnungsrechtliche Vorgaben auf Basis einer unzureichenden Datenlage gemacht werden. Die Simulationssoftware VECTO bewirkt für sich genommen ausreichend Markttransparenz für die Käufer von SNF und Wettbewerbsdruck auf die Hersteller, kraftstoffsparendere und CO<sub>2</sub>-ärmere SNF anzubieten. Die Veröffentlichung von umfangreichen Daten zu Fahrzeugkomponenten, Fahrzeugeigenschaften und Technologien zur Senkung des Kraftstoffverbrauchs schwächt die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Fahrzeughersteller auf Märkten außerhalb der EU. Die Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht reichen nicht aus, um den EU-Herstellern gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. Die parallele Meldepflicht der Mitgliedstaaten und Hersteller sorgt kosteneffizient dafür, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen von SNF dem jeweiligen Zulassungsstaat zugerechnet werden können.