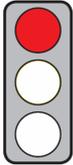


Stand: 15.02.08

## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Ab 2012 soll der durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Ausstoß neuer Pkw in der EU auf einen Sockelbetrag von 130 Gramm je Kilometer sinken. Hinzu kommen Zusatzbeträge, deren Höhe vom Gewicht der Pkw abhängt. Bei Überschreitung von CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben muss ein Pkw-Hersteller ein Bußgeld zahlen.

**Betroffene:** Pkw-Hersteller und ihre Zulieferer, Käufer neuer Pkw.



**Pro:** Die Verordnung strebt eine Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen neuer Pkw an.

**Contra:** Die angestrebte CO<sub>2</sub>-Reduktion kann nur dann sicher erreicht werden, wenn vorab Höchstmengen für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß festgelegt werden. Darauf zielt der Vorschlag aber gerade nicht ab.

**Änderungsbedarf:** Der Straßenverkehr sollte in den Handel mit CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten einbezogen werden. Raffinerien sollten für das CO<sub>2</sub>, das in dem von ihnen produzierten Treibstoff gebunden ist, Emissionsrechte erwerben müssen. Das Bußgeldmodell der Kommission ist abzulehnen.

## INHALT

### Titel

Vorschlag **KOM(2007) 856** vom 19. Dezember 2007 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen** im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen.

### Kurzdarstellung

#### ► Zusammenhang mit internationalen Verpflichtungen der EU

- Um ihren Verpflichtungen aus dem Klimaschutzabkommen von Kyoto nachzukommen, beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU im März 2007, die CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU bis 2020 um 20 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken.
- Auf Pkw entfallen derzeit 12 % der gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU. Gegenwärtig belaufen sich die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen neuer PKW in der EU auf 160 Gramm pro Kilometer.

#### ► Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung

- Unter die Verordnung fallen sämtliche neuen Pkw, die ab 2012 in der EU erstmals zugelassen werden und zuvor nicht außerhalb der EU zugelassen waren (Art. 2).

#### ► Verpflichtungen der Pkw-Hersteller

- Ab 2012 muss jeder Pkw-Hersteller dafür sorgen, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen der von ihm hergestellten neuen Pkw eine für ihn maßgebliche Zielvorgabe nicht überschreiten (Art. 4). Diese CO<sub>2</sub>-Zielvorgabe setzt sich zusammen aus einem Sockelbetrag und einem Zusatzbetrag (Anhang 1 Nr. 1).
- Der Sockelbetrag beläuft sich auf 130 Gramm CO<sub>2</sub> pro Kilometer. Dabei kommt es nicht auf die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen jedes einzelnen neuen Pkw an, sondern auf die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen aller neuen Pkw, die ein Hersteller produziert (Art. 3 Abs. 1 lit. a; sog. „flottenbezogener“ Ansatz).
- Der Sockelbetrag erhöht oder verringert sich um einen Zusatzbetrag, dessen Höhe vom Gewicht der hergestellten Pkw abhängt (Anhang 1 Nr.1). Ist ein Pkw schwerer als 1289 kg, kommt dem Hersteller ein Zusatzbetrag von 0,0457 g CO<sub>2</sub> je kg Gewicht zugute. Ist ein Pkw leichter als 1289 kg, wird der Zusatzbetrag abgezogen ([vgl. separate grafische Darstellung des CEP](#)). Die vorgeschlagene Berechnungsformel führt jedoch zu einer Korrektur des Zusatzbetrags, wenn sich herausstellt, dass die neuen Pkw eines Herstellers im Lauf der Jahre durchschnittlich an Gewicht zunehmen. Damit will die Kommission verhindern, dass das Durchschnittsgewicht neuer Pkw ansteigt.
- Ab 2010 muss auf allen Schautafeln, Werbeplakaten und in Werbeschriften angegeben werden, um wie viel die tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen des beworbenen Pkw von der für den jeweiligen Hersteller maßgeblichen CO<sub>2</sub>-Zielvorgabe abweichen (Art. 11).

#### ► Verhängung von Bußgeldern bei Überschreitung der CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben

- Überschreitet ein Pkw-Hersteller die für ihn maßgebliche CO<sub>2</sub>-Zielvorgabe, wird ihm ein Bußgeld auferlegt (Art. 7 Abs. 1).
- Die Höhe des Bußgelds berechnet sich, indem folgende Werte multipliziert werden (Art. 7 Abs. 2):
  - die CO<sub>2</sub>-Grammzahl pro Kilometer, um die die Zielvorgabe überschritten wird,
  - die Anzahl der Pkw-Neuzulassungen des Herstellers in dem jeweiligen Jahr,

- ein Bußgeldsatz in Höhe von 20 Euro für 2012, 35 Euro für 2013, 60 Euro für 2014 und 95 Euro ab 2015.
- Das Bußgeld fließt in den EU-Haushalt (Art. 7 Abs. 5).
- ▶ **Ausnahmen für kleine Pkw-Hersteller**
  - Unabhängige Pkw-Hersteller, die nicht mehr als 10.000 neue Pkw pro Kalenderjahr herstellen, können bei der Kommission eine niedrigere CO<sub>2</sub>-Zielvorgabe beantragen (Art. 9 Abs. 1 und 2).
  - Ändern sich die Umstände, die zu einer Ausnahme geführt haben, muss der Pkw-Hersteller die Kommission hierüber informieren (Art. 9 Abs. 4). Die Kommission kann dann, oder wenn der begünstigte Pkw-Hersteller von ihm angekündigte Programme zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung nicht umsetzt, gewährte Ausnahmen aufheben (Art. 9 Abs. 5 und 6).
- ▶ **Bildung eines Verbundes („Pool“) von Pkw-Herstellern zur Erreichung von CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben**
  - Pkw-Hersteller, denen keine Ausnahme nach Art. 9 gewährt wurde, dürfen einen Verbund zur Einhaltung einer für alle Mitglieder maßgeblichen CO<sub>2</sub>-Zielvorgabe bilden. Sie müssen die Bildung eines solchen Verbundes der Kommission mitteilen (Art. 5 Abs. 1). Bei Überschreitung der CO<sub>2</sub>-Zielvorgabe wird das Bußgeld dem Verbund auferlegt (Art. 5 Abs. 2).
  - Ein Verbund muss beitragswilligen Pkw-Herstellern Zugang gewähren (Art. 5 Abs. 5).
  - Mitglieder eines Verbundes, die nicht zugleich einen Konzern bilden, dürfen aus kartellrechtlichen Gründen nur folgende Informationen austauschen (Art. 5 Abs. 5 und 6):
    - die CO<sub>2</sub>-Zielvorgabe, die sich in Abhängigkeit vom Gewicht der hergestellten Pkw ergibt;
    - die tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Durchschnittsemissionen;
    - die Gesamtzahl aller jeweils zugelassenen Fahrzeuge.
- ▶ **Überwachung der Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben durch die Kommission**
  - Ab dem Jahr 2010 müssen die Mitgliedstaaten jährlich Informationen zu allen in ihrem Hoheitsgebiet zugelassenen neuen Pkw an die Kommission übermitteln (Art. 6 Abs. 1). Diese legt hierfür ein öffentlich zugängliches Zentralregister an (Art. 6 Abs. 4).
  - Die Kommission berechnet bis spätestens Mitte 2011 und dann in jährlichem Abstand auf der Grundlage der Daten des Zentralregisters für jeden Pkw-Hersteller vorläufig die Differenz zwischen der jeweiligen CO<sub>2</sub>-Zielvorgabe und den tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen im vorangegangenen Kalenderjahr. Sie informiert die Pkw-Hersteller über das Ergebnis (Art. 6 Abs. 4 und 6).
  - Die Kommission darf detaillierte Regelungen für das Überwachungsverfahren sowie die Erhebung und Übermittlung von Daten erlassen, wenn sie solche Regelungen mit einem Ausschuss nationaler Experten abstimmt und weder das Europäische Parlament noch der Rat widersprechen (Art. 6 Abs. 8).
  - Die Kommission muss dem Europäischen Parlament im Jahr 2010 einen Bericht zur Umsetzung der Verordnung vorlegen. Sie hat dabei zu prüfen, ob es in den Jahren 2006 bis 2009 zu einer Änderung des Durchschnittsgewichts der in der EU zugelassenen Pkw gekommen ist (Art. 10 Abs. 1 und 2).

## Änderung zum Status quo

Rechtlich verbindliche und sanktionierbare CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben für die Autoindustrie gibt es bisher nicht.

## Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission ist der Auffassung, dass Zielvorgaben der Mitgliedstaaten zur Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes neuer Pkw die Erreichung eines EU-weiten CO<sub>2</sub>-Reduzierungsziels nicht gewährleisten können. Wegen beträchtlicher Unterschiede im durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoß der jeweiligen Pkw-Neuwagenflotten sei bei einzelstaatlichem Handeln mit einer Fragmentierung des Binnenmarktes zu rechnen. Auf EU-Ebene festgelegte CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben seien ferner für die Pkw-Hersteller flexibler.

## Positionen der EU-Organe

### Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

### Ausschuss der Regionen

Offen.

### Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

### Europäisches Parlament

Das Parlament hat sich im Rahmen der Befassung mit der Mitteilung „CARS21“ (KOM(2007) 22) am 15.01.08 dafür ausgesprochen, verbindliche CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben erst 2015 einzuführen.

### Rat – „Umwelt“

Offen.

## Stand der Gesetzgebung

19.12.07	Annahme durch Kommission
11.01.08	Diskussion im Rat
Offen	Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung und Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Umwelt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen (federführend), Industrie und Forschung, Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Verkehr (Berichterstatter Seán Ó Neachtain)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt (federführend); Wirtschaft und Technologie; Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Artikel 95 EGV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

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 der Einführung eines möglichst umfassenden Handels mit Emissionsrechten gibt es jedoch eine zielgenaue und die Entscheidungsfreiheit der Marktteilnehmer weniger einschränkende Regelungsoption.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die von der Kommission vorgeschlagenen CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben für Autohersteller bieten **keine Gewähr** dafür, **dass sich die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Straßenverkehr im gewünschten Ausmaß verringern werden**. Zwar vermitteln solche CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben einen Anreiz zum Bau von Motoren, die weniger CO<sub>2</sub> pro Kilometer emittieren. Doch geht von solchen Vorgaben allenfalls eine **Steuerungswirkung** für das Kaufverhalten aus, jedoch **keineswegs für das Fahrverhalten** der Autofahrer. Letztlich bestimmt aber das Fahrverhalten den CO<sub>2</sub>-Ausstoß aus dem Straßenverkehr.

**Um CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele sicher und effizient zu erreichen, müsste zunächst der maximal zugelassene Ausstoß an CO<sub>2</sub> festgelegt werden. Dann müssten Zertifikate ausgegeben werden**, die Rechte zum Ausstoß von CO<sub>2</sub> verbriefen. Mit diesen Zertifikaten sollte anschließend frei gehandelt werden dürfen, und zwar **unter Anknüpfung an bereits bestehende Handelssysteme** in anderen Wirtschaftssektoren (**sog. „offener“ Emissionshandel**). Im Rahmen eines offenen Emissionshandels wäre es beispielsweise möglich, dass eine Raffinerie von einem Kraftwerksbetreiber CO<sub>2</sub>-Emissionsrechte erwirbt oder umgekehrt.

Die Kosten, die entstehen, wenn CO<sub>2</sub>-Emissionen verringert werden sollen, sind nicht für alle Emittenten gleich hoch. Die sog. **Grenzvermeidungskosten sind unterschiedlich hoch**. Ein offener Emissionshandel führt dazu, dass die Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Emissionen dort stattfindet, wo dies zu den geringsten Kosten möglich ist. Rechte zum Ausstoß von CO<sub>2</sub> werden dagegen vorrangig von solchen Unternehmen erworben, deren Grenzvermeidungskosten am höchsten sind – ein effizientes Ergebnis.

Informations- und Meldepflichten für Automobilhersteller, das Überwachungsverfahren sowie die Datenerhebung und -übermittlung führen zu Kosten und zusätzlicher Bürokratie.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Die vorgeschlagene Verordnung ist standortneutral, denn sie bewirkt keine Wettbewerbsnachteile für europäische Pkw-Hersteller. Da der Verordnung alle neuen Pkw unterliegen, die in der EU zugelassen werden, gilt sie auch für neue Pkw von Herstellern aus Drittstaaten, die in die EU importiert werden. Umgekehrt gilt die Verordnung nicht für Pkw aus der EU, die zum Export in Nicht-EU-Länder bestimmt sind.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Verordnung schafft Anreize zur Entwicklung von Fahrzeugen, die weniger Treibstoff verbrauchen und dadurch weniger CO<sub>2</sub> ausstoßen. Solche Anreize können sich wachstums- und beschäftigungsfördernd auswirken. Andererseits können erhöhte Forschungs- und Entwicklungskosten – ebenso wie Bußgelder bei Überschreitung von CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben – zu höheren Verkaufspreisen für neue Pkw führen. Höhere Verkaufspreise lassen für Wachstum und Beschäftigung negative Absatzeinbußen erwarten.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

**Rechtsgrundlage** für die Festlegung von CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben ist die **Binnenmarktkompetenz des Art. 95 EGV**. Zwar gibt es derzeit keine mitgliedstaatlichen Regelungen, mit denen verbindliche Zielvorgaben für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß von Pkw gesetzt werden. Da sich die Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen international verpflichtet haben und Pkw einen erheblichen Beitrag zu diesen Emissionen leisten, wäre es jedoch bei Untätigkeit der EU wahrscheinlich, dass es zu einzelstaatlichen Zielvorgaben zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Pkw käme. Die dadurch gegebene **Gefahr für die Einheitlichkeit des Binnenmarktes** reicht nach der Rechtsprechung des EuGH für eine Harmonisierung gemäß Art. 95 EGV aus. Die Tatsache, dass die Festlegung von CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben auch zum Ziel hat, den Umweltschutz zu verbessern, steht nicht entgegen, da beim Erlass von Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes von einem hohen Umweltschutzniveau ausgegangen werden muss (Art. 174 Abs. 2 EGV und Art. 95 Abs. 3 EGV).

### Subsidiarität

Mitgliedstaatliches Handeln zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen neuer Pkw würde zu unterschiedlichen nationalen CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben führen. Um einen einheitlichen Binnenmarkt für neue Pkw zu gewährleisten, ist EU-Handeln angemessen.

### Verhältnismäßigkeit

Obwohl CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben und Bußgelder die Erreichung eines bestimmten CO<sub>2</sub>-Reduktionsziels nicht gewährleisten können, reicht es aus juristischer Sicht aus, wenn eine **gesetzgeberische Maßnahme** für die Erreichung des Ziels **nicht offensichtlich ungeeignet** ist. Hier werden Anreize für Pkw-Hersteller gesetzt, in die Entwicklung von Motoren zu investieren, die weniger CO<sub>2</sub> freisetzen, was zu einer – wenn auch nicht zielgenauen – Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes führen kann.

Den **Herstellern schwerer Pkw wird** durch die Formel zur Berechnung der CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben ein **absolut wie relativ betrachtet höherer CO<sub>2</sub>-Reduzierungsbeitrag auferlegt**. Ob sich dieser auch in einer höheren Kostenbelastung äußert, hängt von den Grenzvermeidungskosten ab. Da hierzu stark divergierende Schätzungen vorliegen, ist keine belastbare Aussage möglich, ob die Formel für die CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben einzelne Herstellergruppen unverhältnismäßig belastet. Unabhängig davon erscheint es angesichts der Entwicklungszyklen in der Autoindustrie angemessen, die **Übergangsfrist** bis zur Einführung verbindlicher CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben gemäß dem Vorschlag des Europäischen Parlaments **bis 2015 zu verlängern**.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

## Alternatives Vorgehen

**Der Straßenverkehr sollte in einen offenen Emissionshandel einbezogen werden.** Dabei wäre es jedoch ineffizient, alle Autofahrer zum **Erwerb von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten** zu zwingen. Vielmehr sollten die **Raffinerien**, die den Treibstoff für Tankstellen produzieren, für die in dem Treibstoff gebundenen CO<sub>2</sub>-Emissionen Zertifikate erwerben müssen. Die Kosten der Raffinerien für den Erwerb von Zertifikaten würden sich dann im Benzinpreis niederschlagen, was sachgerecht ist.

Da am Benzinpreis aber auch diverse nationale Verbrauchsteuern ansetzen, könnte es zu einer Überbelastung der Autofahrer kommen. Diesen möglichen Effekt sollten die Mitgliedstaaten bei der Bemessung ihrer Verbrauchsteuern berücksichtigen. Daraus entstehende Steuerausfälle der Mitgliedstaaten könnten durch Einnahmen aus der Versteigerung von CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten kompensiert werden. Diese **Einnahmen müssten freilich den Mitgliedstaaten und nicht** – wie für die Bußgelder im Vorschlag der Kommission vorgesehen – **der EU zufließen**.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nicht ersichtlich.

## Zusammenfassung der Bewertung

Dass der EU-Gesetzgeber der Autoindustrie verbindliche CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben machen und ihre Überschreitung mit Bußgeldern ahnden will, ist juristisch nicht zu beanstanden. Ob die Berechnungsformel zu einer Schlechterstellung einzelner Herstellergruppen führt, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Unter Effizienzaspekten ist der Kommissionsansatz verfehlt. Denn er gewährleistet nicht die Erreichung vorgegebener CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele. Die Einbeziehung des Straßenverkehrs in den Handel mit CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten ist den vorgeschlagenen CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben und Bußgeldandrohungen vorzuziehen, weil nur der Emissionshandel politisch gesetzte CO<sub>2</sub>-Reduzierungsziele mit der erforderlichen Sicherheit erreicht und die Entscheidungsfreiheit der Marktteilnehmer schont.