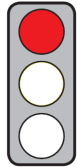


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Durch die Verordnung sollen die durchschnittlichen CO₂-Emissionen von neuen leichten Nutzfahrzeugen bis 2016 schrittweise auf 175g CO₂/km reduziert werden.

Betroffene: Hersteller leichter Nutzfahrzeuge und ihre Zulieferer, Käufer.



Pro: –

Contra: Die angestrebte CO₂-Reduktion wird durch die vorgeschlagene Verordnung weder sicher noch kostengünstig erreicht.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2009) 593 vom 28. Oktober 2009 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung von **Emissionsnormen für neue leichte Nutzfahrzeuge** im Rahmen der Gesamtstrategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von leichten Nutzfahrzeugen und Pkw

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Um ihre Verpflichtungen aus dem Klimaschutzabkommen von Kyoto zu erfüllen, will die EU die CO₂-Emissionen bis 2020 um 20% im Vergleich zu 1990 senken. Zu diesem Zweck sollen Treibhausgasemissionen aus Sektoren, die wie der Verkehrsbereich nicht unter das EU-System zum Handel mit Emissionsrechten fallen, im Vergleich zu 2005 um durchschnittlich 10% reduziert werden (Entscheidung 406/2009/EG; vgl. CEP-Dossier, S. 18 ff.).
- Obwohl die Treibhausgasemissionen in der EU von 1990 bis 2007 um 9% zurückgegangen sind, haben die des Verkehrssektors um 29% zugenommen.
- Der Anteil leichter Nutzfahrzeuge an der Gesamtflotte zugelassener Nutzfahrzeuge und Pkw hat seit 1995 stetig zugenommen und beträgt derzeit 12%.

► Ziele der Verordnung

- Die durchschnittlichen CO₂-Emissionen von neuen leichten Nutzfahrzeugen sollen
- ab 2014 bis 2016 schrittweise auf einen Wert von 175g CO₂/km reduziert werden (Art. 1 Abs. 1) und
 - bis 2020 auf 135g CO₂/km reduziert werden, falls Folgenabschätzungen der Kommission die kosteneffiziente Realisierbarkeit dieses Zielwerts bestätigen (Art. 1 Abs. 2, Art. 12 Abs. 4).

► Geltungsbereich

- Die Verordnung erfasst „neue leichte Nutzfahrzeuge“ (Art. 2 Abs. 1 und 2):
 - „Leichte Nutzfahrzeuge“ sind Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung mit
 - einem zulässigen Gesamtgewicht in beladenem Zustand bis 3.500 kg (Richtlinie 2007/46/EG, Anhang II) und
 - einem Leergewicht in fahrbereitem Zustand („Bezugsmasse“) bis 2.610 kg (nach Richtlinie 2007/46/EG, Anhang II) oder ausnahmsweise 2.840 kg [nach Verordnung (EG) Nr. 715/2007].
 - „Neu“ sind leichte Nutzfahrzeuge, die
 - in der EU erstmals zugelassen werden und
 - außerhalb der EU höchstens drei Monate zugelassen waren.
- Die Verordnung erfasst nicht Fahrzeuge mit „besonderer Zweckbestimmung“ wie z. B. Wohnmobile, Krankenwagen oder gepanzerte Fahrzeuge (Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Richtlinie 2007/46/EG, Anhang II Nr. 5).

► CO₂-Zielvorgabe für die Fahrzeugflotte eines Herstellers

- Ab 2014 muss jeder Hersteller sicherstellen, dass die CO₂-Emissionen aller von ihm hergestellten leichten Nutzfahrzeuge im Durchschnitt („flottenbezogener Ansatz“, Art. 3 lit. a) die für ihn maßgebliche CO₂-Zielvorgabe nicht überschreiten (Art. 4).
- Die für einen Hersteller maßgebliche CO₂-Zielvorgabe wird mittels einer Grenzwertkurve abhängig vom Fahrzeugleergewicht festgesetzt (Art. 4, Anhang I; vgl. CEP-Graphik):
 - Sie beträgt 175g CO₂/km, wenn das durchschnittliche Gewicht der in einem Kalenderjahr zugelassenen Fahrzeuge des Herstellers 1.706 kg entspricht.
 - Für jedes Kilogramm, um das das durchschnittliche Gewicht der Fahrzeuge des Herstellers diesen Wert überschreitet, erhöht sich seine CO₂-Zielvorgabe um 0,093g CO₂/km.

- Für jedes Kilogramm, um das das durchschnittliche Gewicht der Fahrzeuge des Herstellers darunter liegt, senkt sich seine CO₂-Zielvorgabe um 0,093g CO₂/km.
- Um dem Hersteller die Anpassung an die Zielvorgabe zu erleichtern, müssen 2014 nur 75% seiner Fahrzeugflotte, 2015 nur 80% und erst ab 2016 seine gesamte Flotte zu 100% die Zielvorgaben erfüllen („Phase-in-Kriterien“, Art. 4).
- Um die frühe Markteinführung leichter Nutzfahrzeuge mit besonders geringen CO₂-Emissionen zu fördern, zählt bei der Berechnung der CO₂-Zielvorgabe jedes Nutzfahrzeug mit CO₂-Emissionen unter 50g CO₂/km (Art. 5)
 - als 2,5 Nutzfahrzeuge im Jahr 2014,
 - als 1,5 Nutzfahrzeuge im Jahr 2015,
 - als 1 Nutzfahrzeug ab 2016.
- Die Mitgliedstaaten müssen ab 2012 die Herstellerangaben, die zur Überwachung der Einhaltung der CO₂-Zielvorgaben nötig sind, erfassen und sie der Kommission melden (Art. 7 Abs. 1–3). Die Kommission teilt jedem Hersteller die ihn betreffenden Daten mit (Art. 7 Abs. 4).

► **Ausnahmen für kleine Hersteller**

- Hersteller von weniger als 22.000 Nutzfahrzeugen dürfen für längstens fünf Jahre eine Ausnahme von der CO₂-Zielvorgabe (Art. 10 Abs. 1) und die Festsetzung einer alternativen CO₂-Zielvorgabe (Art. 10 Abs. 2) beantragen, wenn sie
 - nicht einem Konzern mit anderen Herstellern angehören oder
 - zu einem Konzern mit anderen Herstellern gehören, die insgesamt weniger als 22.000 neue leichte Nutzfahrzeuge herstellen, oder
 - zu einem Konzern mit anderen Herstellern gehören, aber ihre eigenen Produktionsanlagen und ihr eigenes Konstruktionszentrum betreiben.
- Die von dem Hersteller vorzuschlagende alternative CO₂-Zielvorgabe muss (Art. 10 Abs. 2)
 - dem wirtschaftlichen und technologischen Reduktionspotenzial des Herstellers entsprechen und
 - die Besonderheiten des Marktes für den hergestellten Typ leichter Nutzfahrzeuge berücksichtigen.

► **Emissionsgemeinschaften („Pools“)**

- Hersteller, denen keine Ausnahme nach Art. 10 gewährt wurde, dürfen für längstens fünf Jahre eine „Emissionsgemeinschaft“ („Pool“) bilden, um gemeinsam die CO₂-Zielvorgaben zu erfüllen (Art. 6 Abs. 1 und 7).
- Mitglieder einer Emissionsgemeinschaft, die nicht demselben Konzern angehören, dürfen aus kartellrechtlichen Gründen nur folgende Informationen austauschen (Art. 6 Abs. 5 und 6):
 - die tatsächlichen CO₂-Durchschnittsemissionen,
 - die CO₂-Zielvorgaben und
 - die Gesamtzahl der zugelassenen Fahrzeuge.

► **Abgabe für Emissionsüberschreitungen**

- Ab 2014 muss ein Hersteller, der in einem Jahr seine CO₂-Zielvorgabe nicht erreicht, eine Abgabe wegen Emissionsüberschreitung zahlen (Art. 8 Abs. 1).
- Die Höhe der Abgabe berechnet sich durch die Multiplikation folgender Werte (Art. 8 Abs. 2):
 - Zielüberschreitung in Gramm CO₂/km,
 - Anzahl der pro Jahr neu zugelassenen Nutzfahrzeuge und
 - Satz der Abgabe, der je nach Jahr und Höhe der Emissionsüberschreitung zwischen 5 € und 120 € variiert (vgl. CEP-Tabelle).
- Die Abgabe fließt in den EU-Haushalt (Art. 8 Abs. 4).

Änderung zum Status quo

Bislang gibt es rechtsverbindliche CO₂-Zielvorgaben nur für Pkw. Nun sollen CO₂-Zielvorgaben auch für leichte Nutzfahrzeuge gelten.

Subsidiaritätsbegründung

Nach Auffassung der Kommission sind die Mitgliedstaaten angesichts der grenzüberschreitenden Natur des Klimawandels und unterschiedlicher Ausgangslagen nicht in der Lage, einen EU-weiten Durchschnitt von 175g CO₂/km zu erreichen. Außerdem drohten Handelshemmnisse im Binnenmarkt.

Politischer Kontext

Die Kommission hatte in zwei Mitteilungen [KOM(2007) 19 und KOM(2009) 22] über ihre Gesamtstrategie zur Minderung der CO₂-Emissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen ein Reduktionsziel für Pkw von 120g CO₂/km bis 2012 vorgeschlagen. Dies sollte durch die Verringerungen der CO₂-Emissionen von Pkw auf 130g CO₂/km mittels Verbesserungen der Motorentechnik sowie um weitere 10g CO₂/km mittels anderer technischer Verbesserungen verwirklicht werden. Zudem sollte die Kraftstoffeffizienz leichter Nutzfahrzeuge mit dem Ziel verbessert werden, deren CO₂-Emissionen bis 2012 auf 175g CO₂/km und bis 2015 auf 160g CO₂/km zu senken.

Im April 2009 wurde für Pkw eine Gesamtzielvorgabe von 130g CO₂/km verbindlich festgelegt [Verordnung (EG) Nr. 443/2009; vgl. CEP-Kurzanalyse].

Stand der Gesetzgebung

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

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Umwelt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt, Volksgesundheit, Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatter Martin Callanan (ECR-Fraktion, UK); Industrie, For- schung, Energie; Verkehr und Tourismus
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitglied- staaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umweltpolitik; ex-Art. 175 EGV)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	geteilte Zuständigkeit, Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren; ex- Art. 251 EGV)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Da die Verordnung zur Begrenzung der CO₂-Emissionen von Pkw (443/2009/EG) bereits in Kraft ist, ist es durch-
aus konsequent, nun auch die Emissionen leichter Nutzfahrzeuge zu begrenzen. Dies ändert jedoch nichts an
der ordnungspolitischen Grundsatzkritik an der Vorgehensweise: Auf Ge- und Verbote, an deren Übertretung
Sanktionen geknüpft werden, sollte nur zurückgegriffen werden, wenn marktkonforme Mechanismen zur Er-
reichung 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.** Ein alle Emissionsquellen umfassender Emissionsrechtehandel
würde die tatsächlichen Kosten der EU-Klimaschutzpolitik offenlegen. Die so erreichte Transparenz wäre eine
Grundlage für die öffentliche Diskussion der Klimaschutzpolitik unter Einschluss der damit verbundenen Kos-
ten. Durch den mit diesem Vorschlag gewählten Weg werden die tatsächlichen Kosten des Klimaschutzes hin-
gegen verschleiert.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die von der Kommission vorgeschlagenen CO₂-Zielvorgaben für Kraftfahrzeughersteller **bieten keine Ge-
währ dafür, dass sich die CO₂-Emissionen** aus dem Straßenverkehr **im gewünschten Ausmaß verringern
werden.**

Zwar vermitteln solche CO₂-Zielvorgaben einen Anreiz zum Bau von Motoren, die weniger CO₂ pro Kilometer
emittieren. Von solchen Vorgaben kann auch eine Steuerungswirkung für das Kaufverhalten ausgehen. **Letzt-
lich bestimmt aber das Fahrverhalten, insbesondere die gefahrenen Kilometer, den CO₂-Ausstoß** eines
Fahrzeugs. Auf das Fahrverhalten wird aber mit der vorgeschlagenen Verordnung kein Einfluss genommen.
Außerdem wird durch die Zielvorgaben nicht erreicht, dass die CO₂-Reduktion zu den geringstmöglichen Kos-
ten erfolgt. Dies steht im Widerspruch zu den anspruchsvollen Klimaschutzzielen der EU (vgl. CEP-Dossier zur
Klimaschutzpolitik der EU).

Dass die Abgaben für Emissionsüberschreitungen an (im Fall von Emissionsgemeinschaften sogar hersteller-
übergreifende) Durchschnittswerte anstelle der Emissionen eines einzelnen Fahrzeugs anknüpfen sollen, rechtfertigt
die Kommission mit dem Argument, dass CO₂-Emissionen dort eingespart werden sollten, wo dies kostengünstig
möglich ist [s. Erwägungsgründe 13 und 16 sowie [SEC\(2009\) 1454](#), S. 26 f.]. Wenn man dieses – richtige – Anliegen konsequent verfolgt, darf man jedoch keine Einzelregulierungen für ausgewählte Emissions-
quellen, z. B. Fahrzeuge, vorschreiben. Stattdessen sollte man die kostengünstigsten Einsparpotentiale mög-
lichst vieler, idealerweise aller Emissionsquellen ausschöpfen. Dies ist über deren Einbeziehung in den bereits
bestehenden Emissionsrechtehandel ohne weiteres möglich.

Um CO₂-Reduktionsziele sicher und effizient zu erreichen, sollte die EU daher – statt Emissionswerte für
Fahrzeuge vorzugeben – **Raffinerien und Kraftstoffimporteure in das System des EU-Emissionshandels
einbeziehen** (vgl. CEP-Dossier zur Klimaschutzpolitik in der EU). Der Emissionsrechtehandel führt dazu, dass
die Vermeidung von CO₂-Emissionen dort stattfindet, wo dies zu den geringsten Kosten möglich ist. Raffinerien
und Kraftstoffimporteure müssten dann für die im Kraftstoff gebundenen CO₂-Emissionen Zertifikate vorhalten

(sog. „Upstream-Emissionshandel“). Die Kosten der Zertifikate würden den Kraftstoffpreis beeinflussen und Einfluss nicht nur auf das Kauf-, sondern auch auf das Fahrverhalten nehmen.

Das Überwachungsverfahren sowie die Datenerhebung und -übermittlung führen zu Kosten und zusätzlicher Bürokratie.

Die für die Durchführung der Verordnung benötigten Daten knüpfen an die Zulassungssysteme der Mitgliedstaaten an. Die Erfahrung mit dieser Form der Datenerhebung zeigt, dass nicht alle nationalen Zulassungssysteme die Daten tatsächlich zuverlässig erheben. Da sie aber die Grundlage für eventuelle Strafzahlungen darstellen, müssen die Hersteller eine entsprechende Unsicherheitsmarge einkalkulieren, die faktisch auf eine Verschärfung der Zielwerte hinausläuft.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Verordnung schafft Anreize zur Entwicklung von Fahrzeugen, die weniger Treibstoff verbrauchen und dadurch weniger CO₂ ausstoßen. Solche Anreize können sich wachstums- und beschäftigungsfördernd auswirken. Andererseits können erhöhte Forschungs- und Entwicklungskosten – ebenso wie Abgaben bei Überschreitung der CO₂-Zielvorgaben – zu höheren Verkaufspreisen für neue Fahrzeuge führen, was sich über geringere Absatzzahlen negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die vorgeschlagene Verordnung ist standortneutral, da sie auch für außerhalb der EU hergestellte Fahrzeuge gilt, wenn diese in der EU zugelassen werden. Umgekehrt gilt sie nicht für in der EU hergestellte Fahrzeuge, die zum Export in Nicht-EU-Länder bestimmt sind.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kommission stützt ihren Vorschlag zu Recht auf Art. 175 EGV (Umweltschutz). Denn Hauptziel der Verordnung ist es, durch die Minderung der CO₂-Emissionen von leichten Nutzfahrzeugen das Klimasystem zu schützen.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Obwohl CO₂-Zielvorgaben und Abgaben für Emissionsüberschreitungen die Erreichung eines bestimmten CO₂-Reduktionsziels nicht gewährleisten können, reicht es aus juristischer Sicht aus, dass eine gesetzgeberische Maßnahme für die Erreichung des Ziels nicht offensichtlich ungeeignet ist. Hier werden Anreize für die Hersteller leichter Nutzfahrzeuge gesetzt, in die Entwicklung von Motoren zu investieren, die weniger CO₂ freisetzen, was zu einer – wenn auch nicht zielgenauen – Verringerung des CO₂-Ausstoßes führen kann. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist daher nicht verletzt.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Alternatives Vorgehen

Raffinerien und Kraftstoffimporteure sollten in das EU-Emissionshandelssystem einbezogen werden. Um eine Überbelastung der Kraftstoffverbraucher zu vermeiden, müssten die Steuern auf Kraftstoffe in entsprechendem Ausmaß gesenkt werden. Die entstehenden Steuerausfälle können durch die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten ausgeglichen werden, die den Mitgliedstaaten und nicht, wie die in der Verordnung vorgesehenen Abgaben, der EU zufließen würden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nicht ersichtlich.

Zusammenfassung der Bewertung

Die von der Kommission vorgeschlagenen CO₂-Zielvorgaben für Fahrzeughersteller bieten keine Gewähr dafür, dass sich die CO₂-Emissionen aus dem Straßenverkehr im gewünschten Ausmaß verringern werden. Nicht zuletzt bestimmt das Fahrverhalten, insbesondere die tatsächlich gefahrenen Kilometer, den CO₂-Ausstoß aus dem Straßenverkehr. Auf das Fahrverhalten wird aber mit der vorgeschlagenen Verordnung kein Einfluss genommen. Dafür entstehen durch das Überwachungsverfahren sowie die Datenerhebung zusätzliche Bürokratielasten für Mitgliedstaaten und Automobilhersteller.

Um CO₂-Reduktionsziele sicher und effizient zu erreichen, sollten Raffinerien und Kraftstoffimporteure in das System des EU-Emissionshandels einbezogen werden. Die Verordnung sollte zurückgenommen werden.