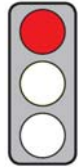


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die EU legt für Pkw die zulässigen gewichtsabhängigen Emissionswerte pro gefahrenem Kilometer ab 2020 fest.

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



Pro: –

Contra: (1) Die Emissionsvorgaben pro gefahrenem Kilometer können die angestrebte Verringerung der CO₂-Emissionen gerade nicht gewährleisten. Daher wäre es besser gewesen, den Straßenverkehr stattdessen in das europäische Handelssystem für Emissionsrechte (EU-ETS) einzubeziehen.

(2) Die Hersteller schwerer Pkw werden ohne sachlichen Grund doppelt belastet und im Wettbewerb benachteiligt.

(3) Die Zusatzanreize zur Entwicklung von Pkw mit besonders geringem CO₂-Ausstoß fallen zu gering aus, um effektiv zu wirken.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2012) 393 vom 11. Juli 2012 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates **zur Änderung der Verordnung** (EG) Nr. 443/2009 hinsichtlich der Festlegung der Modalitäten für das Erreichen des Ziels für 2020 der **Verringerung der CO₂-Emissionen neuer Personenkraftwagen**

Kurzdarstellung

Verweise beziehen sich, falls nicht anders angegeben, auf die Verordnung (EG) Nr. 443/2009 in der derzeitigen („Artikel“) oder in der nun vorgeschlagenen Fassung („neuer Artikel“).

► Hintergrund und Ziele

- Um dem globalen Klimawandel zu begegnen, will die EU ihre CO₂-Emissionen bis 2050 um 80–95% gegenüber 1990 verringern. Hierzu müssen laut Kommission die Verkehrsemissionen (ohne internationalen Seeverkehr) bis 2050 um 54–67% gegenüber 1990 zurückgehen [KOM(2011) 112, S. 6; s. [CEP-Analyse](#)].
- Die CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs haben (S. 2)
 - zwischen 1990 und 2008 mit 26% im Vergleich zu anderen Sektoren stark zugenommen und
 - einen Anteil von ca. 20% an den gesamten CO₂-Emissionen der EU.
- Um die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der Flotte neuer Pkw eines Herstellers zu verringern, regelt bislang die Verordnung Nr. 443/2009 [KOM(2007) 856; s. [CEP-Analyse](#)]
 - für 2012 bis einschließlich 2019 CO₂-Zielvorgaben und diesbezügliche Maßnahmen (z. B. Begünstigungen für Pkw mit geringem CO₂-Ausstoß, Ausnahmen, Sanktionen),
 - ab 2020 nur CO₂-Zielvorgaben.
- Die Kommission schlägt Maßnahmen vor, um die ab 2020 geltende CO₂-Zielvorgabe für die Pkw-Flotte eines Herstellers auf „kosteneffiziente Weise“ und „so wettbewerbsneutral wie möglich“ zu erreichen (Erwägungsgrund 1).

► Anwendungsbereich

- Betroffen sind alle neuen Pkw mit höchstens neun Sitzplätzen einschließlich dem Fahrersitz, die erstmals in der EU zugelassen sind und zuvor nicht außerhalb der EU zugelassen waren (Art. 2 Abs. 1).
- Von der Verpflichtung zur Erfüllung einer CO₂-Zielvorgabe sind Hersteller ausgenommen, die einschließlich der mit ihnen verbundenen Unternehmen im vorangegangenen Kalenderjahr für weniger als 500 Pkw-Neuzulassungen in der EU verantwortlich sind (neuer Art. 2 Abs. 4).

► CO₂-Zielvorgaben für Pkw-Hersteller: derzeitige Rechtslage bis 2019

- Seit 2012 muss jeder Hersteller sicherstellen, dass die durchschnittlichen CO₂-Emissionen seiner neu produzierten Pkw eine herstellereinspezifische CO₂-Zielvorgabe nicht überschreiten (Art. 4). Diese CO₂-Zielvorgabe ergibt sich aus einem festen Sockelbetrag und einem variablen Zusatzbetrag, der den Sockelbetrag erhöht oder verringert (Anhang I; s. [CEP-Grafik](#)).
 - Der Sockelbetrag beträgt 130 Gramm CO₂ pro Kilometer (Art. 1). Maßgeblich sind nicht die CO₂-Emissionen eines einzelnen neuen Pkw, sondern die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der Flotte aller neuen Pkw, die ein Hersteller produziert (Art. 3 Abs. 1).

- Der Sockelbetrag von 130 g CO₂/km erhöht oder verringert sich um einen Zusatzbetrag, dessen Höhe vom Gewicht der hergestellten Pkw (Bezugsmasse „M₀“ bis 2015: 1.372 kg) abhängt (Anhang I; s. [CEP-Grafik](#)).
 - Ist ein Pkw schwerer als 1.372 kg, erhöht sich der Sockelbetrag um einen Zusatzbetrag von 0,0457 g CO₂ je kg Masse: Die herstellerspezifische CO₂-Zielvorgabe wird weniger strikt.
 - Ist ein Pkw leichter als 1.372 kg, verringert sich der Sockelbetrag um einen Zusatzbetrag von 0,0457 g CO₂ je kg Masse: Die herstellerspezifische CO₂-Zielvorgabe wird strikter.
 - Den Herstellern wird eine Übergangszeit bis 2015 eingeräumt („phasing in“): Für die Bestimmung der durchschnittlichen CO₂-Emissionen eines Herstellers werden folgende Anteile der in dem jeweiligen Jahr neu zugelassenen Pkw-Flotte herangezogen (Art. 4):
 - 2012: 65%,
 - 2013: 75%,
 - 2014: 80%,
 - ab 2015: 100%.
 - Die Bezugsmasse „M₀“ wird alle drei Jahre an das Durchschnittsgewicht aller Pkw, die in der EU neu zugelassen wurden, angepasst. Erstmals wird die Bezugsmasse „M₀“ bis 31. Oktober 2014 auf Basis der in den vorangegangenen drei Kalenderjahren (2011-2013) neuzugelassenen Pkw neu bestimmt und zum 1. Januar 2016 für drei Jahre wirksam. (Art. 13 Abs. 2)
- **CO₂-Zielvorgaben für Pkw-Hersteller: zukünftige Rechtslage ab 2020**
- Der Sockelbetrag beträgt ab 2020 – statt 130 g CO₂/km – 95 g CO₂/km (Art. 1).
 - Der Zusatzbetrag, der den Sockelbetrag erhöht oder verringert, beträgt ab 2020 – statt 0,0457 g – 0,0333 g CO₂ je kg Masse (neuer Anhang I).
- **Begünstigungen für neue Pkw mit besonders geringen CO₂-Emissionen**
- Neue Pkw mit CO₂-Emissionen unter 50 g CO₂/km werden bei der Berechnung der durchschnittlichen CO₂-Zielvorgabe eines Herstellers mehrfach gezählt, und zwar (Art. 5)
 - 2012 und 2013 als 3,5 Pkw,
 - 2014 als 2,5 Pkw,
 - 2015 als 1,5 Pkw,
 - ab 2016 als ein Pkw.
 - Neue Pkw mit CO₂-Emissionen unter 35 g CO₂/km werden bei der Berechnung der durchschnittlichen CO₂-Zielvorgabe eines Herstellers von 2020 bis 2023 als 1,3 Pkw gezählt (neuer Art. 5a Abs. 1), wobei auf diese Weise je Hersteller höchstens 20.000 Pkw begünstigt werden (neuer Art. 5a Abs. 2).
 - Ein Hersteller kann seine spezifische CO₂-Zielvorgabe um bis zu 7 g CO₂/km lockern, falls CO₂-Einsparungen durch den Einsatz „innovativer Technologien“ (z. B. Solardach) erreicht werden („Ökoinnovationen“, Art. 12 Abs. 1).
- **Ausnahmen für kleine Pkw-Hersteller und für „Emissionsgemeinschaften“**
- Ein Hersteller, von dem weniger als 10.000 Pkw pro Jahr in der EU zugelassen werden, kann bei der Kommission für höchstens 5 Jahre eine weniger strikte CO₂-Zielvorgabe beantragen, falls er (Art. 11)
 - ein unabhängiger Hersteller ist,
 - zu einer Gruppe verbundener Hersteller gehört, die für weniger als 10.000 neu zugelassene Pkw pro Jahr verantwortlich ist, oder
 - zu einer Gruppe verbundener Hersteller gehört, aber seine eigenen Produktionsanlagen und Konstruktionszentren betreibt.
 - Mehrere Hersteller, denen jeweils keine weniger strikte CO₂-Zielvorgabe gewährt wurde (Art. 11), dürfen für höchstens 5 Jahre eine Emissionsgemeinschaft zur Einhaltung einer für alle Mitglieder maßgeblichen CO₂-Zielvorgabe bilden (Art. 7 Abs. 1). Eine Emissionsgemeinschaft muss beitragswillige Hersteller aufnehmen (Art. 7 Abs. 5).
- **Überwachung und Sanktionen**
- Mitgliedstaaten müssen jährlich Daten zu allen in ihrem Hoheitsgebiet zugelassenen neuen Pkw erfassen und an die Kommission übermitteln (Art. 8 Abs. 1 und 2 i.V.m. Anhang II). Diese Daten werden
 - Herstellern und Importeuren zur Verfügung gestellt (Art. 8 Abs. 1) und
 - von der Kommission in einem Zentralregister öffentlich zugänglich gemacht (Art. 8 Abs. 4).
 - Überschreiten Hersteller oder Emissionsgemeinschaften die für sie maßgebliche CO₂-Zielvorgabe, erhebt die Kommission von ihnen ein Bußgeld (Art. 9 Abs. 1).
 - Von 2012 bis 2018 wird das Bußgeld in Abhängigkeit davon berechnet, um wie viel Gramm CO₂/km die durchschnittlichen CO₂-Emissionen die Zielvorgabe überschreiten (Art. 9 Abs. 2).
 - Ab 2019 entspricht das Bußgeld dem Produkt aus der Überschreitungsmenge, dem Betrag von 95 Euro je Gramm CO₂/km und der Anzahl der in dem jeweiligen Jahr neu zugelassenen Pkw des Herstellers (Art. 9 Abs. 2).

Wesentliche Änderung zum Status quo

- ▶ Neu ist, dass ab 2020 der Zusatzbetrag zur Ermittlung der CO₂-Zielvorgabe 0,0333 g CO₂ je kg Masse (statt 0,0457 g CO₂ je kg Masse) beträgt.
- ▶ Neu ist, dass Hersteller, die einschließlich der mit ihnen verbundenen Unternehmen für weniger als 500 Pkw-Neuzulassungen im Jahr verantwortlich sind, von der Verpflichtung zur Erfüllung einer CO₂-Zielvorgabe ausgenommen sind.
- ▶ Neu sind Begünstigungen für Hersteller neuer Pkw mit CO₂-Emissionen unter 35 g CO₂/km ab 2020.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission ist ein Handeln auf EU-Ebene notwendig, um EU-weit einheitliche CO₂-Grenzwerte für Pkw zu gewährleisten und die Kosten für die Hersteller zu minimieren.

Politischer Kontext

Die Kommission hat erstmals 2007 verbindliche CO₂-Zielvorgaben für neue Pkw vorgeschlagen [KOM(2007) 856; s. [CEP-Analyse](#)]. In ihrer Mitteilung über eine CO₂-arme Wirtschaft bis 2050 [KOM(2011) 112; s. [CEP-Analyse](#)] legt sie dar, wie bis 2050 die Emissionen in der EU am kostengünstigsten um 80% reduziert werden können. Im „Weißbuch Verkehr“ [KOM(2011) 144; s. [CEP-Analyse](#)] wird das Ziel formuliert, bis 2050 eine Verringerung der Treibhausgasemissionen des EU-Verkehrssektors um 60% zu erreichen. Parallel zu dem vorliegenden Verordnungsvorschlag schlägt die Kommission eine Verordnung zur Verringerung der CO₂-Emissionen leichter Nutzfahrzeuge [COM(2012) 394] vor, in der für die Zeit ab 2020 die durchschnittliche CO₂-Zielvorgabe von 147 g CO₂/km bestätigt wird.

Stand der Gesetzgebung

11.07.12 Annahme durch Kommission

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Klimapolitik
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umwelt, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatter Thomas Ulmer (EVP-Fraktion, D); Industrie, Forschung und Energie; Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Verkehr und Tourismus
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umwelt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das Ziel der Kommission, die klimaschädlichen CO₂-Emissionen auch im Straßenverkehr zu reduzieren, ist grundsätzlich sachgerecht. Jedoch bleibt die ordnungspolitische Grundsatzkritik an ihrer Vorgehensweise bestehen (s. [CEP-Analyse](#)): Auf Ge- und Verbote, an deren Übertretung Sanktionen geknüpft werden, sollte nur dann zurückgegriffen werden, wenn marktkonforme Mechanismen zur Erreichung eines Ziels nicht zur Verfügung stehen. **Mit dem europäischen Handelssystem für Emissionsrechte (EU-ETS) verwendet die EU bereits ein Instrument, mit dem eine politisch vorgegebene Reduktion von CO₂-Emissionen zielgenau erreicht werden kann** und dabei die Entscheidungsfreiheit der Menschen weniger einschränkt. Von den Verkehrsträgern sind bislang nur der elektrische Schienenverkehr und der Luftverkehr in das EU-ETS einbezogen.

Im Gegensatz zum EU-ETS können die von der EU gewählten Emissionsvorgaben pro gefahrenem Kilometer die angestrebte Verringerung der CO₂-Emissionen gerade nicht gewährleisten. Denn diese hängt von der Anzahl der emittierenden Pkw sowie vom Fahrverhalten, insbesondere den gefahrenen Kilometern, ab. **Die EU sollte daher, statt Emissionswerte für Motoren vorzugeben, das EU-ETS auf alle Verkehrsträger und damit auch auf den Straßenverkehr ausweiten.** Einen praktikablen Ansatz für den Straßenverkehr stellt der „Upstream-Emissionshandel“ dar, der auf der ersten Handelsstufe, also bei Raffinerien und Importeuren von fossilen Kraftstoffen, ansetzt (s. [CEP-Dossier](#), S. 20).

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die frühzeitige Festlegung der ab 2020 geltenden Maßnahmen zum Erreichen der bereits feststehenden CO₂-Zielvorgaben schafft Planungssicherheit für die Pkw-Hersteller. Dies ist wichtig, da die Entwicklung neuer Pkw in mehrjährigen Zyklen stattfindet.

Die Verordnung belastet die Hersteller großer und damit schwerer Pkw ab 2020 doppelt, ohne dass es dafür einen sachlichen Grund gibt: Für sie ist zum einen die Senkung des Sockelbetrages um 27% von 130 g CO₂/km **auf 95 g CO₂/km** schwerer zu erreichen und **mit höheren Kosten verbunden** als für Hersteller kleiner und damit leichter Pkw, da schwere Pkw mehr Kraftstoff benötigen und entsprechend mehr CO₂ ausstoßen als leichte. **Die Absenkung des Zusatzbetrags**, über den die maßgebliche CO₂-Zielvorgabe eines Pkw-Herstellers ermittelt wird, um ebenfalls 27% – **von 0,0457 g auf 0,0333 g CO₂ je kg Masse** – **verzerrt zum anderen den Wettbewerb zu Lasten der Hersteller großer und damit schwerer Pkw und zu Gunsten der Hersteller kleiner und damit leichter Pkw.** Denn für schwere Pkw wird der Sockelbetrag nun um einen geringeren Zusatzbetrag erhöht als bisher, was zu einer strengeren CO₂-Zielvorgabe führt. Gleichzeitig wird für leichte Pkw der Sockelbetrag um einen geringeren Zusatzbetrag reduziert, was zu einer weniger strengen CO₂-Zielvorgabe führt [s. auch SWD(2012) 213, S. 59].

Beispiel	1272 kg Masse	1372 kg Masse	1472 kg Masse
Bislang: ± 0,0457 g/kg	95 g – 4,57 g = 90,43 g	95 g ± 0 g = 95 g	95 g + 4,57 g = 99,57 g
Zukünftig: ± 0,0333 g/kg	95 g – 3,33 g = 91,67 g	95 g ± 0 g = 95 g	95 g + 3,33 g = 98,33 g

Es ist inkonsistent, dass sowohl bis 2015 als auch ab 2020, nicht jedoch dazwischen ein Anreiz für die Herstellung von Pkw mit geringem CO₂-Ausstoß (weniger als 50 bzw. 35 g CO₂/km) durch Mehrfachzählung solcher Pkw gewährt wird. Die Lücke von vier Jahren schwächt die Wirksamkeit des Anreizsystems. **Die Höchstanzahl von 20.000 Pkw pro Hersteller für die Mehrfachzählung** im Zeitraum 2020–2023 bedeutet, dass durchschnittlich jährlich nur 5.000 Pkw-Zulassungen pro Hersteller in der gesamten EU anrechenbar sind. Diese geringe Zahl **und der geringe Anrechnungsfaktor von 1,3 stellen einen nur sehr geringen Zusatzanreiz dar, Pkw mit einem derart niedrigen CO₂-Ausstoß zu entwickeln** und zu produzieren. Zudem bleibt die Kommission eine Begründung für die Notwendigkeit der Höchstanzahl von 20.000 Pkw schuldig.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Strengere CO₂-Zielvorgaben schaffen Anreize zur Forschung und Entwicklung von Pkw mit geringerem CO₂-Ausstoß und wirken sich durch gesteigerte Innovationsaktivitäten tendenziell positiv auf Wachstum und Beschäftigung aus. Andererseits führen erhöhte Entwicklungskosten zu höheren Verkaufspreisen für neue Pkw, was sich über geringere Absatzzahlen negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Verordnung ist standortneutral, da sie auch für außerhalb der EU hergestellte Pkw gilt, wenn diese in der EU zugelassen werden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

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

Subsidiarität

Unproblematisch. EU-weit einheitliche CO₂-Grenzwerte für Pkw können nur auf EU-Ebene erlassen werden.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Emissionsvorgaben pro gefahrenem Kilometer können die angestrebte Verringerung der CO₂-Emissionen gerade nicht gewährleisten. Daher wäre es besser gewesen, den Straßenverkehr stattdessen in das europäische Handelssystem für Emissionsrechte (EU-ETS) einzubeziehen, mit dem eine politisch vorgegebene CO₂-Reduktion zielgenau erreicht werden kann. Die Verordnung belastet ohne sachlichen Grund die Hersteller schwerer Pkw ab 2020 doppelt: Zum einen ist für sie die Senkung des Sockelbetrages auf 95 g CO₂/km mit höheren Kosten verbunden. Zum anderen werden sie durch die Absenkung des Zusatzbetrags von 0,0457 g auf 0,0333 g CO₂ je kg gegenüber den Herstellern leichter Pkw im Wettbewerb benachteiligt. Die Zusatzanreize zur Entwicklung von Pkw mit besonders geringem CO₂-Ausstoß fallen zu gering aus, um effektiv zu wirken.