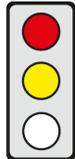


KERNPUNKTE

Hintergrund: Die EU will die CO₂-Emissionen bis 2030 gegenüber 1990 um 55% und bis 2050 netto auf Null („Klimaneutralität“) senken. Dazu soll auch der Verkehrssektor verstärkt beitragen.

Ziel der Mitteilung: Die Kommission kündigt für die kommenden Jahre zahlreiche Maßnahmen an, um den Verkehr emissionsfrei zu machen („nachhaltige Mobilität“).

Betroffene: Alle Verkehrsteilnehmer, Transportunternehmen, Fahrzeughersteller, Kraftstoffproduzenten.



Pro: Die Klimaziele der EU können am effektivsten und effizientesten durch ein Emissionshandelssystem (EHS) erreicht werden. Dies gilt grundsätzlich auch für den Verkehrssektor.

Contra: (1) Weiter verschärfte CO₂-Grenzwerte für Pkw, Kleintransporter und Lkw sind deutlich weniger zielsicher als ein EHS, unnötig teuer und nicht mehr technologieneutral.

(2) Beim Seeverkehr sollte die EU keine einseitigen Klimaschutzmaßnahmen ergreifen, sondern in den Verhandlungen bei der internationalen Schifffahrtsorganisation IMO auf ein globales marktgestütztes System der CO₂-Minderung drängen.

Alternatives Vorgehen: (1) Ein übergangsweise separates EHS für den Straßenverkehr schützt Industrien, die von Abwanderung bedroht sind, vor zusätzlich steigenden Zertifikatspreisen im EU-EHS und verstärkt das Preissignal für den Verkehrssektor.

(2) Unveränderte CO₂-Grenzwerte lassen Raum für kostengünstigere Effizienzsteigerungen bei Verbrennern, die mittelfristig mit alternativen Kraftstoffen gefahren werden.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2020) 789 vom 9. Dezember 2020: **Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Der Verkehr verursacht Schäden durch Treibhausgase wie CO₂, Luftschadstoffe, Ökosystemzerstörung, Unfälle, Lärm und Staus, deren Kosten nicht von den Verursachern, sondern von anderen getragen werden („externe Kosten“). Die externen Kosten des Verkehrs aufgrund von Umweltschäden durch CO₂- und Luftschadstoff-Emissionen, Ökosystemzerstörung und Lärm betragen schätzungsweise 388 Mrd. Euro pro Jahr [S. 14].
- Die EU will [Mitteilung COM(2019) 640, Der europäische Grüne Deal, S. 5 ff. und 17 f.; s. [cepAdhoc](#)]
 - CO₂-Emissionen bis 2030 gegenüber 1990 um 55% und bis 2050 netto auf Null („Klimaneutralität“) senken;
 - Luft-, Wasser- und Bodenschadstoff-Emissionen auf Null senken („Null-Schadstoff-Ziel“).
- Um den Verkehr emissionsfrei zu machen („nachhaltige Mobilität“), will die Kommission, dass [S. 3]
 - die verkehrsbedingten CO₂-Emissionen bis 2050 um 90% gegenüber 1990 sinken,
 - die verkehrsbedingten Luftschadstoff-Emissionen das „Null-Schadstoff-Ziel“ erreichen.
- Zur Schaffung „nachhaltiger Mobilität“ bei den verschiedenen Verkehrsträgern – Straße, Schiene, Luft, Wasser –
 - formuliert die Kommission quantifizierte „Etappenziele“ bis 2030, 2035 und 2050;
 - kündigt die Kommission zahlreiche Maßnahmen für die kommenden Jahre an.

► Ökonomische Anreize für nachhaltiges Mobilitätsverhalten

- Um den Nutzern aller Verkehrsträger als Verursacher verkehrsbedingter Schäden ökonomische Anreize für „nachhaltiges“ Mobilitätsverhalten zu geben, will die Kommission [S. 14 f.]
 - die Nutzer „unverzüglich“ die externen Kosten tragen lassen („Nutzer- und Verursacherprinzip“; „Internalisierung externer Kosten“);
 - Subventionen zugunsten fossiler Kraftstoffe abschaffen, die Besteuerung des Energiegehalts verschiedener Kraftstoffe stärker an deren CO₂-Emissionen ausrichten und mehr Anreize für die Einführung alternativer Kraftstoffe im Verkehrssektor geben;
 - zur CO₂-Bepreisung das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS), Infrastruktur- und Mautgebühren sowie Energie- und Kraftfahrzeugsteuern aufeinander abstimmen;
 - dass EU-Parlament und Rat die geänderte Eurovignetten-Richtlinie zu Straßennutzungsgebühren [Kommissionvorschlag COM(2020) 275; s. [cepInput 02/2017](#) und [cepAnalyse 24/2017](#)] zügig verabschieden.

- Um Anreize für die Reduktion von CO₂-Emissionen zu setzen, will die Kommission 2021 [S. 14]
 - durch eine Folgenabschätzung prüfen, ob das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS; s. [cepInput 03/2018](#)) auf den Straßenverkehr ausgeweitet werden soll [S. 14; s. [cepInput 18/2020](#)];
 - das EU-EHS für den Luftverkehr so modifizieren,
 - dass sich die Zahl kostenlos zugeteilter Emissionsberechtigungen („Zertifikate“) verringert;
 - dass das von der internationalen Luftfahrtorganisation ICAO beschlossene „System zur Verrechnung und Reduzierung von CO₂ für die internationale Luftfahrt“ (CORSIA; s. [cepAnalyse](#)) umgesetzt wird;
 - das EU-EHS auf den Seeverkehr ausweiten [s. [cepInput 24/2020](#)];
 - bei der Internationalen Schifffahrtsorganisation IMO darauf drängen, die Beratungen über marktwirtschaftliche Instrumente zur Verringerung der CO₂-Emissionen im Seeverkehr voranzubringen und der IMO 2022 dazu einen Vorschlag unterbreiten [S. 14 und Anhang S. 2; s. [cepInput 8/2021](#)].
- Als „Etappenziele“ zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs strebt die Kommission an, dass [S. 15]
 - bis 2030 der „intermodale Verkehr“, der bei einem Transportvorgang unterschiedliche Verkehrsträger nutzt, in einen gleichberechtigten Wettbewerb mit dem reinen Straßenverkehr in der EU treten kann;
 - bis 2050 alle externen Kosten des Verkehrs in der EU von den Nutzern getragen werden.
- ▶ **Emissionsfreie Fahrzeuge und alternative Kraftstoffe**
 - Um die Emissionen von CO₂ und Luftschadstoffen im Straßenverkehr zu senken, will die Kommission [S. 4 f.]
 - unter Einschränkung des Prinzips der Technologieneutralität Maßnahmen zur Abkehr von Technologien ergreifen, die – wie der Verbrennungsmotor – auf der Nutzung fossiler Kraftstoffe basieren;
 - die Luftschadstoff-Emissionsnormen für Pkw und Kleintransporter („Euro 7“; Verordnung (EG) Nr. 715/2007) deutlich verschärfen, so dass „nur noch zukunftstaugliche emissionsarme Fahrzeuge auf den Markt kommen“;
 - die CO₂-Grenzwerte für Pkw und Kleintransporter [Verordnung 2019/631/EU; s. [cepAnalyse 02/2018](#)] sowie für Lkw [Verordnung (EU) 2019/1242; s. [cepAnalyse 29/2018](#)] deutlich verschärfen;
 - durch die Überarbeitung der Richtlinie zur Infrastruktur für alternative Kraftstoffe [2014/94/EU; s. [cepAnalyse 18/2013](#)] sicherstellen, dass bis 2025 die Hälfte der 1.000 Wasserstofftankstellen und eine Mio. der drei Mio. öffentlichen Ladestationen für Elektrofahrzeuge gebaut werden, die bis 2030 benötigt werden.
 - Um die Emissionen von CO₂ und Luftschadstoffen von Luft- und Seeverkehr zu senken, will die Kommission erneuerbare und CO₂-arme („alternative“) flüssige und gasförmige Kraftstoffe fördern durch [S. 6 f.]
 - eine „Allianz für die Wertschöpfungskette bei erneuerbaren und CO₂-armen Kraftstoffen“;
 - die Initiativen „ReFuelEU Aviation“ und „FuelEU Maritime“ für nachhaltige Flugzeug- und Schiffs-kraftstoffe.
 - Die Kommission erwägt bei der Überarbeitung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie [(EU) 2018/2001; s. [cepInput 01/2019](#)], Mindestanteile oder Quoten für alternative Kraftstoffe vorzuschreiben [S. 5].
 - Als „Etappenziele“ strebt die Kommission an, dass [S. 8]
 - bis 2030 mindestens 30 Mio. emissionsfreie Pkw und 80.000 emissionsfreie Lkw in der EU zugelassen werden und dass 2050 fast alle Pkw, Kleintransporter, Busse und neue Lkw emissionsfrei sind;
 - bis 2030 emissionsfreie Hochseeschiffe und bis 2035 emissionsfreie Großflugzeuge verfügbar sind.
- ▶ **Nachhaltiger Personenverkehr**
 - Um den „multimodalen“ Personenverkehr mit verschiedenen Verkehrsträgern zu fördern [S. 10], soll
 - das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) fertiggestellt werden;
 - ein „hochwertiges“ Verkehrsnetz mit Hochgeschwindigkeitsschieneverkehr auf Kurzstrecken und emissionsarmem Luftverkehr auf Langstrecken aufgebaut werden;
 - der Schienenpersonenverkehr auf Fern- und grenzüberschreitenden Strecken gefördert werden.
 - Als „Etappenziele“ strebt die Kommission an, dass [S. 13]
 - der Linienpersonenverkehr im Schienen- und Luftverkehr unter 500 km bis 2030 klimaneutral ist [S. 13];
 - der Hochgeschwindigkeits-Schieneverkehr bis 2030 um 100% gegenüber 2015 zunimmt.
- ▶ **Nachhaltiger Güterverkehr**
 - Um den „intermodalen“ Güterverkehr – insbesondere per Schiene oder Schiff mit Vor- und/oder Nachlauf auf der Straße („Kombinierter Verkehr“, KV) – zu fördern, will die Kommission [S. 12]
 - die KV-Richtlinie [92/106/EWG; s. [cepAnalyse 05/2018](#)] überarbeiten;
 - ökonomische Anreize zugunsten multimodaler Terminals und verbesserter Umschlagtechnologien erwägen.
 - Um mehr Güter auf die Schiene zu verlagern, will die Kommission mit der Überarbeitung der Verordnungen über Schienengüterverkehrskorridore [(EU) Nr. 913/2010; s. [cepAnalyse](#)] und das TEN-V-Netz [(EU) Nr. 1315/2013; s. [cepAnalyse](#)] den Schienengüterverkehr stärken durch
 - Kapazitätssteigerung und den Einsatz neuer Technologien wie digitale Kupplung und Automatisierung [S. 12];
 - das Schließen von Verbindungslücken, um das TEN-V-Kernnetz „voll güterverkehrstauglich“ zu machen [S. 13].
 - Als „Etappenziele“ strebt die Kommission an, dass der [S. 13]
 - Schienengüterverkehr bis 2030 um 50% und bis 2050 um 100% gegenüber 2015 zunimmt;
 - Binnenschiffs- und Kurzstreckenseeverkehr bis 2030 um 25% und bis 2050 um 50% gegenüber 2015 zunimmt.

Politischer Kontext

Die Kommission stellte 2011 im „Weißbuch Verkehr“ [KOM(2011) 144, s. [cepAnalyse](#) und [cepInput 19/2015](#)] ihre Vision eines „wettbewerbsorientierten und nachhaltigen europäischen Verkehrssystem bis 2050“ vor. Die EU hat sich 2015 im UN-Klimaabkommen von Paris zur Einhaltung des 2-Grad-Klimaziels verpflichtet (s. [cepAnalyse 13/2016](#)). Das daraus abgeleitete Ziel der Klimaneutralität der EU bis 2050 soll in den kommenden Jahren durch zahlreiche EU-Maßnahmen im Rahmen des „Europäischen Grünen Deals“ erreicht werden.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Verkehr (federführend), GD Klima, GD Energie

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Reduktion verkehrsbedingter Emissionen von CO₂ und Luftschadstoffen und der damit verbundenen externen Kosten, möglichst unter Anwendung des Nutzer- und Verursacherprinzips, ist zur Erreichung der EU-Klimaziele bis – 2030 um 55% gegenüber 1990, bis 2050 netto auf Null – sowie zur Luftreinhaltung sachgerecht. Allerdings ist die von der Kommission angestrebte Reduktion der CO₂-Emissionen für den Verkehrssektor von 90% bis 2050 sehr ambitioniert und kann zu hohen Kostenbelastungen führen, wenn nicht strikt auf Kosteneffizienz der Maßnahmen geachtet wird. Die insoweit von der Kommission aufgestellten quantifizierten Etappenziele sind eine planwirtschaftliche Anmaßung von Wissen. Denn es sind die Marktkräfte von Angebot und Nachfrage, die letztlich zu den erhofften Ergebnissen führen werden oder auch nicht.

Die EU-Klimaziele sind eine große ökonomische und soziale Herausforderung. Sie können am effektivsten und effizientesten durch ein Emissionshandelssystem (EHS) für alle Sektoren erreicht werden [s. [cepAnalyse 03/2020](#); [cepStu-die Wirksame CO₂-Bepreisung \(2019\)](#)]: Durch die Begrenzung und Absenkung der Zertifikate („Cap“) wird die angestrebte CO₂-Reduktion sicher erreicht, und durch den Zertifikatshandel („Trade“) findet der Markt die kostengünstigsten Reduktionsmaßnahmen. **Dies gilt grundsätzlich auch für den Verkehrssektor.**

Eine stärkere Ausrichtung bestehender Energiesteuern am CO₂-Gehalt bietet einen zusätzlichen Hebel, fossile Kraftstoffe gegenüber alternativen Kraftstoffen oder Antrieben zu verteuern und Anreize für CO₂-Einsparungen zu geben. Insgesamt schafft eine CO₂-Bepreisung durch ein EHS und am CO₂-Gehalt orientierte Energiesteuern im Gegensatz zu anderen klimapolitischen Instrumenten auch bei Altfahrzeugen Anreize für kosteneffiziente CO₂-Einsparungen. Da steigende Zertifikatspreise die Amortisierungszeit emissionsarmer und -freier Fahrzeuge verkürzen, muss deren Anschaffung nicht bezuschusst werden. Sie verstärken auch den Druck auf Fahrzeughersteller, leichtere und sparsamere Fahrzeuge anzubieten. **Die von der Kommission – nur sehr vage – angedachte Einbeziehung des Straßenverkehrs in ein EHS sollte daher zum Hauptinstrument der CO₂-Reduktion im Straßenverkehr werden** und nicht nur als bloße Ergänzung fungieren.

Die Kommission sollte, anders als für den Straßenverkehr geplant, am Prinzip der Technologieneutralität festhalten und keine Technologien ausschließen, die übergangsweise auf fossilen Kraftstoffen basieren. Denn auch ein teilweise mit alternativen Kraftstoffen betriebener Verbrennungsmotor kann kosteneffizient zur CO₂-Reduktion beitragen. Die geplanten Euro-7-Emissionsnormen für Pkw und Kleintransporter müssen daher verhältnismäßig bleiben und dürfen nicht als indirektes Mittel zur Erzwingung eines raschen Aus des Verbrennungsmotors missbraucht werden.

Weiter verschärfte CO₂-Grenzwerte für Pkw, Kleintransporter und Lkw sind deutlich weniger zielsicher als ein EHS, denn sie lassen die jährliche Fahrleistung unbeachtet. Außerdem sind sie **unnötig teuer und nicht mehr technologie-neutral**, denn sie lassen sich nur durch einen hohen Anteil an Plug-in-Hybrid- und Elektro-Fahrzeugen erreichen: Verbesserungen bei Verbrennern stoßen dabei an technische Grenzen und erzeugen hohe CO₂-Vermeidungskosten. Bei Plug-in-Hybrid-Fahrzeugen steht jedoch die erwartete Einsparung von CO₂-Emissionen oft nur auf dem Papier, weil sie von der Fahrweise abhängt, vor allem davon, wieviel tatsächlich elektrisch gefahren wird. Zudem ist zu erwarten, dass sich der Trend zu schweren und leistungsstärkeren Fahrzeugen gerade auch bei Plug-in-Hybrid-Fahrzeugen fortsetzt. Fahrtkosteneinsparungen durch Effizienzsteigerungen oder im Elektromodus lassen darüber hinaus erwarten, dass insgesamt eine höhere Kilometerzahl zurückgelegt wird („Rebound-Effekt“). **Unveränderte CO₂-Grenzwerte in Verbindung mit CO₂-Bepreisung durch ein EHS lassen jedoch auch noch Raum für kostengünstigere Effizienzsteigerungen bei Verbrennern, die dann mittelfristig mit alternativen Kraftstoffen gefahren werden könnten.**

Die von der Kommission vorgesehenen Ausbauvorgaben für Wasserstofftankstellen und Ladestationen bieten ein hohes Potenzial für Fehlinvestitionen. Denn niemand weiß heute, wie viele Wasserstoff- oder Elektro-Fahrzeuge 2025 oder 2030 in der EU genutzt werden und wie viele Wasserstofftankstellen und Ladestationen dafür wo gebraucht werden. Über Investitionen sollten die Wirtschaftsakteure nach Abwägung von erwarteten Kosten und erwarteten Erträgen entscheiden. Damit sich der effizienteste Gebrauch alternativer Kraftstoffe im Markt durchsetzen kann, sollte die

geplante „Allianz für die Wertschöpfungsketten bei erneuerbaren und CO₂-armen Kraftstoffen“ den Straßen- und Schienenverkehr nicht ausschließen.

Die geplanten Modifikationen des EU-EHS für den Luftverkehr zur Umsetzung des internationalen Systems zur Kompensation von CO₂-Emissionen CORSIA sollten Doppelbelastungen für EU-Fluggesellschaften vermeiden. **Eine Senkung der Zahl kostenlos zugeteilter Zertifikate für Fluggesellschaften erhöht die Anreizwirkung durch den Zertifikatspreis im EU-EHS nicht**, kommt aber einer zusätzlichen Besteuerung von Flügen im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gleich. Dies **führt jedoch zu Wettbewerbsnachteilen von Fluggesellschaften mit Drehkreuzen im EWR** gegenüber denen mit Drehkreuzen in Nachbarländern wie dem Vereinigten Königreich oder der Türkei. Denn nur Zubringerflüge zu EWR-Drehkreuzen sind zertifikatspflichtig. Daher sollte die EU besser auf eine internationale Übereinkunft zur Besteuerung von Kerosin drängen.

Beim international agierenden Seeverkehr sollte die EU keine einseitigen Klimaschutzmaßnahmen ergreifen, insbesondere nicht auf seine Einbeziehung in das EU-EHS setzen, denn selbst eine auf Fahrten zwischen EU-Seehäfen beschränkte Zertifikatspflicht würde zu ineffizienten Ausweichbewegungen und Wettbewerbsverzerrungen führen [s. [cepInput 8/2021](#)], **sondern in den Verhandlungen bei der internationalen Schifffahrtsorganisation IMO auf ein globales marktgestütztes System der CO₂-Reduktion drängen**.

Unverständlich ist, warum bei der Internalisierung externer Effekte der intermodale Verkehr erst 2030 in einen gleichberechtigten Wettbewerb mit dem reinen Straßenverkehr in der EU treten können soll. Um bis 2050 eine signifikante Steigerung des Anteils am gesamten Güterverkehr zu erreichen, sind verbesserte Wettbewerbsbedingungen für den intermodalen Verkehr – insbesondere den KV – nötig. Bei der Überarbeitung der KV-Richtlinie sollte hinreichend berücksichtigt werden, dass nur Ausbau und Modernisierung multimodaler Terminals sowie verbesserte Umschlagstechnologien – wie Horizontalumschlag [s. [cepAnalyse 05/2018](#)] – die Effizienz des intermodalen Verkehrs erhöhen, sodass er im Wettbewerb mit dem Straßengüterverkehr bestehen kann.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf umweltpolitische Maßnahmen zu Klimaschutz und Luftreinhaltung erlassen (Art. 192 AEUV). Zudem dienen EU-weit einheitliche Regelungen von Emissionen und Kraftstoffverbrauch von Kraftfahrzeugen dazu, das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen (Art. 114 AEUV).

Subsidiarität

EU-weit einheitliche Regelungen für Emissionen von Kraftfahrzeugen können nur auf EU-Ebene erlassen werden. Im Übrigen ist eine Beurteilung der Kommissionspläne erst nach Vorlage konkreter Vorschläge möglich.

Alternatives Vorgehen

Ein übergangsweise separates EHS – nur für den Straßenverkehr oder für ihn und Gebäude – bewirkt, dass die relativ preisinelastische Nachfrage nach Zertifikaten in diesen Sektoren keinen Einfluss auf die Zertifikatspreise im bestehenden EU-EHS hat. Dies **schützt** im EU-EHS erfasste **Industrien, die von Abwanderung** der Produktion in Drittländer mit geringeren Vorgaben für die CO₂-Reduktion („Carbon Leakage“) **bedroht sind, vor zusätzlich steigenden Zertifikatspreisen im EU-EHS und es verstärkt** durch den zu erwartenden höheren Zertifikatspreis im separaten EHS **überdies das Preissignal für den Verkehrssektor**. Gleichzeitig können – und sollten – die Mitgliedstaaten einen Gutteil der EHS-Einnahmen an die Bevölkerung zurückverteilen, um soziale Verwerfungen zu vermeiden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die EU-Klimaziele können am effektivsten und effizientesten durch ein Emissionshandelssystem (EHS) erreicht werden. Dies gilt grundsätzlich auch für den Verkehrssektor. Die Einbeziehung des Straßenverkehrs sollte daher zum Hauptinstrument der CO₂-Reduktion im Straßenverkehr werden. Ein übergangsweise separates EHS für den Straßenverkehr schützt Industrien, die von Abwanderung bedroht sind, vor zusätzlich steigenden Zertifikatspreisen im EU-EHS und verstärkt das Preissignal für den Verkehrssektor. Weiter verschärfte CO₂-Grenzwerte für Pkw, Kleintransporter und Lkw sind deutlich weniger zielsicher als ein EHS, unnötig teuer und nicht mehr technologieneutral. Unveränderte CO₂-Grenzwerte lassen Raum für kostengünstigere Effizienzsteigerungen bei Verbrennern, die mittelfristig mit alternativen Kraftstoffen gefahren werden. Eine Senkung der Zahl kostenlos zugeteilter Zertifikate für Fluggesellschaften erhöht die Anreizwirkung im EU-EHS nicht, führt jedoch zu Wettbewerbsnachteilen von Fluggesellschaften mit Drehkreuzen im EWR. Beim Seeverkehr sollte die EU keine einseitigen Klimaschutzmaßnahmen ergreifen, sondern in den Verhandlungen bei der IMO auf ein globales marktgestütztes System der CO₂-Reduktion drängen.