

14.02.07

EU - Fz - U - Vk - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament: Ergebnisse der Überprüfung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen
KOM(2007) 19 endg.; Ratsdok. 6204/07

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 14. Februar 2007 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Förderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 8. Februar 2007 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 12. Februar 2007 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 804/98 = AE-Nr. 982978,
Drucksache 745/06 = AE-Nr. 061631 und
Drucksache 61/07 = AE-Nr. 070108

1. EINLEITUNG

Die EU setzt sich an vorderster Front für die internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des Klimawandels ein und muss die Treibhausgasemissionen auf die Werte senken, zu denen sie sich im Rahmen des Kyoto-Protokolls verpflichtet hat. Im Januar 2007 schlug die Kommission vor¹, dass *"die EU bis zum Jahr 2020 eine Senkung der Treibhausgasemissionen der Industrieländer um 30 % (gegenüber dem Stand von 1990) im Rahmen von internationalen Verhandlungen anstrebt"* und dass *"sich die EU jetzt schon unabhängig fest verpflichten [sollte], [...] die Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20 % zu reduzieren"*. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und im Interesse der wirtschaftlichen und sozialen Gerechtigkeit müssen alle Sektoren zu dieser Reduzierung beitragen.

Autos sind für viele Europäer ein wichtiger Teil ihres täglichen Lebens, und die Automobilindustrie ist in vielen Regionen der EU ein bedeutender Beschäftigungs- und Wachstumsfaktor. Der Autoverkehr trägt jedoch in hohem Maße zum Klimawandel bei, denn etwa 12 % der Gesamtemissionen des wichtigsten Treibhausgases Kohlendioxid (CO₂) in der EU stammen vom Kraftstoff von Personenkraftwagen. In der Fahrzeugtechnologie wurden zwar riesige Fortschritte erzielt, insbesondere geringere CO₂-Emissionen durch höhere Kraftstoffeffizienz, doch sie reichen nicht aus, um die Folgen des zunehmenden Verkehrs und immer größerer Autos zu neutralisieren. Während die Treibhausgasemissionen der EU insgesamt im Zeitraum 1990-2004 um knapp 5 % gesenkt werden konnten, sind die CO₂-Emissionen aus dem Straßenverkehr um 26 % gestiegen.

Der Rat der Europäischen Union bekräftigte daher auf seiner Tagung im Juni 2006 einstimmig², dass *"in Einklang mit der Strategie der EU für CO₂-Emissionen leichter Nutzfahrzeugedie durchschnittliche Neufahrzeugflotte CO₂-Emissionswerte von 140 g CO₂/km (2008/2009) und von 120 g CO₂/km (2012) erreichen"* sollte. Das Europäische Parlament forderte *"eine Politik strengerer Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen im Verkehrssektor einschließlich verbindlicher Obergrenzen für CO₂-Emissionen aus Neufahrzeugen in der Größenordnung von 80-100 g CO₂/km, die mittelfristig durch einen Emissionshandel zwischen den Automobilherstellern erreicht werden sollen"*³.

Im Aktionsplan zur Energieeffizienz vom Oktober 2006⁴ rief die Kommission in Erinnerung, dass sie *"entschlossen [ist], sich mit der Energieeffizienz und den CO₂-Emissionen von Pkw zu befassen und erforderlichenfalls 2007 Rechtsakte vorzuschlagen, um im Einklang mit der vereinbarten EU-Zielsetzung durch ein umfassendes und schlüssiges Konzept sicherzustellen, dass der Zielwert von 120 g CO₂/km bis 2012 erreicht wird"*. In dem integrierten Energie- und Klimapaket vom Januar 2007 betonte die Kommission, dass *"in der bevorstehenden Mitteilung weitere Maßnahmen zur Begrenzung der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen erläutert [werden], um das Ziel von 120 g CO₂/km durch einen umfangreichen und einheitlichen Ansatz bis 2012 zu erreichen. Zudem werden Optionen für weitere Reduktionen nach 2012 geprüft"*.

¹ KOM(2007) 2.

² Die neue EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, Rat der Europäischen Union, 8.6.2006.

³ Entschließung des Europäischen Parlaments zur „Strategie für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen Klimaänderung“ (2005/2049(INI).

⁴ KOM(2006) 545.

Ohne wirksame Gegenmaßnahmen werden die Emissionen aus dem Personenverkehr auf der Straße in den kommenden Jahren weiter zunehmen; sie könnten die Bemühungen der EU um eine Senkung ihrer Treibhausgasemissionen im Rahmen des Kyoto-Protokolls und darüber hinaus untergraben, so dass andere Sektoren, die dem internationalen Wettbewerb ebenso ausgesetzt sind, die Hauptlast zu tragen hätten. Eine Eindämmung der Pkw-Abgase dagegen wird sowohl zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen als auch unsere Abhängigkeit von eingeführtem Öl verringern, die Luftqualität verbessern und damit der Gesundheit der Bürger Europas zugute kommen. Die entscheidenden Voraussetzungen hierfür sind eine bessere Kraftstoffeffizienz bei Fahrzeugen sowie ein verstärkter Einsatz alternativer Kraftstoffe, namentlich Biokraftstoffe.

Was Kraftstoffe betrifft, hat die Kommission die Einführung bindender Verpflichtungen zu einer allmählichen Verringerung des Kohlenstoffgehalts von Straßentreibstoffen vorgeschlagen⁵, und zwar mit Hilfe einer Anpassung der Richtlinie zur Kraftstoffqualität⁶. Die Kommission hat außerdem kürzlich über die Umsetzung der Biokraftstoffrichtlinie berichtet⁷, und sie wird in Kürze einen Vorschlag zur Revision dieser Richtlinie verabschieden. In dieser Mitteilung schlägt die Kommission auch vor, eine stärkere Nutzung von Biokraftstoffen als ein Element des integrierten Ansatzes zur Reduktion von CO₂ von Personenkraftwagen zu nutzen. Was die Fahrzeuge betrifft, hat die Kommission eine Reihe von Maßnahmen identifiziert, die zur Erreichung des EU-Ziels beitragen könnten, insbesondere ein erhöhtes Niveau der Kraftstoffeffizienz von PKW und leichten Nutzfahrzeugen als auch andere technologische Verbesserungen. Diese Mitteilung ist die Grundlage für den Austausch mit anderen europäischen Organen und allen beteiligten Parteien über die Durchführung der nächsten Stufe der Gemeinschaftsstrategie zur Senkung der CO₂-Emissionen und zur Verbesserung der Kraftstoffeffizienz bei leichten Nutzfahrzeugen in der EU auf die Zielvorgabe von 120 g CO₂/km⁸ bis zum Jahr 2012. Die Kommission wird dem Rat und dem Europäischen Parlament auf der Grundlage der Schlussfolgerungen aus diesen Erörterungen wenn möglich 2007 oder spätestens Mitte 2008 einen Vorschlag für einen rechtlichen Rahmen unterbreiten, um dieses Ziel zu erreichen.

2. POLITISCHER KONTEXT UND SACHSTAND

2.1. Handlungsbedarf im Straßenverkehrssektor

2.1.1. Der Straßenverkehr muss zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen

Im Frühjahr 2005 bekräftigten das Europäische Parlament und der Europäische Rat erneut das Ziel der EU, einen Anstieg der globalen Oberflächentemperaturen um mehr als 2 °C gegenüber vorindustriellen Werten nicht zuzulassen, um gefährliche und unumkehrbare anthropogene Klimaänderungen zu verhindern. Der Europäische Rat erklärte auch, dass zur Förderung der Versorgungssicherheit und der nachhaltigen Nutzung von Energie das Nachfragemanagement intensiviert und, namentlich im Verkehrssektor, die Energieeffizienz

⁵ KOM(2007) 18.

⁶ Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG des Rates (ABL L 350 vom 28.12.1998).

⁷ KOM(2006) 845.

⁸ Das entspricht 4,5 l/100 km bei Diesel-Pkw und 5 l/100 km bei Benzin-Pkw..

gesteigert werden muss⁹. In der vor kurzem vorgelegten Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch¹⁰ wird auf die Notwendigkeit zur Förderung einer nachhaltigen Mobilität hingewiesen, die die Wettbewerbsfähigkeit in der EU stärken und gleichzeitig dazu beitragen wird, die Umweltauswirkungen des Verkehrs, deren Kosten auf 1,1 % des BIP geschätzt werden, zu reduzieren.

Der Straßenverkehr ist der Sektor mit den zweihöchsten Treibhausgasemissionen in der EU. Er ist nach wie vor einer der wenigen Sektoren mit steigenden Emissionen, die die in anderen Sektoren erzielten Fortschritte untergraben. Diese Situation erschwert die Erfüllung der Kyoto-Verpflichtungen in der EU und wirkt sich nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Sektoren (z. B. energieintensive Wirtschaftszweige) aus, die dem internationalen Wettbewerb ebenso ausgesetzt sind als beispielsweise der inländische Straßenverkehr.

Es reicht jedoch nicht aus, nur die absoluten Emissionen in den verschiedenen Sektoren zu messen. Es muss auch geprüft werden, ob die in den verschiedenen Sektoren getroffenen Maßnahmen anders gewichtet werden müssen und ob die CO₂-Emissionen weiter gesenkt werden können. Maßnahmen im Straßenverkehrssektor mögen auf den ersten Blick teurer erscheinen als die in anderen Sektoren, doch die Ergebnisse mehrerer Studien deuten darauf hin, dass gerade Energieeffizienzmaßnahmen im Verkehrssektor kostenwirksamer sein können als bestimmte Maßnahmen in anderen Sektoren, wenn man auch Maßnahmen zur Änderung des Verbraucherverhaltens berücksichtigt¹¹. Außerdem muss ein weit gefasster Begriff der „globalen“ Kostenwirksamkeit angewandt werden, in dem insbesondere die Sicherheit der Energieversorgung, die internationale Wettbewerbsfähigkeit, die Erschwinglichkeit für Verbraucher und positive Rebound-Effekte wie Führungspositionen im Technologiebereich, die auf ehrgeizige Ziele zurückzuführen sind, mit berücksichtigt werden. Da CO₂-Emissionen und Kraftstoffverbrauch eng miteinander zusammenhängen und 26,5 % des Gesamtenergieverbrauchs in der EU auf den Straßenverkehr entfallen, wird sich eine Senkung der CO₂-Emissionen von Autos außerordentlich günstig auf die Energiesicherheit in der EU auswirken.

Der Straßenverkehr fällt nicht in den Geltungsbereich des mit der Richtlinie 2003/87/EG eingeführten Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten. Dieses System basiert auf dem Prinzip der direkten Emissionen¹², das im Straßenverkehrssektor auf der Ebene der einzelnen Eigentümer angewandt werden müsste und mit enormen Verwaltungskosten verbunden wäre. Als Alternative könnte ein indirekter Ansatz in Betracht gezogen werden. Eine Einbeziehung zum gegenwärtigen Zeitpunkt würde es jedoch nicht erlauben, die Ziele der Strategie (120 g CO₂/km bis 2012) rechtzeitig zu erreichen, da jegliche Anpassungen in der Funktionsweise des EU-Emissionshandelssystems mit Ausnahme der Einbeziehung der Luftfahrt erst ab 2013 wirksam werden könnten, wie in der kürzlich veröffentlichten Mitteilung der Kommission über die Anpassung des Emissionshandelssystems ausgeführt¹³. Dieser Zeitplan gewährleistet sowohl einen stabilen rechtlichen Rahmen für die bereits in den Markt eingebundenen Teilnehmer als auch hinreichende Vorbereitungszeit für Gesetzesanpassungen in dem System. Die Kommission

⁹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23./24. März 2006, Europäischer Rat

¹⁰ KOM(2006) 314.

¹¹ „Cost effectiveness of CO₂ mitigation in transport – An outlook and comparison with measures in other sectors“, CE Delft für die Europäische Konferenz der Verkehrsminister, OECD, April 2006.

¹² Das bedeutet, dass die Empfänger der Zertifikate diejenigen sind, die das CO₂ tatsächlich produzieren.

¹³ Siehe KOM(2006) 676 Abs. 3.1.

wird daher die Möglichkeit einer Einbindung des Straßenverkehrssektors für die dritte Zuteilungsperiode untersuchen.

Aus diesen Gründen müssen Maßnahmen getroffen werden, um sicherzustellen, dass der Straßenverkehr die Bekämpfung des Klimawandels nicht untergräbt, sondern zu ihr beiträgt.

2.1.2. Bei leichten Nutzfahrzeugen sind Verbesserungen erforderlich

Kohlendioxidemissionen im Personenverkehr auf der Straße hängen von vielen verschiedenen Faktoren ab. Dazu gehören Angebot und Nachfrage bei Pkw, der individuelle Mobilitätsbedarf, die Unterhaltskosten von Autos, alternative Beförderungsmöglichkeiten wie der öffentliche Nahverkehr usw. Die hochrangige Gruppe für die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie (CARS21)¹⁴ wurde eingesetzt, um den Dialog mit allen Beteiligten über die künftigen Bedürfnisse und Herausforderungen in der Automobilindustrie zu intensivieren. In ihrem Abschlussbericht vom Dezember 2005 billigte die Gruppe den integrierten Ansatz und betonte, dass auf eine weitere Reduzierung der CO₂-Emissionen von Straßenfahrzeugen hingearbeitet werden sollte.

Nicht nur in der EU, auch weltweit wird versucht, die Treibhausgasemissionen von Straßenfahrzeugen zu reduzieren. In den USA, Kanada, Japan, Korea, China und Australien gibt es bereits Vorschriften oder freiwillige Initiativen. Einige werden zurzeit überarbeitet mit dem Ziel, Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen weiter zu senken.

2.2. Bisherige Fortschritte

Die Gemeinschaftsstrategie basierte bislang entsprechend dem Vorschlag der Kommission von 1995¹⁵, der später vom Rat und vom Europäischen Parlament bestätigt wurde, auf drei Kernbereichen¹⁶. Diese Struktur ermöglichte eine umfassende Integration von Maßnahmen, die sowohl auf die Angebotsseite (Selbstverpflichtungen) als auch auf die Nachfrageseite (Verbrauchsangaben und Besteuerung) ausgerichtet sind; sie wurde nach einer weit reichenden Analyse möglicher Optionen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen von Autos angenommen.

2.2.1. Erster Kernbereich: Selbstverpflichtungen der Automobilindustrie

Die freiwilligen Verpflichtungen der Verbände der europäischen, japanischen und koreanischen Kraftfahrzeughersteller zielen auf einen Wert von 140 g CO₂/km bis 2008 oder 2009. Angesichts der wachsenden Besorgnis über den von der Industrie erzielten Fortschritt unter diesem freiwilligen Ansatz hat die Kommission wiederholt und nachdrücklich darauf hingewiesen, dass sie bereit ist, alle Maßnahmen, auch Rechtsvorschriften, in Betracht zu ziehen, um die notwendigen CO₂-Senkungen durchzusetzen.

¹⁴ „Ein wettbewerbsfähiges Kraftfahrzeug-Regelungssystem für das 21. Jahrhundert“, CARS21, Abschlussbericht, 2006:

<http://ec.europa.eu/enterprise/automotive/pagesbackground/competitiveness/cars21finalreport.pdf>

¹⁵ KOM(95) 689, Schlussfolgerungen des Rates vom 25.6.1996, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22.9.1997.

¹⁶ Jahresberichte über die Wirksamkeit der Strategie siehe:
http://ec.europa.eu/environment/co2/co2_monitoring.htm

2.2.2. *Zweiter Kernbereich: Informationen für die Verbraucher*

Die Richtlinie über den Hinweis auf den Kraftstoffverbrauch¹⁷ sieht für alle Neuwagen die Angabe des Kraftstoffverbrauchs und der CO₂-Emissionen, die Veröffentlichung von Leitfäden der Mitgliedstaaten über den Kraftstoffverbrauch von Neuwagen, die Anbringung von Aushängen bzw. Schautafeln bei Autohändlern und die Angabe des Kraftstoffverbrauchs in Werbeschriften vor. Diese Richtlinie gilt als wirksames Instrument für die Sensibilisierung der Verbraucher, hat aber keine spürbaren Auswirkungen¹⁸, da die Verbrauchsangaben nicht in allen Mitgliedstaaten gleich gut sind.

2.2.3. *Dritter Kernbereich: Förderung von Fahrzeugen mit geringem Kraftstoffverbrauch durch steuerliche Maßnahmen*

Die Besteuerung, der dritte Kernbereich der Strategie, kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Kosten der Durchsetzung von Effizienzzielen zu senken, aber sie ist bislang noch nicht in zufrieden stellendem Maße umgesetzt worden. Auf EU-Ebene hat der Rat den Vorschlag der Kommission vom Juli 2005 für eine Ratsrichtlinie¹⁹, mit der u. a. eine CO₂-Komponente in die Festsetzung der Kraftfahrzeugsteuer einbezogen werden sollte, noch nicht angenommen. Auf nationaler Ebene haben mehrere Mitgliedstaaten steuerliche Maßnahmen erlassen, die Anreize zum Kauf von Pkw mit geringerem CO₂-Ausstoß geben, aber bislang ist nicht erwiesen, dass diese Maßnahmen spürbare Auswirkungen auf die durchschnittlichen CO₂-Emissionen von Neuwagen in der EU haben.

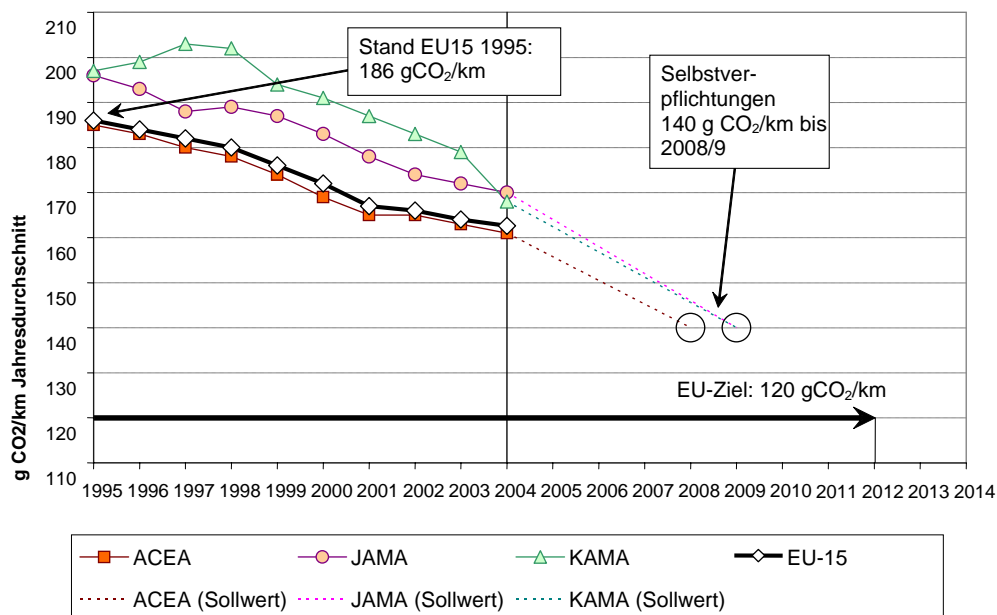
2.2.4. *Erfahrungen mit der derzeitigen Strategie*

Abbildung 1 – CO₂-Emissionen der durchschnittlichen Neuwagenflotte in der EU-15 von 1995 bis 2004

¹⁷ Richtlinie 1999/94/EG über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen bei der Vermarktung neuer Personenkraftwagen (ABl. L 12 vom 18.1.2000).

¹⁸ „Report on the effectiveness of the car fuel efficiency labelling directive 1999/94/EC, and options for improvement“, ADAC für die Europäische Kommission, März 2005.

¹⁹ KOM(2005) 261.



Aufgrund der Erfahrungen aus der Umsetzung der derzeitigen Strategie kann Folgendes festgestellt werden²⁰:

- Die Emissionen eines durchschnittlichen Neuwagens lagen im Jahr 2004 bei 163 g CO₂/km; dieser Wert liegt 12,4 % unter dem Ausgangswert von 186 g CO₂/km im Jahr 1995²¹. Im gleichen Zeitraum **war in der EU bei den verkauften Neuwagen ein deutlicher Trend zu größeren Wagen mit stärkerer Leistung zu beobachten**, während der Preisanstieg unter der Inflationsrate blieb.
- Bei den Untersuchungen, **wie sich die begrenzten Maßnahmen auswirken, die die Mitgliedstaaten bislang auf der Nachfrageseite getroffen haben, hat sich gezeigt, dass der größte Teil der CO₂-Reduzierung auf Verbesserungen der Fahrzeugtechnik zurückzuführen ist.**
- Die bisher erzielte Reduzierung ist ein wichtiger Schritt hin auf das Ziel von 140 g CO₂/km bis 2008/2009, aber **ohne zusätzliche Maßnahmen wird das EU-Ziel von 120 g CO₂/km bis zum Jahr 2012 nicht zu erreichen sein.** Da der freiwillige Ansatz nicht erfolgreich war, erachtet die Kommission eine gesetzgeberische Vorgangsweise für erforderlich und unterstreicht, dass die Behörden zusätzlich zu der vorgeschlagenen Gesetzgebung dringende Maßnahmen treffen sollten, um die Emissionsreduzierungen bis 2008/2009 auf Kurs zu halten, beispielsweise durch steuerliche Anreize und ein umweltgerechtes öffentliches Beschaffungswesen.

²⁰ Vorläufige Daten für 2005 deuten auf begrenzte weitere Fortschritte hin.
²¹ EU-15

3. Das weitere Vorgehen

In Anbetracht der zahlreichen Faktoren, die sich auf die durch den Straßenverkehr verursachten Emissionen auswirken, ist ein ganzes Paket von Maßnahmen erforderlich.

3.1. Erreichen des EU-Ziels von 120 g CO₂/km

Während diese Mitteilung sich auf CO₂-Reduzierungen durch einen integrierten Ansatz konzentriert (Verbesserung des Kraftstoffverbrauchs (bei Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen), andere technologische Verbesserungen und Nutzung von Biokraftstoffen), greift sie nicht eventuellen zusätzlichen Maßnahmen vor, die die Kommission zur Bekämpfung der Auswirkungen des Straßenverkehrs auf den Klimawandel vorschlagen könnte. Die vor kurzem überarbeitete EU-Verkehrspolitik umfasst Initiativen, mit denen, insbesondere in Städten, eine verstärkte Verlagerung auf umweltfreundlichere Verkehrsträger gefördert werden soll, und fordert als Ergänzung zur jüngsten Überprüfung der Eurovignetten-Richtlinie²² die Festlegung einer EU-Methodik für Gebühren für Verkehrsinfrastrukturen einschließlich externer Kosten bis zum Jahr 2008. Die Kommission wird, wie in der Thematischen Strategie für die städtische Umwelt²³ vorgesehen, Leitlinien für Pläne für einen nachhaltigen städtischen Nahverkehr ausarbeiten. Was die Kraftstoffbesteuerung betrifft, so sind in den EU-Rechtsvorschriften bereits Mindesthöhen für die Kraftstoffverbrauchsteuern festgesetzt.

Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen geprüft, die speziell auf die Reduzierung der Treibhausgasemissionen von leichten Nutzfahrzeugen abzielen. Nach einer weit reichenden Konsultation der Beteiligten und auf der Grundlage einer Folgenabschätzung wird im Folgenden eine Strategie dargelegt, die sich sowohl an die Angebots- wie an die Nachfrageseite richtet. Ziel ist es, bis zum Jahr 2012 das Gemeinschaftsziel von 120 g CO₂/km zu erreichen.

Im Einklang mit dem Aktionsplan für Energieeffizienz bringt der Ansatz der Kommission vollen Umweltnutzen bei gleichzeitiger Schaffung wirtschaftlicher Möglichkeiten durch den Anreiz zur Innovation in besonders umweltfreundliche Autos sowie der Förderung einer wettbewerbsfähigen Industrie mit dauerhaften Arbeitsplätzen. Hiermit werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, kontinuierliche Verbesserungen über das Gemeinschaftsziel hinaus zu erreichen, damit die längerfristig notwendige weitere CO₂-Reduzierung im Verkehrssektor der EU verwirklicht werden kann.

Die Kommission weist darauf hin, dass Verbesserungen bei der Kraftstoffeffizienz auf unterschiedliche Weise erreicht werden können. Wenn der derzeitige Trend zu größeren und leistungsfähigeren Fahrzeugen anhält, gibt es bereits technische Lösungen für die bevorstehenden Herausforderungen bezüglich der Kraftstoffeffizienz, aber dafür werden auf die Hersteller und folglich auch auf die Verbraucher zusätzliche Produktionskosten zukommen. Eine Alternative sind konkrete (steuerliche) Maßnahmen, mit denen die Verbrauchernachfrage zugunsten von Fahrzeugen mit geringem Kraftstoffverbrauch beeinflusst werden kann. Diese Maßnahmen würden einen nachhaltigeren Automobilmarkt

²² Richtlinie 1999/62/EG, geändert durch die Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (ABl. L 187 vom 20.7.1999).

²³ KOM(2005) 446.

fördern, auf dem die Umweltfreundlichkeit ein Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der Hersteller ist. Die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften könnten deutlich gesenkt werden, ohne die Fortschritte bei Komfort und Sicherheit zu gefährden, die die Verbraucher in den letzten zehn Jahren zu schätzen gelernt haben. Die Mitgliedstaaten tragen hier, insbesondere in ihrer Steuerpolitik, eine wichtige Verantwortung, wenn sie diese umweltfreundlichere Alternative so bald wie möglich in die Tat umsetzen wollen. Je früher gehandelt wird, umso leichter wird es sein, die Ziele für die CO₂-Verringerung zu erreichen. Besteuerungsregelungen können auch aufkommensneutral gestaltet werden, so dass sie keine zusätzliche Belastung für die Verbraucher mit sich bringen. Das Ziel sollte vielmehr sein, Käufer von Autos mit niedrigen Emissionen zu belohnen und diejenigen, die weniger effiziente Fahrzeuge kaufen, steuerlich schlechter zu stellen.

3.2. Angebotsorientierte Maßnahmen

Die Kommission wird ihren integrierten Ansatz im Hinblick auf das **EU-Ziel von 120 g/km CO₂ bis 2012** verfolgen. Dies kann durch eine Kombination von Aktionen auf EU- und Mitgliedsstaatenebene erreicht werden. Die Kommission wird wenn möglich 2007 und spätestens Mitte 2008 einen rechtlichen Rahmen zur Erreichung des EU-Ziels von 120 g/km CO₂ vorschlagen, mit Schwerpunkt auf einer verpflichtenden Verringerung der CO₂-Emissionen zur Erreichung des Ziels von durchschnittlich 130 g/km für neu verkaufte Fahrzeuge durch Fahrzeugmotortechnologie, sowie einer weiteren Verringerung von 10 g/km CO₂ oder deren Äquivalent, falls dies technisch erforderlich ist, durch andere technische Verbesserungen und einem erhöhten Einsatz von Biokraftstoffen, insbesondere:

- a) der Einführung von Mindeststandards für die Effizienz von Klimaanlageanlagen;
- b) dem verpflichtenden Einsatz genauer Reifendrucküberwachungssysteme;
- c) der Einführung von Obergrenzen für den Reifenrollwiderstand in der EU für die Reifen von PKW und leichten Nutzfahrzeugen;
- d) dem Einsatz von Gangwechselanzeigen, unter Berücksichtigung des Ausmaßes, in dem Konsumenten von diesen Einrichtungen in wirklichen Fahrsituationen Gebrauch machen;
- e) Fortschritten im Kraftstoffverbrauch leichter Nutzfahrzeuge (Lieferwagen) mit dem Ziel der Erreichung von 175 g/km CO₂ bis 2012 und 160 g/km CO₂ bis 2015;
- f) einem erhöhten Einsatz von Biokraftstoffen, die den Umweltnutzen maximieren.

Das oben angeführte wird messbar, überwachbar und zurechenbar sein und wird zu keiner doppelten Anrechnung der CO₂-Emissionen führen.

Die Kommission ist sich einig, dass der rechtliche Rahmen für die Umsetzung des **Durchschnittsziels für Neufahrzeuge** so geartet sein wird, dass wettbewerbsmäßig neutrale, sozial ausgewogene und nachhaltige Verminderungsziele sichergestellt werden, die der Vielfalt der europäischen Automobilhersteller gerecht werden und die jegliche ungerechtfertigte Verzerrung der Konkurrenz zwischen den Automobilherstellern vermeiden.

Der rechtliche Rahmen wird **mit dem übergeordneten Ziel einer Erreichung des Kyoto-Ziels konform gehen** und wird auf einer **grundlegenden Auswirkungsprüfung aufbauen**. Eine solche Auswirkungsprüfung wird auf die Nutzen und Kosten verschiedener Optionen im Vergleich mit der tatsächlichen Situation der durchschnittlichen CO₂-Emissionen eingehen, unter Einbeziehung der neuesten verfügbaren Technologie für Umweltverbesserungen in Automobilen.

3.3. Nachfrage-/Verhaltensorientierte Maßnahmen

Jenseits des rechtlichen Rahmens sollte die Kommissionsstrategie zur weiteren Verminderung von CO₂-Emissionen auch **zusätzliche Anstrengungen** auslösen, und zwar bei anderen Straßenverkehrsbenutzern (Schwerfahrzeuge usw.), **seitens der Mitgliedsstaaten** (CO₂-bezogene Steuern, umweltgerechtes öffentliches Beschaffungswesen und andere steuerliche Anreize, Verkehrsmanagement, Infrastruktur, usw.) **und seitens der Konsumenten** (informierte Auswahl von Käufern, verantwortliches Fahrverhalten).

3.3.1. Besteuerung²⁴

Die Besteuerung von Kraftfahrzeugen ist ein wichtiges Instrument, um Einfluss auf die Kaufentscheidung von Verbrauchern auszuüben. Durch eine Differenzierung der Steuern kann die Markteinführung von kraftstoffsparenden Fahrzeugen mit geringem CO₂-Ausstoß gefördert werden. Dies würde es den Automobilherstellern erheblich erleichtern, ihren Verpflichtungen, diese Fahrzeuge auf den Markt zu bringen, nachzukommen. Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Besteuerung von Personenkraftwagen²⁵ vorgelegt, der zurzeit vom Rat und vom Parlament beraten wird. **Die Kommission appelliert nochmals an die Mitgliedstaaten, den Vorschlag baldmöglichst anzunehmen und ihre Besteuerung von Kraftfahrzeugen so anzupassen, dass der Kauf von kraftstoffsparenden Autos in der gesamten EU gefördert wird und dass die Hersteller die bevorstehenden Kraftstoffeffizienzvorschriften einhalten** und auf diese Weise ihren Beitrag zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes von Autos leisten können. Eine Differenzierung über die gesamte Palette des Automarktes könnte eine allmähliche Umstellung auf Fahrzeuge mit geringerem CO₂-Ausstoß fördern und wäre auch eine effiziente Möglichkeit, die Kosten zu senken, die den Herstellern für die Einhaltung der Vorschriften entstehen.

Steueranreize²⁶ wären auch ein wichtiges Instrument, um die saubersten leichten Nutzfahrzeuge auf dem Markt zu etablieren. Diese Anreize sollten sich an einer gemeinsamen, gemeinschaftsweit geltenden EU-Definition orientieren, damit es nicht zu einer Fragmentierung des Binnenmarktes kommt. Sie sollten alle relevanten Emissionen abdecken und sowohl Luftschadstoff- als auch Treibhausgasemissionen berücksichtigen. Zu diesem Zweck sollte ein umweltfreundliches leichtes Nutzfahrzeug (**Light-duty Environmentally Enhanced Vehicle - LEEV**) als ein Fahrzeug definiert werden, das sowohl die in den einschlägigen Rechtsvorschriften festgelegten Schadstoffemissionsgrenzwerte der nächsten Stufe erfüllt als

²⁴ Alle selektiven Steuermaßnahmen, die den Wettbewerb verzerren und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen können, müssen der Kommission im Rahmen des Verfahrens der Genehmigung von staatlichen Beihilfen notifiziert werden.

²⁵ KOM(2005) 261.

²⁶ Diese Strategie hat sich bei der frühzeitigen Markteinführung von Fahrzeugen bewährt, die künftige Standards für Luftschadstoffemissionen erfüllen – siehe z. B. Richtlinie 98/69/EG und den Vorschlag für die neue Euro-5-Norm - KOM(2005) 683.

auch bei den CO₂-Emissionen unter einem bestimmten Niveau bleibt. Dieses Niveau sollte zurzeit das Gemeinschaftsziel von 120 g CO₂/km sein. Die Definition eines LEEV sollte regelmäßig überprüft werden, damit immer das fortschrittlichste Segment der Neuwagenflotte im Vordergrund steht.

3.3.2. Informationen für die Verbraucher

Die Kommission wird 2007 einen Änderungsvorschlag zur Verbesserung der Wirksamkeit der Richtlinie über den Hinweis auf den Kraftstoffverbrauch 1999/94/EG annehmen. Ziele dieses Vorschlags werden u. a. die Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf leichte Nutzfahrzeuge (N1), die Harmonisierung der Gestaltung der Verbrauchsangabe und die Einführung von Energieeffizienzklassen sein, damit die Käufer zum Zeitpunkt des Kaufs für das Thema Kraftstoffverbrauch sensibilisiert werden. Weitere Schwerpunkte sind die Definition des LEEV (siehe Abschnitt 3.3.1) und die Möglichkeit, mit dem Hinweis auf den Kraftstoffverbrauch auch die jährlichen Betriebskosten und gegebenenfalls die vom CO₂-Ausstoß und vom Verbrauch abhängige Kraftfahrzeugsteuer anzugeben.

Von den Informationen für die Verbraucher abgesehen, ist möglicherweise auch ein Umdenken bei der Vermarktung von Autos in die Richtung erforderlich, dass Sportlichkeit und Dynamik der Fahrzeuge weniger in den Mittelpunkt gestellt werden sollten. Um gleiche Bedingungen zu gewährleisten, sind koordinierte Maßnahmen in der Industrie erforderlich. Die Automobilhersteller werden aufgefordert, vor Mitte 2007 eine **freiwillige Verpflichtung zu einem EU-weiten Verhaltenskodex für die Vermarktung von Autos und die entsprechende Werbung** einzugehen, der auf die Förderung nachhaltiger Verbrauchsmuster ausgerichtet ist.

3.3.3. Sparsames Fahren

Mehrere Mitgliedstaaten fördern bereits sparsames Fahren (Ecodriving) mit Hilfe von Schulungs- und Sensibilisierungskampagnen. Auch die Kommission unterstützt die Verbreitung von Ecodriving durch verschiedene Projekte²⁷ und erwägt, bei künftigen Überarbeitungen der Führerscheintrichtlinie²⁸ entsprechende Anforderungen einzuführen. Sparsames Fahren ist jedoch eine „Downstream“-Maßnahme, deren tatsächliches CO₂-Einsparpotenzial sehr unsicher ist.. Die Mitgliedstaaten sind dennoch gehalten, sparsames Fahren weiterhin zu fördern, da es das Bewusstsein für die Auswirkungen des Autofahrens auf den Klimawandel schärft.

3.4. Langfristige Vision

Mit Blick auf eine Analyse der Möglichkeiten **noch ehrgeizigere Ziele zu einem späteren Zeitpunkt zu setzen**, die über das derzeitige Gemeinschaftsziel von 120 g CO₂/km hinausgehen, sollen Forschung und Entwicklung weiter gefördert werden, um fortschrittliche CO₂-Reduzierungstechnologie zu verwirklichen. Der Beratende Ausschuss für die Europäische Forschung im Bereich Straßenverkehr (ERTRAC) wurde eingesetzt, um alle Beteiligten zu mobilisieren, ein gemeinsames Konzept zu erarbeiten und den rechtzeitigen, koordinierten und effizienten Einsatz der Forschungsressourcen sicherzustellen, damit die

²⁷ Siehe z. B. Ecodriven unter http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/steer_en.htm

²⁸ Richtlinie 91/439/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein (ABl. L 237 vom 24.8.1991), geänderte Fassung.

Herausforderungen des Straßenverkehrs und der europäischen Wettbewerbsfähigkeit bewältigt werden können. **Die Kommission wird Forschungsmaßnahmen unterstützen, die auf das Forschungsziel des ERTRAC²⁹ ausgerichtet sind, Verbesserungen der Fahrzeugeffizienz zu erreichen, die bei der Neuwagenflotte bis zum Jahr 2020 eine Reduzierung der CO₂-Emissionen bei Personenkraftwagen um 40 % ermöglichen.** Dies würde einem Durchschnitt von 95 g CO₂/km bei der Neuwagenflotte entsprechen.

4. FAZIT

Die EU muss ihre Abhängigkeit von Erdöleinfuhren verringern und die Luftverschmutzung eindämmen. Außerdem hat sie eine Führungsrolle bei der Bekämpfung des Klimawandels. Wenn sie die Verpflichtungen, die sie bis zum Jahr 2012 und darüber hinaus eingegangen ist, erfüllen will, muss sie die Emissionen von Treibhausgasen in allen Sektoren reduzieren.

Dem Personenverkehr auf der Straße ist besonderes Augenmerk zu widmen, da die Emissionen trotz des technischen Fortschritts ständig weiter steigen. Daher muss zum einen auf der Angebotsseite die Leistungsfähigkeit der Verkehrssysteme, insbesondere der Fahrzeuge, verbessert und zum anderen auf der Nachfrageseite die Umstellung auf immer sparsamere Fahrzeuge gefördert werden.

Es sind zwar noch größere Anstrengungen erforderlich, um eine nachhaltige Mobilität zu erreichen, doch die vorgeschlagene neue Strategie enthält eine Reihe spezifischer Aktionen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen von PKW und leichten Nutzfahrzeugen. Die Kommission ist der Auffassung, dass sie auf allen Ebenen umgesetzt werden sollte, damit ein Trend zu Neuwagen mit geringeren durchschnittlichen Emissionen geschaffen und angeschoben wird. Wenn nicht rasch gehandelt wird, werden die bisherigen Erfolge bald zunichte gemacht sein. Die kurzfristige Erfüllung des Gemeinschaftsziels von 120 g CO₂/km und weitere Fortschritte über dieses Ziel hinaus wären gefährdet oder mit höheren Kosten verbunden.

Die Kommission wird daher wenn möglich in 2007 und spätestens Mitte 2008 einen EU-Rechtsrahmen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen von leichten Nutzfahrzeugen vorlegen im Hinblick darauf, das EU-Ziel von 120 g CO₂/km von PKW und leichten Nutzfahrzeugen bis 2012 zu erreichen. Hierzu gehört eine ausführliche Folgenabschätzung, in der erläutert wird, wie die Mitgliedstaaten den Automobilherstellern die Einhaltung der Zielvorgaben erleichtern können, indem sie Maßnahmen zur Beeinflussung der Nachfrage, insbesondere Steueranreize, erlassen.

Im Jahr 2010 wird die Kommission den Stand der Umsetzung prüfen sowie das Potenzial für weitere Maßnahmen, mit denen das gesetzte Ziel der EU noch übertroffen werden kann.

²⁹ Siehe Strategische Forschungsagenda des ERTRAC, Dezember 2004, Internetadresse: <http://www.ertrac.org/publications.htm>