

Mobilität und saubere Luft gehören zusammen!

Eine Einordnung und Bewertung des EU-Kommissionsvorschlags zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Pkw

Der Verkehrssektor ist für rund ein Viertel der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich. Die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entwicklungen nach 1990 führten zu einer Zunahme des Verkehrs, so dass die hier erzeugten CO₂-Emissionen zwischen 1990 und 2015 global um etwa 75 % anstiegen. In der EU-28 hatten Pkw im Jahr 2015 einen Anteil von gut 61 % an den Emissionen des Straßenverkehrs.¹ In Deutschland beträgt sein Anteil am CO₂-Ausstoß rund 20 % und auch hier sind mit mehr als 60 % die Pkw die Hauptverursacher. Und während andere Bereiche wie die Energiewirtschaft und das verarbeitende Gewerbe seit Jahren kontinuierlich ihren CO₂-Ausstoß reduzieren konnten, stagnieren die Emissionen des Verkehrs und lagen noch 2016 auf dem Niveau von 1990.²

Um die CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs zu senken, sollen die CO₂-Grenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge weiter verschärft werden. Dazu hat die EU-Kommission am 08.11.2017 einen Vorschlag für eine Verordnung vorgelegt. Diese sieht vor, den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß aller neu zugelassenen Pkw in der EU ab dem Jahr 2021 auf 95g CO₂/km zu begrenzen. Für das Jahr 2015 war ein Wert von 130g CO₂/km vorgegeben und dieser wurde mit einem Durchschnittswert von 119,5 g CO₂/km deutlich unterschritten. Für die Zeit nach 2021 ist derzeit vorgesehen, die Emissionen der neuzugelassenen Pkw bis 2025 um weitere 15 % beziehungsweise bis 2030 um 30 % zu reduzieren. Es werden keine absoluten Zielwerte vorgeschlagen, sondern eine prozentuale Minderungsrate.³

Des Weiteren enthält der Vorschlag einen Anreizmechanismus, der den Absatz von emissionsfreien

bzw. -armen Fahrzeugen steigern soll. Hersteller, deren gesamter Absatz im Jahr 2025 zu mehr als 15 % und im Jahr 2030 zu mehr als 30 % aus solchen emissionsfreien bzw. -armen Fahrzeugen besteht, sollen eine Gutschrift erhalten, die ihnen auf ihr Minderungsziel angerechnet wird. Eine analoge Malus-Regelung sieht der Vorschlag nicht vor.

Darüber hinaus soll die EU-Kommission künftig ermächtigt werden, die Entwicklung von Realverbrauch und WLTP-Normverbrauch zu beobachten und die Grundlagen für eine Feldüberwachung der CO₂-Emissionen zu schaffen.

Einordnung in den europäischen und deutschen Kontext

Sowohl Deutschland als auch die Europäische Union haben sich dem Pariser Klimaschutzabkommen verpflichtet. Der Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur soll auf deutlich unter 2°C begrenzt werden. Zusätzlich hat sich die Bundesregierung mit dem Klimaschutzplan 2050 das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2030 im Verkehrssektor 40 bis 42 % weniger Treibhausgase als im Jahr 1990 zu emittieren. Angesichts der de facto nicht vorhandenen Minderung seit 1990, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene, ist längst deutlich geworden, dass diese Ziele nur mit erheblichen zusätzlichen Anstrengungen zu erreichen sind. Ehrgeizige CO₂-Reduktionsvorgaben für Neuwagenflotten sind somit ein unverzichtbares Klimaschutzinstrument im Verkehrsbereich. Es ist zudem technologieoffen, marktnah und kann, bei entsprechender Ausgestaltung, überaus effizient sein. Insofern begrüßt der ACE die Veröffentlichung des Vorschlages zur Reduktion der CO₂-Emissionen durch die Europäische Kommission.

¹ Vgl. Weltenergieatlas, Energie für Deutschland - Fakten, Perspektiven und Positionen im globalen Kontext 2018, S. 8

² Vgl. Umweltbundesamt: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/treibhausgas-emissionen>

³ Das hat mit der bereits beschlossenen Umstellung des Fahrzyklus (vom NEFZ auf WLTP) zu tun, auf dessen Grundlage die Emissionen in Zukunft ermittelt werden; konkrete WLTP-Startwerte für die Zielerreichung der einzelnen Fahrzeughersteller werden erst nach Ablauf des Jahres 2021 vorliegen. Unstrittig ist, dass der neue Fahrzyklus (WLTP) höhere Emissionswerte verursacht als der alte (NEFZ) und damit die realen Emissionen der Fahrzeuge im Betrieb besser abbildet.

Bewertung

Die vorgeschlagenen Maßnahmen gehen nicht weit genug. Die Minderungsziele reichen nicht aus, um die deutschen Klimaschutzziele zu erreichen und den europäischen Beitrag zur Einhaltung der Pariser Klimaziele zu leisten. Wenn im Rahmen der CO₂-Grenzwert-Verordnung die Treibhausgasemissionen des Verkehrs reduziert werden sollen, muss die Effizienz konventioneller Pkw gesteigert und der Technologiewechsel hin zum emissionsfreien Fahrzeug beschleunigt werden. Damit dies gelingt, ist ein wesentlich höheres Ambitionsniveau nötig, als es von der EU-Kommission vorgeschlagen wird.

Ambitioniertere und vor allem verbindliche Ziele sind ein unerlässlicher Innovationstreiber. Sie unterstützen die Automobilindustrie dabei, die Technologieführerschaft bei den klimafreundlichen und sauberen Antrieben zu erreichen, die für die individuelle Mobilität der Zukunft nötig sind. Sie schaffen zudem eine investitionsfreundliche Umgebung für entsprechende Innovationen. Hier ist angesichts der wachsenden internationalen Konkurrenz und der sich wandelnden Weltmärkte auch die Politik aufgefordert, einen verlässlichen Rahmen zu schaffen, der es der deutschen Automobilindustrie auch in Zukunft ermöglicht, international wettbewerbsfähig zu sein, Arbeitsplätze zu erhalten und Innovationen marktfähig zu machen. Die Ausstiegsszenarien einiger unserer Nachbarländer und der wichtigsten Absatzmärkte der deutschen Automobilindustrie könnten sich als wegweisend herausstellen.⁴

- Der ACE fordert von der EU ein deutlich **ambitionierteres Reduktionsniveau** für den CO₂-Flottenausstoß: **25 % bis zum Jahr 2025 und 50 % bis 2030**. Der Verkehr leistet einen großen Beitrag zum Klimawandel, deshalb sind strenge Umweltvorgaben für die Automobil-

industrie erforderlich. Ihr Ziel müssen Autos mit niedrigen oder null Schadstoff- und Klima-Emissionen sein. Auch im eigenen Interesse, denn sonst wird sie international nicht wettbewerbsfähig bleiben.

Unklar bleibt auch, auf welchen konkreten Ausgangswert sich die künftigen Anforderungen beziehen werden. Erst im Jahr 2020 kann im Rahmen der notwendigen Umrechnung zwischen dem neuen Fahrzyklus WLTP⁵ und dem NEFZ, der weiterhin Basis für die Grenzwertvorgaben in 2021 ist, ein konkreter Ausgangswert ermittelt werden. Weisen die Fahrzeuge bis 2021 im NEFZ eine starke CO₂-Minderung auf, die sich jedoch nicht im WLTP widerspiegelt, steigt gleichzeitig auch das Ausgangsniveau, an dem sich die prozentualen Minderungsziele für 2025 und 2030 orientieren. Folglich müssten die Hersteller nach 2021 eine deutlich geringere Verbrauchssenkung erreichen – mit den bekannten negativen Folgen für Verbraucher und Umwelt.

- Der ACE fordert einen **realistischen, technisch begründbaren und nicht industriepolitisch motivierten Umrechnungsfaktor zwischen NEFZ und WLTP**.
- Der ACE fordert **absolute Flottenreduktionsziele**, um den o.g. Schwächen einer prozentualen Minderungsvorgabe und einer damit möglichen künstlichen Hochrechnung des Ausgangsniveaus für 2021 vorzubeugen und den Herstellern schon jetzt klare und langfristige Ziele vorzugeben. Dies gewährleistet Planungssicherheit für die Wirtschaft und ermöglicht wirtschaftlich und sozial tragbare Zeiträume für die Umstellung.

⁴ Vgl. <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/www.ace.de/dokumente/presse/ACE-Fact-Sheet-Geplante-Zulassungsverbote-Verbrennungsmotoren.pdf>

⁵ Dieser wird seit September 2017 schrittweise für neue Pkw eingeführt.

Der Verordnungsvorschlag sieht einen Bonus vor, wenn Hersteller mehr Elektrofahrzeuge verkaufen. Auf eine Malus-Regelung wird allerdings verzichtet. Damit aber die o.g. Ziele erreicht werden können, dürfen die Reduktionsziele nicht verwässert werden. Es darf also nicht dazu kommen, dass die konkreten Reduktionsziele für einen Hersteller schwächer ausfallen, wenn er einen bestimmten Anteil emissionsarmer und emissionsfreier Fahrzeuge verkauft. Er kann dann nämlich auch mehr klimaschädliche Pkw verkaufen, weil erstere stärker angerechnet werden als verbrauchsintensive Pkw.

- Der ACE fordert **neben einem Bonus auch einen wirkungsvollen Malus**, falls die Hersteller die Zielwerte für 2025 und 2030 nicht erreichen sollten. Dies stellt einen größeren Anreiz dar, entsprechende Fahrzeuge auf den Markt zu bringen, als dies ein reines Bonus-System tut.
- Die Zielvorgaben für den Anteil von Elektroautos müssen ambitioniert sein und dürfen nicht hinter den freiwilligen Ankündigungen der Hersteller zurück bleiben.
- Der ACE fordert die langfristige Vorbereitung einer auf den Lebenszyklus („cradle-to-grave“) der Fahrzeuge – von der Herstellung und dafür notwendigen Ressourcen und Energieträgern über die Nutzungsphase, bis hin zur Wiederverwertung – basierende CO₂-Gesetzgebung auf europäischer Ebene.

Obwohl das aus Kundensicht entscheidende Kaufkriterium die Fahrzeuggröße (und nicht das Gewicht) ist, legt der Kommissionsvorschlag als Bezugsparameter für den CO₂-Ausstoß das Fahrzeuggewicht fest. Folglich gilt, je schwerer das Auto ist, desto höher ist der zulässige CO₂-Grenzwert. So werden Hersteller ermuntert, mehr schwere und verbrauchsstarke SUVs und Limousinen zu bauen. Eine der effektivsten Effizienzmaßnahmen – der Leichtbau – wird dabei behindert.

Das Fahrzeuggewicht bestimmt den Kraftstoffverbrauch eines Autos – wird es gesenkt, gehen auch die CO₂-Emissionen zurück. Und die Kosten für den Verbraucher sinken durch Kraftstoffeinsparungen ebenfalls.⁶

- Der ACE fordert, den **Gewichtsbezug des CO₂-Flottengrenzwerts abzuschaffen**. Er verhindert eine Effizienzsteigerung im Fahrzeugbau.

Wer den deutschen Klimaschutzplan 2050 und die Ziele des europäischen Pariser Klimaschutzabkommens ernst nimmt, muss Maßnahmen ergreifen, die den Verkehrssektor ab 2050 emissionsfrei machen. Je schwächer die zukünftigen Effizienzvorgaben sind, desto umfassender müssen auf nationaler Ebene andere, preisliche und verhaltensorientierte bisher nicht geplante Maßnahmen im Verkehrsbereich ergriffen werden.

⁶ Zwar werden Fahrzeuge durch Effizienztechnologien erst einmal teurer, jedoch überwiegen die Vorteile durch geringere Haltungskosten gegenüber den Anschaffungsmehrkosten. Auch aus Verbrauchersicht sind also strengere Effizienzvorgaben für Pkw relevant.

Der ACE fordert die Bundesregierung auf, sich eindeutig auf die Seite der Menschen zu stellen. Sowohl für Autofahrende als auch für die Bewohnerinnen und Bewohner in wachsenden Ballungsräumen generell gilt, dass ihre Atemluft sauberer werden muss. Gerade auch diejenigen, die in den „günstigeren“ Wohnquartieren entlang der stark frequentierten Verkehrsachsen leben, werden von starken europäischen Grenzwerten profitieren. Auf nationaler Ebene sollte die Ausgestaltung der CO₂-Grenzwert-Verordnung von weiteren Maßnahmen flankiert werden. Diese sollen die Emissionen senken und erfordern ggf. die Schaffung effektiver, schnell wirksamer politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen:

- Einen transparenten Sofortmaßnahmenplan zur Nachrüstung von Dieselfahrzeugen, eine Frist für saubere Autos und die Anordnung von Hardware-Nachrüstungen;
- Verbesserung der Testverfahren;
- Unterstützung einer schnellen Marktdurchdringung alternativer Antriebe, insbesondere von Fahrzeugen mit elektrischem und brennstoffzellenbasiertem Antrieb und dem damit einhergehenden Ausbau regenerativer Energien, um den zu erwartenden Mehrbedarf im Verkehrssektor abzudecken;

- Eine zukunftsfähige Ausgestaltung des ÖPNV – mit mehr Kapazitäten, kürzeren Taktfrequenzen, attraktiven Tarifsystemen und insgesamt einem einfacheren Zugang;
- Den Ausbau des Radverkehrsnetzes mit Ausbau der Radschnellwege und Schaffung sicherer Abstellanlagen;
- Den Ausbau von Park-and-ride-Parkplätzen für Pendler mit direktem Anschluss an den öffentlichen Nahverkehr, inklusive Schaffung von Stellplätzen für Carsharing-Fahrzeugen sowie Fahrrädern; diese Parkplätze gilt es auch an den Knotenpunkten von Autobahnen auszubauen, um z.B. Mitfahrgelegenheiten zu erleichtern;
- Verkehrsvermeidung durch Verlagerung;
- Die Digitalisierung für eine intelligente Verkehrsführung und Vernetzung nutzen, denn insbesondere im städtischen Verkehr steckt hier viel Potenzial zur CO₂-Vermeidung.