



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den  
KOM(2006) XXX

**ENTWURF**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT**

**Ergebnisse der Überprüfung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO<sub>2</sub>-  
Emissionen von Personenkraftwagen  
SEC(2006)XXX**

## 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. 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 (CO<sub>2</sub>) in der EU stammen vom Kraftstoff von Personenkraftwagen. In der Fahrzeugtechnologie wurden zwar riesige Fortschritte erzielt, insbesondere geringere CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Straßenverkehr um 26 % gestiegen.

Der Rat der Europäischen Union bekräftigte<sup>1</sup> daher auf seiner Tagung im Juni 2006 einstimmig, dass „in Einklang mit der Strategie der EU für CO<sub>2</sub>-Emissionen leichter Nutzfahrzeuge .....die durchschnittliche Neufahrzeugflotte CO<sub>2</sub>-Emissionswerte von 140 g CO<sub>2</sub>/km (2008/2009) und von 120 g CO<sub>2</sub>/km (2012) erreichen“ sollte. Das Europäische Parlament forderte „eine Politik strengerer Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen im Verkehrssektor einschließlich verbindlicher Obergrenzen für CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Neufahrzeugen in der Größenordnung von 80-100 g CO<sub>2</sub>/km, die mittelfristig durch einen Emissionshandel zwischen den Automobilherstellern erreicht werden sollen“<sup>2</sup>.

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 stärker 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, schlägt die Kommission die Einführung bindender Verpflichtungen zu einer allmählichen Verringerung des Kohlenstoffgehalts von Straßentreibstoffen vor, und zwar mit Hilfe einer Anpassung der Richtlinie zur Kraftstoffqualität<sup>3</sup>. Die Kommission hat

---

<sup>1</sup> Die neue EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, Rat der Europäischen Union, 8.6.2006.

<sup>2</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zur „Strategie für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen Klimaänderung“ (2005/2049(INI))

<sup>3</sup> 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

außerdem kürzlich über die Umsetzung der Biokraftstoffrichtlinie berichtet<sup>4</sup>, und sie wird in Kürze einen Vorschlag zur Revision dieser Richtlinie verabschieden. Was die Fahrzeuge betrifft, ist diese Mitteilung die Grundlage für den Austausch mit anderen europäischen Organen und allen beteiligten Parteien über die Durchführung der nächsten Stufe der Gemeinschaftsstrategie zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und zur Verbesserung der Kraftstoffeffizienz bei leichten Nutzfahrzeugen in der EU auf die Zielvorgabe von 120 g CO<sub>2</sub>/km<sup>5</sup> bis zum Jahr 2012. Die Kommission wird dem Rat und dem Europäischen Parlament auf der Grundlage der Schlussfolgerungen aus diesen Erörterungen einen Vorschlag für ein Rechtsinstrument 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. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Kommission im Januar 2007 vorgeschlagen<sup>6</sup>, "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". 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 gesteigert werden muss<sup>7</sup>. In der vor kurzem vorgelegten Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch<sup>8</sup> 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 stärker 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 CO<sub>2</sub>-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

---

<sup>4</sup> KOM(2006) 845 endg.

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

<sup>6</sup> KOM(2007) 2 endg.

<sup>7</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23./24. März 2006, Europäischer Rat

<sup>8</sup> KOM(2006) 314 endg.

hin, dass gerade Energieeffizienzmaßnahmen im Verkehrssektor kostenwirksamer sein können als bestimmte Maßnahmen in anderen Sektoren, wenn man auch Maßnahmen zur Änderung des Verbraucherverhaltens berücksichtigt<sup>9</sup>. 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 CO<sub>2</sub>-Emissionen und Kraftstoffverbrauch eng miteinander zusammenhängen und 26,5 % des Gesamtenergieverbrauchs in der EU auf den Straßenverkehr entfallen, wird sich eine Senkung der CO<sub>2</sub>-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 Emissionen<sup>10</sup>, das im Straßenverkehrssektor auf der Ebene der einzelnen Eigentümer angewandt werden müsste und mit enormen Verwaltungskosten verbunden wäre. Die Alternative, ein indirekter Ansatz auf der Ebene der Automobilhersteller, würde nicht zu geringerem Kraftstoffverbrauch oder CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Verkehrssektor führen, da die Last der Reduzierung nur auf einen anderen unter das System fallenden Sektor verlagert würde.

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)<sup>11</sup> 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 betonte die Gruppe, dass auf eine weitere Reduzierung der CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Emissionen weiter zu senken.

---

<sup>9</sup> „Cost effectiveness of CO<sub>2</sub> mitigation in transport – An outlook and comparison with measures in other sectors“, CE Delft für die Europäische Konferenz der Verkehrsminister, OECD, April 2006

<sup>10</sup> Das bedeutet, dass die Empfänger der Zertifikate diejenigen sind, die das CO<sub>2</sub> tatsächlich produzieren.

<sup>11</sup> „Ein wettbewerbsfähiges Kraftfahrzeug-Regelungssystem für das 21. Jahrhundert“, CARS21, Abschlussbericht, 2006  
<http://ec.europa.eu/enterprise/automotive/pagesbackground/competitiveness/cars21finalreport.pdf>

## 2.2. Bisherige Fortschritte

Die Gemeinschaftsstrategie basierte bislang entsprechend dem Vorschlag der Kommission von 1995<sup>12</sup>, der später vom Rat und vom Europäischen Parlament bestätigt wurde, auf drei Kernbereichen<sup>13</sup>. 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>/km bis 2008 oder 2009. Es gibt jedoch zunehmend Anlass zur Sorge, ob die Verbände ihre Zusagen einhalten werden. Die Kommission hat nachdrücklich darauf hingewiesen, dass sie bereit ist, alle Maßnahmen, auch Rechtsvorschriften, in Betracht zu ziehen, um die notwendigen CO<sub>2</sub>-Senkungen durchzusetzen.

### 2.2.2. Zweiter Kernbereich: Informationen für die Verbraucher

Die Richtlinie über den Hinweis auf den Kraftstoffverbrauch<sup>14</sup> sieht für alle Neuwagen die Angabe des Kraftstoffverbrauchs und der CO<sub>2</sub>-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 Auswirkungen<sup>15</sup>, 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 Ratsrichtlinie<sup>16</sup>, mit der u. a. eine CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Ausstoß geben, aber bislang ist

---

<sup>12</sup> KOM(95) 689 endg., Schlussfolgerungen des Rates vom 25.6.1996, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22.9.1997.

<sup>13</sup> Jahresberichte über die Wirksamkeit der Strategie siehe [http://ec.europa.eu/environment/co2/co2\\_monitoring.htm](http://ec.europa.eu/environment/co2/co2_monitoring.htm)

<sup>14</sup> Richtlinie 1999/94/EG über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Vermarktung neuer Personenkraftwagen, ABl. L 12 vom 18.1.2000.

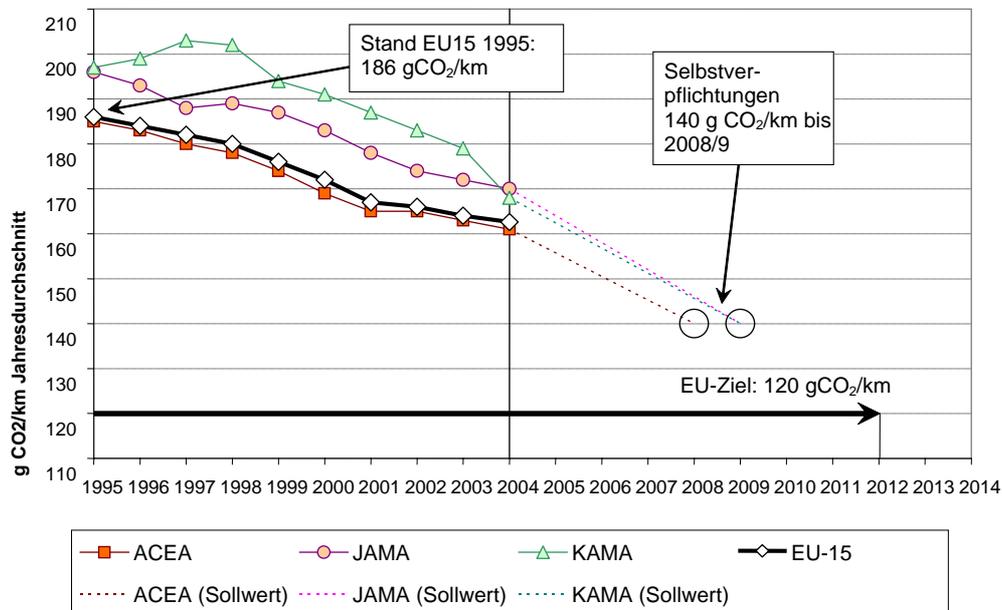
<sup>15</sup> „Report on the effectiveness of the car fuel efficiency labelling directive 1999/94/EC, and options for improvement“, ADAC für die Europäische Kommission, März 2005

<sup>16</sup> KOM(2005) 261 endg.

nicht erwiesen, dass diese Maßnahmen spürbare Auswirkungen auf die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen von Neuwagen in der EU haben.

#### 2.2.4. Erfahrungen mit der derzeitigen Strategie

Abbildung 1 – CO<sub>2</sub>-Emissionen der durchschnittlichen Neuwagenflotte in der EU15 von 1995 bis 2004



Aufgrund der Erfahrungen aus der Umsetzung der derzeitigen Strategie kann Folgendes festgestellt werden<sup>17</sup>:

- Die Emissionen eines durchschnittlichen Neuwagens lagen im Jahr 2004 bei 163 g CO<sub>2</sub>/km; dieser Wert liegt 12,4 % unter dem Ausgangswert von 186 g CO<sub>2</sub>/km im Jahr 1995<sup>18</sup>. 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 die Angabe des Kraftstoffverbrauchs und die steuerlichen Anreize nur geringfügige Auswirkungen hatten**, während der größte Teil der CO<sub>2</sub>-Reduzierung auf Verbesserungen der Fahrzeugtechnik zurückzuführen ist.
- Die bisher erzielte Reduzierung ist ein wichtiger Schritt hin auf das Ziel von 140 g CO<sub>2</sub>/km bis 2008/9, aber **ohne zusätzliche Maßnahmen wird das EU-Ziel von 120 g CO<sub>2</sub>/km bis zum Jahr 2012 nicht zu erreichen sein**. Falls absehbar ist, dass die Automobilindustrie ihr Ziel für 2008/9 von 140 g CO<sub>2</sub>/km nicht erreicht, sollten die Behörden

<sup>17</sup> Vorläufige Daten für 2005 deuten auf begrenzte weitere Fortschritte hin.

<sup>18</sup> EU 15

dringende Maßnahmen treffen, um die Emissionsreduzierungen bis 2008/09 auf Kurs zu halten, beispielsweise durch steuerliche Anreize und ein umweltgerechtes öffentliches Beschaffungswesen..

### **3. DAS WEITERE VORGEHEN: EINE UMFASSENDE STRATEGIE**

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 CO<sub>2</sub>/km**

Diese Mitteilung betrifft die Verbesserung des Kraftstoffverbrauchs bei Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, doch sie greift 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-Richtlinie<sup>19</sup> 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 Umwelt<sup>20</sup> 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<sup>21</sup> wird im Folgenden eine umfassende Strategie dargelegt, die sich sowohl an die Angebots- wie an die Nachfrageseite richtet. Ziel ist es, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2012 so weit zu reduzieren, dass das Gemeinschaftsziel von 120 g CO<sub>2</sub>/km erreicht wird.

Dieses Ziel bezieht sich auf die Höhe der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Fahrzeugen, die im Prüfzyklus für die Erteilung der EU-Typgenehmigung gemessen werden<sup>22</sup>. Die Werte entsprechen also nicht den Emissionen unter realen Fahrbedingungen. Diese können sich je nach individuellem Fahrstil oder der Nutzung von Sonderzubehör (beispielsweise mobile Klimaanlage) erheblich vom Prüfzyklus unterscheiden. Im Interesse der Kohärenz müssen die tatsächlich verkauften und benutzten Fahrzeuge dem Fahrzeug, für das die Typgenehmigung erteilt wurde, so genau wie möglich entsprechen<sup>23</sup>. Mögliche Gesetzeslücken müssen geschlossen

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> KOM(2005) 446 endg.

<sup>21</sup> SEK(2006) XXXX

<sup>22</sup> Gemessen gemäß der Richtlinie 80/1268/EWG, geänderte Fassung.

<sup>23</sup> Beispiel: Wenn bei der Prüfung für die Erteilung der Typgenehmigung kraftstoffsparende Reifen verwendet wurden, muss sichergestellt sein, dass alle tatsächlich verkauften Fahrzeuge so bereift sind, dass die gleiche Kraftstoffeffizienz erzielt wird. Außerdem muss ausgeschlossen sein, dass technische Vorrichtungen, die für eine sauberere Verbrennung sorgen, manipuliert oder umgangen werden.

werden, um sicherzustellen, dass das Ziel von 120 g CO<sub>2</sub>/km nicht nur auf dem Papier, sondern auch in Wirklichkeit erreicht wird.

Im Einklang mit dem Aktionsplan für Energieeffizienz<sup>24</sup> wird ein strategischer Rahmen für einen geringeren Kraftstoffverbrauch bei leichten Nutzfahrzeugen errichtet, indem kurz- und mittelfristige verbindliche Sollwerte sowie längerfristige Ziele vorgeschrieben werden. Hiermit werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, kontinuierliche Verbesserungen über das Gemeinschaftsziel hinaus zu erreichen, damit die längerfristig notwendige weitere CO<sub>2</sub>-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 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 von 140 g CO<sub>2</sub>/km und 120 g CO<sub>2</sub>/km 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.

Der potenzielle Einfluss nachfrageorientierter Maßnahmen auf Fortschritte bei der Kraftstoffeffizienz kommt in den Schätzungen der Kostenwirksamkeit, die in der Folgenabschätzung der Strategie<sup>25</sup> angegeben sind, deutlich zum Ausdruck und liegt zwischen weniger als 17 EUR je Tonne CO<sub>2</sub>-Einsparung, wenn konkrete Maßnahmen zur Verlagerung der Nachfrage auf sparsame Fahrzeuge getroffen werden, und über 100 EUR je Tonne CO<sub>2</sub>-Einsparung ohne derartige Maßnahmen.

### 3.2. Angebotsorientierte Maßnahmen

**Bis zum Jahr 2012 muss die in der EU25 von den Automobilherstellern verkaufte Neuwagenflotte im Durchschnitt das EU-Ziel von 120 g CO<sub>2</sub>/km erfüllen.** Die Kommission wird im Jahr 2007 eine Legislativinitiative<sup>26</sup> für Kraftstoffeffizienz bei Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen vorschlagen. Eine Rechtsvorschrift wird mit größerer Sicherheit dazu führen, dass bei der Kraftstoffeffizienz über die freiwilligen Verpflichtungen der Industrie hinaus echte Verbesserungen erzielt werden können, und sie wird Bedenken in Bezug auf „Trittbrettfahrer“ Rechnung tragen, die aufkommen könnten,

---

<sup>24</sup> KOM(2006) 545 endg.

<sup>25</sup> Siehe Kapitel 5 „Vergleich der Optionen“ der Folgenabschätzung.

<sup>26</sup> Siehe Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007, KOM(2006) 629 endg.

wenn Hersteller auf den Markt kommen, die bislang nicht an der Selbstverpflichtungsregelung beteiligt waren. Außerdem wird sie umweltfreundliche Spitzentechnologie bei Automobilherstellern fördern, wobei den bisherigen Bemühungen der Hersteller und den Merkmalen des Fahrzeugmarkts Rechnung getragen wird. Das Ziel muss durch Verbesserungen bei der Fahrzeugtechnik erreicht werden, die im Prüfzyklus für die Erteilung der EU-Typgenehmigung nachgewiesen werden.

Wie bereits in Abschnitt 3.1 erläutert, werden die tatsächlichen Auswirkungen bestimmter Fahrzeugkomponenten (s. nachstehende Liste) im derzeitigen EU-Typgenehmigungssystem nicht berücksichtigt, obwohl mit ihnen CO<sub>2</sub>-Einsparungen erzielt werden könnten. Außerdem fallen leichte Nutzfahrzeuge zurzeit nicht unter die geltende Strategie; auch hier steckt noch ein großes Potenzial für bessere Kraftstoffeffizienz. Daher sollten Verbesserungen dieser Komponenten und der Fahrzeuge die Fortschritte bei der Fahrzeugtechnik ergänzen.

Auf der Grundlage der Überprüfung, die im Rahmen der Folgenabschätzung der Strategie durchgeführt wurde, **kann mit diesen ergänzenden Maßnahmen nur eine maximale Reduzierung von 5 g CO<sub>2</sub>/km erreicht werden. Hierbei sind die Ungewissheiten in Bezug auf einige der nachstehend aufgeführten kostenwirksamen Maßnahmen zu berücksichtigen:**

- bessere Kraftstoffeffizienz bei **leichten Nutzfahrzeugen** mit verbindlichen Zielvorgaben von 175 g CO<sub>2</sub>/km bis 2012 und 160 g CO<sub>2</sub>/km bis 2015<sup>27</sup>
- die Verwendung von **Gangwechselanzeigen** unter Berücksichtigung ihrer tatsächlichen Nutzung durch die Verbraucher unter realen Fahrbedingungen
- **Festlegung von Mindestanforderungen an die Kraftstoffeffizienz von Klimaanlage**
- **obligatorische Ausstattung mit Systemen zur präzisen Reifendruckkontrolle**
- Festsetzung von **Grenzwerten für den maximalen Rollwiderstand von Reifen** an Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen in der EU.

Mit Blick auf die **Festlegung noch ehrgeizigerer Ziele**, die über das derzeitige Gemeinschaftsziel von 120 g CO<sub>2</sub>/km hinausgehen, sollen Forschung und Entwicklung weiter gefördert werden, um fortschrittliche CO<sub>2</sub>-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 Herausforderungen des Straßenverkehrs und der europäischen Wettbewerbsfähigkeit bewältigt werden können. **Die Kommission wird Forschungsmaßnahmen unterstützen, die auf das Forschungsziel des ERTRAC<sup>28</sup> ausgerichtet sind, Verbesserungen der Fahrzeugeffizienz zu erreichen, die bei der Neuwagenflotte bis zum Jahr 2020 eine Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei Personenkraftwagen um 40 % ermöglichen.** Dies würde einem Durchschnitt von 95 g CO<sub>2</sub>/km bei der Neuwagenflotte entsprechen.

---

<sup>27</sup> Gegenüber dem Wert von 201 g CO<sub>2</sub>/km im Jahr 2002.

<sup>28</sup> Siehe Strategische Forschungsagenda des ERTRAC, Dezember 2004, Internetadresse: <http://www.ertrac.org/publications.htm>

Was die Kraftstoffversorgung betrifft, so wurde bereits 2001 festgestellt, dass Biokraftstoffe für den Straßenverkehr über die damals geltenden Konzepte mit der EU-Zielvorgabe von 120 g CO<sub>2</sub>/km hinaus mit zu denjenigen Maßnahmen auf EU-Ebene<sup>29</sup> gehören, die den Mitgliedstaaten helfen können, ihre Kyoto-Verpflichtungen zu erfüllen. Das EU-Ziel eines Marktanteils von 5,75 % für Biokraftstoffe bis zum Jahr 2010<sup>30</sup>, entsprechend einer CO<sub>2</sub>-Reduzierung in der Größenordnung von 35-40 Mio. Tonnen, war eines von mehreren ergänzenden Konzepten, die in der Summe zur Erfüllung des Kyoto-Ziels beitragen sollen. Die Kommission hat geprüft, „*wie die Verwendung von Biokraftstoffen auf die Ziele für die Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes von Fahrzeugflotten angerechnet werden kann*“<sup>31</sup>. Biokraftstoffe und Verbesserungen der Fahrzeugtechnik sind zwei Kernelemente der Verkehrs- und Klimaschutzpolitik der EU, die einander ergänzen müssen. Ein Entweder-oder bei diesen beiden Elementen würde die Fähigkeit der EU zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll<sup>32</sup> und darüber hinaus gefährden. Die Förderung weniger kohlenstoffhaltiger Kraftstoffe muss daher parallel zu dieser Überprüfung der Strategie vorangetrieben werden, weshalb die Kommission die Einführung bindender Verpflichtungen zur allmählichen Verringerung des Kohlenstoffgehalts von Kraftstoffen für den Straßenverkehr vorschlägt, und zwar mit Hilfe einer Anpassung der Richtlinie zur Kraftstoffqualität<sup>33</sup>. Die Kommission hat außerdem kürzlich einen Bericht über die Umsetzung der Biokraftstoffrichtlinie vorgelegt, und sie wird in Kürze einen Vorschlag für eine Revision dieser Richtlinie verabschieden. Damit könnte eine weitere Verbreitung von Biokraftstoffen und die frühzeitige Einführung von Biokraftstoffen der zweiten Generation gefördert werden. **Bei der vorgeschlagenen Strategie für CO<sub>2</sub> und Kraftfahrzeuge sind also Biokraftstoffe nicht als potenzieller Beitrag zum Erreichen des Ziels von 120 g CO<sub>2</sub>/km bis 2012 berücksichtigt. Der Beitrag von Biokraftstoffen kann jedoch bei künftigen Überprüfungen erneut in Betracht gezogen werden, wenn über 2012 hinaus weitere CO<sub>2</sub>-Reduzierungen erforderlich sind.**

### 3.3. Nachfrage-/Verhaltensorientierte Maßnahmen

#### 3.3.1. Besteuerung<sup>34</sup>

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 CO<sub>2</sub>-Ausstoß gefördert werden. Dies würde es den Automobilherstellern erheblich erleichtern, ihren Verpflichtungen,

---

<sup>29</sup> Vorgesehen in der ersten Phase des Europäischen Programms zur Klimaänderung, KOM(2001) 580 endg.

<sup>30</sup> Richtlinie 2003/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2003 zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor, ABl. L 123 vom 17.5.2003.

<sup>31</sup> Eine EU-Strategie für Biokraftstoffe, KOM(2006) 34 endg.

<sup>32</sup> On the basis of the first European Climate Change Programme, meeting the 120 g CO<sub>2</sub>/km objective will deliver circa 110 Mt CO<sub>2</sub>/year by 2010 compared to 1990; this represents 20% of the remaining overall reduction effort required to meet Kyoto (550Mt/year based on 2004 projections)

<sup>33</sup> 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

<sup>34</sup> 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.

diese Fahrzeuge auf den Markt zu bringen, nachzukommen. Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Besteuerung von Personenkraftwagen<sup>35</sup> 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 CO<sub>2</sub>-Ausstoßes von Autos leisten können. Eine Differenzierung über die gesamte Palette des Automarktes könnte eine allmähliche Umstellung auf Fahrzeuge mit geringerem CO<sub>2</sub>-Ausstoß fördern und wäre auch eine effiziente Möglichkeit, die Kosten zu senken, die den Herstellern für die Einhaltung der Vorschriften entstehen.

Steueranreize<sup>36</sup> 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 auch bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen unter einem bestimmten Niveau bleibt. Dieses Niveau sollte zurzeit das Gemeinschaftsziel von 120 g CO<sub>2</sub>/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 CO<sub>2</sub>-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**

---

<sup>35</sup> KOM(2005) 261 endg.

<sup>36</sup> 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 endg.)

**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 Projekte<sup>37</sup> und erwägt, bei künftigen Überarbeitungen der Führerscheinrichtlinie<sup>38</sup> entsprechende Anforderungen einzuführen. Sparsames Fahren ist jedoch eine „Downstream“-Maßnahme, deren tatsächliches CO<sub>2</sub>-Einsparpotenzial sehr unsicher ist. Sie wurde daher nicht in die vorliegende Strategie aufgenommen. Die Mitgliedstaaten sind dennoch gehalten, sparsames Fahren weiterhin zu fördern, da es das Bewusstsein für die Auswirkungen des Autofahrens auf den Klimawandel schärft.

## 4. ÜBERWACHUNG

Die Überwachbarkeit ist ein entscheidendes Kriterium für die Beurteilung, ob bzw. was die betreffenden Maßnahmen zu der neuen Strategie beitragen können. Der derzeitige Überwachungsmechanismus, der mit der Entscheidung 1753/2000/EG<sup>39</sup> eingeführt wurde, muss angepasst werden. Hierbei ist insbesondere der Geltungsbereich auszuweiten, so dass nicht nur die CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen, sondern auch die von leichten Nutzfahrzeugen (N1) überwacht werden.

Je nachdem, welche Instrumente für Förderung von Reifen mit geringem Rollwiderstand, von Gangwechselanzeigen, Reifendruckkontrollsystemen und kraftstoffsparenden mobilen Klimaanlage eingeführt werden, sind auch hier spezifische Überwachungsbestimmungen erforderlich.

## 5. 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.

---

<sup>37</sup> Siehe z. B. Ecodriven unter [http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/steer\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/steer_en.htm)

<sup>38</sup> Richtlinie 91/439/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein, ABl. L 237 vom 24.8.1991, geänderte Fassung.

<sup>39</sup> Entscheidung Nr. 1753/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 2000 zur Einrichtung eines Systems zur Überwachung der durchschnittlichen spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen neuer Personenkraftwagen, ABl. L 202 vom 10.8.2000.

Es sind zwar noch größere Anstrengungen erforderlich, um eine nachhaltige Mobilität zu erreichen, doch die vorgeschlagene neue Strategie enthält eine Reihe spezifischer Aktionen, die einen umfassenden Ansatz zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von leichten Nutzfahrzeugen bilden. 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 CO<sub>2</sub>/km und weitere Fortschritte über dieses Ziel hinaus wären gefährdet oder mit höheren Kosten verbunden.

Die Kommission wird daher 2007 einen EU-Rechtsrahmen zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von leichten Nutzfahrzeugen vorlegen im Hinblick darauf, das EU-Ziel von 120 g CO<sub>2</sub>/km bis 2012 zu erreichen. Hierzu gehört eine 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 prüfen, inwieweit die vorgeschlagene Strategie umgesetzt wurde und welches Potenzial für weitere Maßnahmen besteht, mit denen das gesetzte Ziel der EU noch übertroffen werden kann.