

Was bedeutet der neue CO₂-Vorschlag der EU für Autoindustrie und Klima?

Parallel zur Weltklimakonferenz in Bonn hat die EU-Kommission am 8. November ihren Gesetzesvorschlag zur Reduzierung der CO₂-Emissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen veröffentlicht. Die Hoffnung war, dass die EU damit ein deutliches Zeichen setzen würde, den Verkehrsbereich auf Klimakurs zu bringen. Diese Hoffnung wurde enttäuscht. Vielmehr sieht der VCD in dem vorgelegten Entwurf ein skandalöses Einknicken der EU-Kommission vor der Autoindustrie. Aus seiner Sicht ist der Kommissionsvorschlag nicht im Einklang mit den Klimazielen.

Was hat die EU-Kommission konkret vorgeschlagen und wie sind die Vorgaben aus Klimasicht zu bewerten?

Vorgaben für 2025 und 2030: Prozentuale Minderung statt absolute CO₂-Zielwerte

Bisher gilt in der EU ab 2021 ein CO₂-Grenzwert für neue Pkw von 95 g/km, gemessen im alten Testzyklus NEFZ. Der neue Gesetzesvorschlag deckt nun den Zeitraum bis 2030 ab. Anders als bisher wird kein absolutes CO₂-Ziel, sondern eine Prozentuale Minderungsvorgabe definiert. **Neuwagen sollen ihren CO₂-Ausstoß im Durchschnitt bis 2030 um 30 Prozent gegenüber dem Ausgangsjahr 2021 senken.**

Neben einem Ziel für 2030 sieht der Kommissionsvorschlag auch ein Zwischenziel für 2025 vor. Dies ist zu begrüßen, da nur so eine kontinuierliche Minderung der CO₂-Emissionen schon vor 2030 sichergestellt wird. Die Autoindustrie hatte sich im Vorfeld vehement gegen ein Zwischenziel ausgesprochen und es war bis kurz vor Veröffentlichung noch unklar, ob es in der endgültigen Version des Vorschlags bleibt oder nicht. **Bis 2025 soll der durchschnittliche CO₂-Ausstoß um 15 Prozent sinken**, wiederum bezogen auf das Ausgangsjahr 2021.

Verglichen zu den Vorgaben für den geltenden 95-Gramm-Grenzwert in 2021 fällt die Minderung für 2030 schwächer aus. Minus 30 Prozent entsprechen, bezogen auf den NEFZ, einem CO₂-Wert von 67 g/km und einer jährlichen Minderungsrate von etwa vier Prozent (siehe ICCT-Abbildung). Das 95-Gramm-Ziel erforderte gegenüber dem 2015er-Grenzwert von 130 g/km eine jährliche CO₂-Reduzierung von fünf Prozent. Absolut gesehen müssten die CO₂-Emissionen bis 2030 jährlich um 2,8 g/km sinken, während das beschlossene 95 g-Ziel in 2021 eine jährliche Minderung um 5,8 g/km erfordert. Die Vorgabe von minus 15 Prozent für 2025 würde einem NEFZ-Zielwert von etwa 81 g CO₂/km entsprechen. Dieser Wert läge oberhalb des vom Europaparlament bei den Verhandlungen für den 95-Gramm-Grenzwert vorgegebenen Korridors von 68-78 g/km für das Zieljahr 2025. Erst 2030 und damit fünf Jahre später würde die Forderung der Parlamentarier erfüllt.

Weiterer Schwachpunkt: Der Bezug auf die Fahrzeugmasse bleibt erhalten. Das heißt, unter der neuen Regelung dürften wie bei der alten, schwerere Fahrzeuge mehr CO₂ ausstoßen als leichtere. Dadurch wurde die Chance vertan, Anreize für Leichtbauweise zu setzen und so die Emissionen stärker zu senken.

Statt verbindlicher E-Auto-Quote fragwürdiges Anreiz-System für emissionsarme Fahrzeuge

Zusätzlich zu den CO₂-Reduktionszielen für die durchschnittliche Flotte eines Herstellers schlägt die EU-Kommission Richtwerte für emissionsfreie und emissionsarme Fahrzeuge vor, um den Markthochlauf zu beschleunigen. **In 2025 sollen 15 Prozent aller verkauften Neuwagen eines Herstellers emissionsarme Fahrzeuge sein, in 2030 30 Prozent. Verkauften Hersteller mehr emissionsarme Fahrzeuge erhalten sie einen Bonus. Ihr Flottenziel wird um bis zu fünf Prozent abgeschwächt.** Als emissionsarm gelten dabei Fahrzeuge mit einem CO₂-Ausstoß von unter 50 g/km – neben vollelektrischen Fahrzeugen also auch entsprechende Plug-In-Hybride. Dabei gilt: Je niedriger die CO₂-Emission eines Fahrzeugs, desto mehr zählt es zum Richtwert. Beispielsweise zählt ein Fahrzeug mit einem CO₂-Wert von 25 g/km in diesem Zusammenhang nur als halbes Fahrzeug. Verkauft ein Hersteller hingegen weniger emissionsarme Fahrzeuge, drohen ihm keinerlei Sanktionen. Obwohl die Kommission in Erwägung zog, Ziele für besonders emissionsarme Fahrzeuge verbindlich vorzuschreiben, hat sie es lediglich bei einem Bonus belassen. In dieser Hinsicht sind die

Vorschriften in Kalifornien und China, wo Hersteller Strafen zahlen müssen, wenn sie die jeweiligen Elektrofahrzeugquoten nicht schaffen, ambitionierter.

Andererseits liegen die vorgeschlagenen Richtwerte für emissionsarme Fahrzeuge unter den Ankündigungen zahlreicher Autohersteller, bis 2025 bereits zwischen 15 und 25 Prozent Elektroautos verkaufen zu wollen – Volkswagen hat sogar angekündigt, dass bis 2025 jedes vierte Fahrzeug aus dem VW-Konzern vollelektrisch sein werde. Dies zeigt: Die vorgeschlagenen Richtwerte sind alles andere als ehrgeizig. Vielmehr wird es den Herstellern besonders leicht gemacht, ihre CO₂-Vorgaben aufzuweichen und weiterhin eine größere Anzahl von Spritfressern verkaufen zu können. Wird der Bonus voll ausgeschöpft, dürfen konventionelle Fahrzeuge gegenüber dem Ausgangsniveau des 95-Gramm-Grenzwerts für 2021 im Schnitt sogar 13 bis 15 Prozent mehr CO₂ ausstoßen.

Wechsel vom NEFZ zum WLTP schafft Spielräume für Autohersteller – Straßentests notwendig

Nicht nur das fragwürdige Anreiz-System für emissionsarme Fahrzeuge schwächt die Ambition des CO₂-Vorschlags. Auch der Wechsel des Testverfahrens für Emissionen vom NEFZ auf den WLTP, der ab September 2017 schrittweise für Neufahrzeuge eingeführt wird, birgt Schlupflöcher, die Hersteller ausnutzen könnten, um die Anforderungen abzuschwächen. Die Umstellung auf den WLTP ist auch der Grund, warum die EU-Kommission statt absoluten CO₂-Zielwerten nun Prozentuale Minderungsvorgaben vorgeschlagen hat. Sie argumentiert, dass es mit dem Übergang unmöglich ist, bereits jetzt zu wissen, was genau der Startpunkt im Jahr 2021 in g CO₂/km sein wird. In diesem Punkt ist man offenbar der Autoindustrie entgegengekommen, die genau aus diesem Grund vehement Prozentuale Vorgaben forderte.

Prozentuale Vorgaben ermöglichen es Autoherstellern, die Umstellung zu nutzen, um einen möglichst hohen WLTP-Startpunkt für 2021 zu erreichen. Denn parallel zu den WLTP-Messungen der Fahrzeuge im Labor wird mithilfe eines Simulationstools ein analoger NEFZ-Wert errechnet, der als Basis für den Abgleich mit dem 95g-Grenzwert in 2021 dient. Aus der Differenz zwischen dem gemessenen WLTP-Wert der Neuwagenflotte des Jahres 2020 und dem errechneten NEFZ-Wert wird dann der Umrechnungsfaktor ermittelt, der auf den 95g-Grenzwert auf NEFZ-Basis angewendet wird, um den WLTP-Zielwert für 2021 festzulegen. Umso höher der Unterschied zwischen diesen beiden Werten ausfällt, desto schwächer würde die tatsächliche CO₂-Minderung bis 2030 in Bezug auf g/km ausfallen. Autohersteller könnten also versuchen, Fahrzeuge auf einen niedrigen NEFZ-Wert zu optimieren (z.B. über Start-Stopp, das im NEFZ Einsparungen bringt, im WLTP hingegen relativ wirkungslos ist). Entsprechend würde sich die Diskrepanz zwischen Herstellerangaben und Realität vergrößern. Nach Analysen des ICCT könnte so der 95g-Grenzwert im WLTP rund 20 Prozent höher ausfallen und dann bei 119 Gramm CO₂/km liegen. Dabei zeigen ICCT-Analysen, dass der Unterschied zwischen beiden Messverfahren im Schnitt lediglich bei fünf Prozent liegt.

Die EU-Kommission beabsichtigt zwar dieses Risiko zu minimieren, indem sie von den Fahrzeugherstellern fordert, ab 2021 Kraftstoffzähler in ihre Fahrzeuge einzubauen, die dazu beitragen würden, die tatsächlichen CO₂-Emissionen im Vergleich zu den reinen Testzykluswerten zu überwachen, aber wie effektiv dies sein wird, steht in den Sternen. Denn bisher ist lediglich ein Monitoring vorgesehen und die Überprüfung der tatsächlichen Emissionen erfolgt nicht im Zeitraum der NEFZ-Umrechnung. **Absolute Zielwerte für 2025 und 2030** würden die Möglichkeit von Herstellern begrenzen, einen hohen Ausgangswert für 2021 zu kreieren. Notwendig ist es darüber hinaus **reale Straßenmessungen für CO₂ und Verbrauch einzuführen** – analog den RDE-Vorgaben für Stickoxide und Partikel. Zusammen mit einer Obergrenze für die maximal erlaubte Abweichung zwischen Labor- und Straßentest könnte so die in den letzten Jahren immer größere Lücke zwischen Realverbrauch und Herstellerangaben geschlossen werden. Dies liefert darüber hinaus Verbrauchern verlässlichere Angaben über den Spritverbrauch und verringert die CO₂-Emissionen auch in der Realität und nicht nur auf dem Papier.

Kommissionsvorschlag reicht nicht aus, um die Klimaziele zu erreichen

Bisher trägt der Verkehr nicht zum Klimaschutz bei. Im Gegenteil: seine Emissionen steigen wieder statt zu sinken. Um die Klimaziele für 2030, aber erst Recht für 2050 zu erreichen, muss der Verkehr seine CO₂-Emissionen erheblich verringern. Bis 2050 muss der Verkehr nahezu treibhausgasneutral sein.

Im Vorfeld der Veröffentlichung des Regulierungsvorschlags stand das 30 Prozent-Reduktionsziel für 2030 unter schwerem Lobbyangriff. Während die Autoherstellerverbände für eine Reduzierung um nur 20 Prozent plädierten, forderten einige EU-Mitgliedstaaten in einem Brief an die EU-Kommission eine mindestens 0 Prozent-ige Minderung. Um aber den Verkehr auf den Klimapfad zu bringen, wäre laut Berechnung des ICCT bis 2030 eine CO₂-Minderung bei Neuwagen von mindestens 60 Prozent notwendig. Abgeleitet wird dies vom EU-Klimaziel für 2030 von -40 Prozent. Eine Minderung um mindestens 60 Prozent entspricht auch den Forderungen von VCD, BUND, DUH und NABU für einen Grenzwert von 35 bis 45 g/km in 2030 auf Basis von Realemissionen.

Auch für die deutschen Klimaschutzziele braucht es deutlich größere Impulse aus dem Verkehr. So setzt der Klimaschutzplan der Bundesregierung für den Verkehrssektor ein Minderungsziel bis 2030 von 40 bis 42 Prozent. Selbst wenn eine neue Bundesregierung die Vorgaben im Klimaschutzplan abschwächen würde: Im Rahmen der EU-Lastenteilung muss Deutschland seine Treibhausgasemissionen in den nicht vom Emissionshandel umfassten Sektoren bis 2030 verbindlich um 38 Prozent verringern. Der Verkehr hat innerhalb dieser Sektoren den größten Anteil. Entsprechend benötigt gerade Deutschland ambitionierte CO₂-Vorgaben für Neuwagen. Folgerichtig fordert das Umweltbundesamt (UBA) für 2030 einen Rückgang der Neuwagen-CO₂-Flotte um "knapp 70 Prozent" gegenüber 2021 und einen Marktanteil von ca. 70 Prozent Elektrofahrzeugen bis 2030.

Wie geht es weiter?

Mit Veröffentlichung des Vorschlags starten die politischen Verhandlungen im Europäischen Parlament und im Europäischen Rat (den EU-Mitgliedstaaten). Je nachdem, wie schnell der Regulierungsprozess voranschreitet, könnte die endgültige Verordnung bis Ende 2018 oder Anfang 2019 verabschiedet werden. Es ist zu hoffen, dass an der einen oder anderen Stelle noch nachgeschärft wird. Klar ist: Umso ambitionierter die Pkw-Grenzwertvorgaben ausfallen, desto mehr tragen sie zum Erreichen der Klimaziele auf EU- und nationaler Ebene bei. Abhängig vom Endergebnis der EU-Verordnung könnte es daher durchaus möglich sein, dass es in Zukunft ein Flickenteppich an Quoten für Elektrofahrzeuge geben könnte, alleine schon aus dem Grund, die nationalen EU-Vorgaben aus der Lastenteilung zu erfüllen. Dies alleine wird aber nicht ausreichen. Zusätzlich müssen weitere Maßnahmen im Verkehr ergriffen werden, zu denen neben einem Abbau des Dieselpprivilegs auch die Einführung einer fahrleistungsabhängigen Maut für Pkw zählt. Ambitionierte CO₂-Grenzwerte sind vergleichsweise einfacher zu bewerkstelligen.

Die Forderungen von BUND, DUH, NABU und VCD zur CO₂-Gesetzgebung finden Sie unter:
www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/Auto_Umwelt/CO2-Grenzwert/17_05_23>Weiterentwicklung_der_CO2-Grenzwerte_Positionspapier.pdf

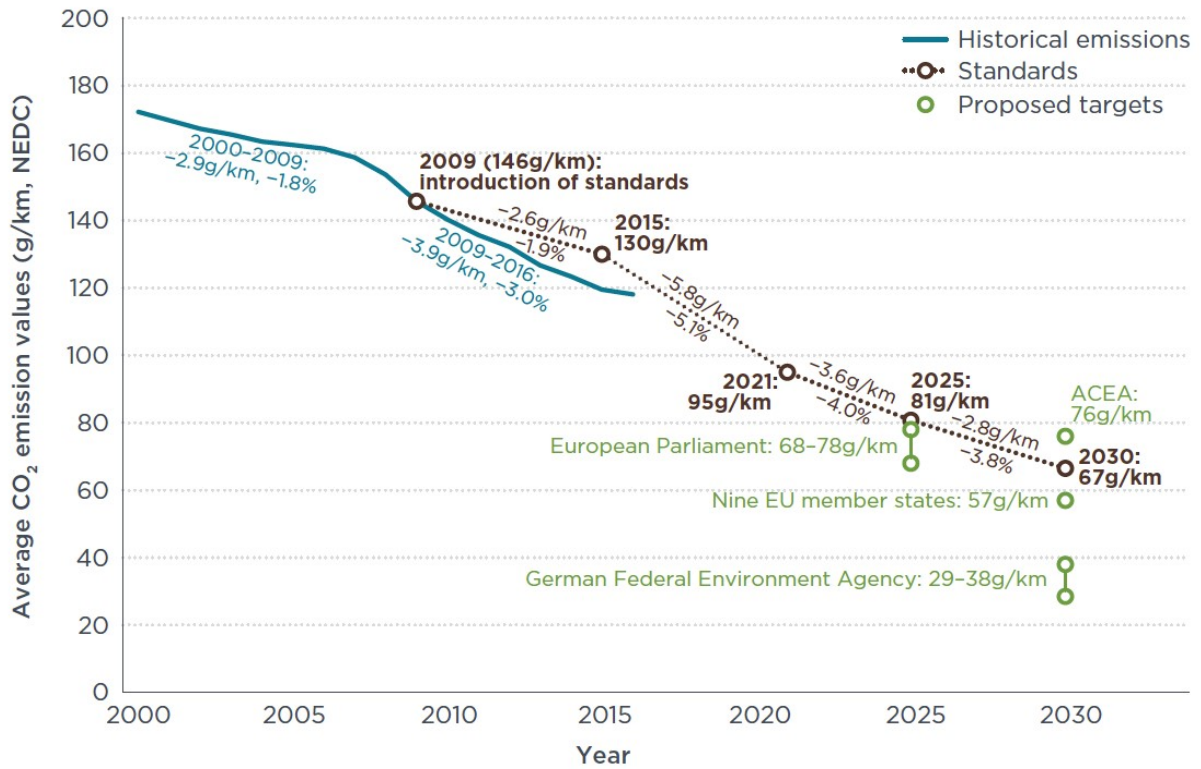


Figure 1. Historical average CO₂ emission values, standards, and proposed targets for European passenger cars, all in NEDC. Rates in g/km and percent refer to annual rates.

Quelle: ICCT 2018

Kontakt:

Michael Müller-Görnert, VCD-Verkehrsexperte • Telefon 030/280 351-19 • michael.mueller-goernert@vcd.org
 • www.vcd.org