

09.10.2018

Chancen nutzen und Klimaziele unterstützen – Für ambitionierte CO₂-Grenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge in der Europäischen Union

Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion

Die Automobilindustrie ist im Umbruch. Digitalisierung, Automatisierung der Produktion, neue Mobilitätskonzepte, Elektrifizierung und Anforderungen an die Effizienzsteigerungen der Fahrzeuge verändern unsere Mobilität. Diesen Wandel gilt es zu gestalten. Denn Wertschöpfung und Arbeitsplätze in Deutschland lassen sich langfristig nicht dadurch sichern, dass Veränderungen möglichst lange hinausgezögert werden.

- Der sozialdemokratische Anspruch ist es diesen Transformationsprozess ökologisch und sozial verträglich zu gestalten. Für den Arbeitsmarkt sind effektive und umfassende wirtschafts- und arbeitspolitische Maßnahmen unerlässlich, um die Beschäftigung in Deutschland und Europa zu sichern. Hierzu gehören die möglichst frühzeitige Fort- und Weiterbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie der Auf- und Ausbau neuer Industriezweige im Automobilsektor.
- Um ökonomische Potentiale zu nutzen und den Beitrag des Verkehrssektors zur Erreichung der europäischen Klimaschutzziele zu sichern, müssen die CO₂ Emissionen des Verkehrs drastisch reduziert werden. Hierfür sind CO₂ Grenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge eine der wichtigsten Maßnahmen.
- Je ambitionierter die Grenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge auf EU-Ebene sind, desto weniger zusätzliche Maßnahmen sind auf nationaler Ebene im Klimaschutzgesetz notwendig, um die Klimaziele im Verkehr zu erreichen. Wer sich gegen ambitionierte CO₂-Grenzwerte auf EU-Ebene ausspricht, muss beantworten können, welche zusätzlichen nationalen Maßnahmen stattdessen ergriffen werden sollen.
- Das nun auf europäischer Ebene anstehende Trilog-Verfahren muss genutzt werden um zu ambitionierten Reduktionszielen zu kommen. Wir sind überzeugt, dass unter bestimmten Voraussetzungen ein Minderungsziel von 40 Prozent im Jahre 2030 möglich ist.
- Die Umstellung vom bisherigen auf den neuen Fahrzyklus bei der Messung der Emissionen darf nicht zu neuen Schlupflöchern führen, mit denen die Minderung des CO₂-Ausstosses umgangen werden kann.
- Das Bonussystem zur Förderung von Null- und Niedrigemissionsfahrzeugen soll um ein Malus-System als weiteres Anreizelement für den Einstieg in neue Technologien ergänzt werden.

Vorschlag der EU-Kommission

Parallel zur Weltklimakonferenz in Bonn hat die EU-Kommission am 8. November 2017 ihren Gesetzesvorschlag zur Reduzierung der CO₂-Emissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen für den Zeitraum ab dem Jahr 2021 (2017/0293 (COD)) veröffentlicht. 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. Dabei gilt der neue WLTP Prüfzyklus (Worldwide harmonized Light-Duty Test Procedure). Neben einem Ziel für 2030 sieht der Kommissionsvorschlag auch als verbindliches Zwischenziel für 2025 eine Minderung der CO₂-Emissionen um 15 % gegenüber dem Ausgangsjahr 2021 vor.

Strukturwandel mitgestalten – neue Arbeitsplätze schaffen

Die Regulierung von CO₂-Emissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen ist sowohl klima- als auch industriepolitisch von hoher Bedeutung. Entwicklungs- und Fertigungskapazitäten in Deutschland und Europa müssen gesichert und Anreize für den Umstieg in zukünftige Fahrzeugtechnologien in der Automobilindustrie gesetzt werden. Insbesondere mit Blick auf die Entwicklung globaler Leitmärkte wie China ist dies von Bedeutung.

Auf die Automobilindustrie kommt ein großer Strukturwandel zu, dies zeichnet sich immer deutlicher ab. Der sozialdemokratische Anspruch muss es dabei sein, diesen Transformationsprozess zu begleiten und nicht nur ökologisch, sondern auch sozial verträglich zu gestalten. Zwar kommen Berechnungen der EU-Kommission auf positive Beschäftigungseffekte des vorliegenden Gesetzesvorschlages, aber durch diese Transformation werden andere und zusätzliche Fähigkeiten bei den Arbeitskräften in der Automobilbranche benötigt. Diesem Anspruch muss Rechnung getragen werden, etwa durch eine umfassende wirtschafts- und arbeitspolitische Begleitung des Wandels und mithilfe von Instrumenten wie dem auch von der S&D-Fraktion vorgeschlagenen „Just-Transition-Fonds“, der für Umschulungs-, Qualifizierungs- und weitere Ausbildungsprogramme genutzt werden kann. Eine aktuelle Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung zur Zukunft der deutschen Automobilindustrie belegt, dass keine Zeit vertan werden darf. Aktuell erfolgreiche Geschäftsmodelle lassen sich nicht beliebig in die Zukunft fortschreiben. Die Friedrich-Ebert-Stiftung stellt fest, dass die Automobilindustrie durch Entwicklungen wie Elektrifizierung, Vernetzung, neue Wettbewerber, Automatisierung und Mobilität als Dienstleistung vor riesigen Herausforderungen steht. Intelligente Klimaschutzpolitik muss und kann Treiber für Innovationen auch in diesen Bereichen sein.

Perspektivisch ist es aus nationaler wie europäischer Perspektive unerlässlich, die Chancen und Potentiale zu fokussieren, die sich aus dem Transformationsprozess – nicht nur bezogen auf den Verkehrssektor – ergeben. Folgenabschätzung und Begleitstudie der EU-Kommission zeigen deutlich: je ambitionierter die Minderungsziele und die Quoten, desto stärker fallen die positiven BIP- und Arbeitsplatzeffekte aus. Die Vorschläge schaffen zudem Anreize für eine starke Positionierung der europäischen und gerade auch deutschen Industrie. Bei guter arbeitspolitischer Begleitung und progressiver Industriepolitik könnten direkte Arbeitsplatzverluste in der Automobilfertigung überkompensiert werden; die Folgenabschätzung der Kommission geht beispielsweise von erheblichem Wachstum in Bereichen wie Batteriezellenproduktion, Stromerzeugung und Wasserstoffproduktion aus, sowie von einer Ausweitung der Zuliefererkette, beispielsweise antriebspezifische elektrische und maschinelle Teile aus Gummi, Plastik, Metalle etc.

Klimaziele im Verkehrsbereich erreichen

Die CO₂-Verordnung für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge ist ein zentrales Instrument, um die nationalen und EU-Klimaziele und damit auch unseren Beitrag zum Pariser Abkommen zu erreichen. Alle Sektoren müssen ihren Beitrag zur Zielerreichung leisten. Der Verkehrsbereich steht dabei vor einer

großen Herausforderung. Dieser Sektor hat im Jahr 2017 170 Millionen Tonnen Treibhausgase (THG) ausgestoßen. Das Sektorziel des Klimaschutzplans der Bundesregierung für den Verkehrsbereich liegt im Jahr 2030 bei 95 – 98 Millionen Tonnen THG. Ohne Fortschreibung der CO₂-Regulierung und ohne weitere zusätzliche Maßnahmen wird der Verkehrssektor in Deutschland etwa 150 Millionen Tonnen THG im Jahr 2030 ausstoßen. Somit besteht eine Lücke von etwa 50 Millionen Tonnen in 2030.

Das Sektorziel des Klimaschutzplans entspricht in etwa den Vorgaben des Effort Sharings 2030 der EU. Mit der sogenannten Effort-Sharing-Entscheidung wurden die Ziele für die Sektoren festgelegt, die nicht vom europäischen Emissionshandel erfasst sind, insbesondere Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft. Diese Sektoren müssen ihre Emissionen bis 2030 um 30 Prozent im Vergleich zu 2005 verringern, wobei jeder Mitgliedstaat ein individuelles Ziel hat. Deutschland hat sich zu einer Minderung von -38 % gegenüber 2005 bis zum Jahr 2030 verpflichtet. Wird dieser Anteil auf den Verkehr übertragen, ergibt sich ein Ziel von 99,4 Millionen Tonnen THG im Jahr 2030. Die Ziele der Effort Sharing Verordnung sind bindendes Recht. Bei Verfehlen müssen die Mitgliedstaaten zur Kompensation Emissionszertifikate kaufen, die absehbar in empfindlichen Größenordnungen liegen werden. Bereits für 2020 sind entsprechende Zahlungen für Deutschland zu erwarten, die bei ausbleibenden Maßnahmen sukzessive ansteigen.

Ambitionierte europäische Grenzwerte erleichtern nationalen Klimaschutz

Ohne ausreichend ambitionierte Grenzwerte für PKW und leichte Nutzfahrzeuge auf EU-Ebene sind deutliche und teurere zusätzliche Anstrengungen auf nationaler Ebene notwendig, um die Ziele zu erreichen. Daher müssen ambitioniertere Grenzwerte einen großen Anteil dazu beitragen, um die Lücke von ca. 50 Millionen Tonnen im Jahr 2030 zu schließen. Der Vorschlag der EU-Kommission führt nur zu einer Minderung von 3,5 bis 4,9 Mio. Tonnen. Sollte hingegen das Zwischenziel für 2025 gestrichen werden, so wird nur eine Minderung von 1,5 bis 2,7 Mio. Tonnen erwartet. Jede Anhebung der Ziele, die über den Vorschlag der Kommission hinausgeht, führt dazu, dass weniger Maßnahmen auf nationaler Ebene gemacht werden müssen beziehungsweise die drohenden finanziellen Belastungen sinken. Der Umweltausschuss des Europäischen Parlaments hat beschlossen, dass die Minderungsziele für 2025 auf 20 % und für 2030 auf 45 % angehoben werden sollen und eine Malus-Komponente in das Anreizsystem aufgenommen wird. Das Plenum des Europäischen Parlamentes hat sich am 3. Oktober positioniert, der Umweltrat am 9. Oktober. Die Verhandlungen im Trilog sollen bis Ende des Jahres abgeschlossen werden. In den Trilog-Verhandlungen müssen weitere Verbesserungen und ambitioniertere Ziele erreicht werden.

Bei der Bewertung des Vorschlags der Kommission darf zudem der Zeithorizont nach 2030 nicht außer Acht gelassen werden. Durch die graduelle Erneuerung der Fahrzeugflotte hat die Ausgestaltung der Grenzwerte einen wesentlichen Einfluss, ob die Klimaziele nach 2030 erreicht werden können. Denn: die Auswirkungen der unterschiedlichen Grenzwertooptionen machen sich nach 2030 noch weitaus stärker bemerkbar.

Mobilität neu denken

Neben den CO₂-Grenzwerten sind weitere Bausteine zur Reduzierung der CO₂-Emissionen im Verkehr erforderlich. Dazu gehören neben weiteren Effizienzsteigerungen bei Neuwagen weitere Maßnahmen innerhalb und außerhalb der Automobilindustrie. Zum Beispiel ein attraktiverer Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), neue Mobilitätskonzepte wie Carsharing oder Modellprojekte für das Verkehrsangebot im ländlichen Raum. Bisherige und auch zukünftige Effizienzgewinne können aber auch wieder verlorengehen, wenn wir den Fokus zu eng fassen.

Mobilität ist ein gesellschaftliches Thema und eine echte Energiewende wird es ohne Verkehrswende nicht geben. Es gilt viele Ansätze zu verfolgen: Die „Stadt der kurzen Wege“ hilft dabei unnötige Fahr-

ten und Pendlerbewegungen zu reduzieren. Ein verbesserter ÖPNV dient dazu vom motorisierten Individualverkehr auf kollektiv genutzte und damit effizientere Fahrzeuge umzusteigen. Die Digitalisierung muss ebenfalls dabei helfen Emissionen einzusparen. Die Möglichkeiten des Ridesharings sollten gesetzlich verankert werden ebenso wie Pooling-Systeme im Rahmen der individuellen Beförderung (Taxen). Der ÖPNV muss im Zusammenspiel mit den anderen Verkehrsmitteln eine deutlich höhere Relevanz bekommen. Insofern ist in diesem Sektor eine stärkere Förderung notwendig.

Aus all dem folgt, dass die Minderungsziele auf ein höheres Ambitionsniveau angehoben und der Anreizmechanismus für Null- und Niedrigemissionsfahrzeuge um ein Malus-System ergänzt werden muss.

Im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel wollen wir folgende Impulse setzen:

Verbindliche CO₂-Minderungsziele

Damit der Verkehrssektor seinen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele leistet sind ambitioniertere europäische CO₂-Grenzwerte sowohl für PKW als auch für leichte Nutzfahrzeuge erforderlich. Aktuell liegen die Vorstellungen zwischen Kommission, Europäischem Parlament und Rat erheblich auseinander. Möglicherweise können zwischen den unterschiedlichen Positionen Brücken gebaut werden, wenn die Reduktionsziele nicht isoliert aufgestellt werden, sondern notwendige Voraussetzungen, wie z. B. entsprechende Infrastruktur, Batterieleistungen und Speicherkapazitäten berücksichtigt und weitere Ökoinnovationen auf die Flottenziele angerechnet werden. Insoweit halten wir im Vergleich zu den Kommissionsvorschlägen ein ambitionierteres Minderungsziel für das Jahr 2030 von 40 Prozent CO₂-Minderung für machbar.

Das Zwischenziel 2025 hat eine hohe Bedeutung, da die Gesamtmenge der CO₂-Emissionen entscheidend ist. Um Brüche in den Folgejahren zu vermeiden, treten wir auch hier für einen ambitionierteren Wert im Vergleich zur Kommission von 20 Prozent CO₂-Minderung in 2025 ein.

Anreizmechanismus für Null-und Niedrigemissionsfahrzeuge (ZLEV)

Zur Förderung des Markthochlaufes und zur Stärkung der europäischen bzw. deutschen industriellen und technologischen Position sollen Benchmarks für den Anteil besonders emissionsarmer (bis 50g CO₂/km) bzw. emissionsfreier neue Fahrzeuge (Zero / Low Emission Vehicles = ZLEV) eingeführt werden. Werden diese Benchmarks überschritten, soll dem durch einen Bonus Rechnung getragen werden; zusätzlich fordern wir, dass bei Unterschreitung ein Malus greifen muss. Bonus wie Malus drücken sich dabei in einer Verschärfung bzw. Entschärfung des auf die Flotte bezogenen Minderungsziels um bis zu 5% aus.

- Höhe der Benchmarks: 20% Anteil ZLEV bis 2025; 40% Anteil ZLEV bis 2030
- Bonus / Malus: Bei Überschreitung der Benchmarks Verringerung des flottenbezogenen Minderungsziel um bis zu 5%; Bei Unterschreitung Anhebung des flottenbezogenen Minderungsziel um bis zu 5%

Industrie und Beschäftigung

Neben den konkreten Minderungszielen und Anreizmechanismen muss der Transformationsprozess auch im Verkehrssektor durch eine effektive und umfassende wirtschafts- und arbeitspolitische Begleitung flankiert werden. Nur so können die Chancen fokussiert und die sich ergebenden Potentiale genutzt werden. Um dies zu ermöglichen, fordern wir insbesondere:

- Förderung von Forschung und Investitionen in Speichertechnologien (insbesondere Batterietechnologie und Wasserstoff) und weitergehender Maßnahmen zur effektiven Nutzung von Potentialen aus der Sektorenkopplung
- Einrichtung eines „Just Transition Fund“ zur Finanzierung von Hilfen für den Strukturwandel, insbesondere Umschulungs- und Qualifizierungsprogramme (Up-Skilling & Re-Skilling); dieser soll aus u.a. aus Strafzahlungen der Hersteller und weiteren Quellen gefüllt werden
- Einrichtung eines „Clean Mobility Funds“ zur Bündelung privater und öffentlicher Investitionen in Forschung und Entwicklung, Produktion und Infrastrukturausbau
- Verstärkter Ausbau des Netzwerks aus Elektro-, Gas- und Wasserstofftankstellen über die Vorgaben der „EU-Richtlinie über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe“ und den „Aktionsplan für Infrastrukturen für alternative Kraftstoffe“ hinaus; ggf. Erweiterung der nationalen „Förderrichtlinie Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge“ und Ergreifung von Maßnahmen zur Verbesserung des Mittelabflusses aus diesem Förderprogramm
- Prüfung von Instrumenten zur Schaffung von direkten finanziellen Anreize wie z.B. Sonder-AfA für ZLEV oder die Auflage eines KfW-Förderprogramms für Tilgungszuschüsse.

Testverfahren und Umrechnung von NEFZ nach WLTP

Zur Ermittlung von Schadstoffemissionen und Kraftstoffverbrauch löst das Testverfahren WLTP (Worldwide harmonized Light vehicle Test Procedure) das veraltete Verfahren NEFZ (Neuen Europäischen Fahrzyklus) ab. Verbraucher müssen sich auf die Angaben zum Kraftstoffverbrauch verlassen können. Realistische Messungen für den Kraftstoffverbrauch sind einzuführen und die Kontrolle der Emissionswerte ist über ein zuverlässiges Verfahren sicherzustellen. Diesbezüglich fordern wir:

- Berücksichtigung der Umrechnung von NEFZ nach WLTP bei der Berechnung der Ausgangswerte und des Ambitionsniveaus: Die jeweilige Berechnung soll auf der Grundlage tatsächlich gemessener Werte erfolgen, nicht auf der Grundlage von seitens der Hersteller deklarierte Werte. Die Kommission soll ein Mandat erhalten, um bei Fehlentwicklungen bei den Verbrauchswerten steuernd eingreifen zu dürfen.
- Die Kommission soll untersuchen inwieweit Real Driving Emissions-gestützte Überprüfungsverfahren geeignet und sinnvoll sind. Der Bericht dazu sollte schnellst möglich, jedoch spätestens innerhalb eines Jahres vorliegen.
- Entwicklung eines Verfahrens für die Beschränkung einer potenziell steigenden Abweichung der Realemissionen zu den WLTP-Emissionswerten bis zur Überprüfung der Regelung im Jahr 2024 durch die Kommission.

Berücksichtigung von Öko-Innovationen

Fahrzeughersteller können weiterhin von niedrigeren durchschnittlichen Emissionen profitieren, indem sie ihre Fahrzeuge mit Ökoinnovationen ausstatten („Eco-innovations“, Artikel 11 des Vorschlags des EU-Kommission). Diese Technologien sollen eine anhand der Wirkungsfaktoren differenzierte Bewertung erfahren, die real erwartbare THG-Reduktionen widerspiegelt; darunter insbesondere:

- THG-sensitive Navigationssysteme
- installierte Eco-Mode-Programme und THG-optimierte Eco-Mode Einstellungen
- IST-Pakete (Intelligent Transport Systems), die Car-to-Car und Car-to-Infrastruktur-Kommunikation ermöglichen sowie verkehrslenkende Telematiksysteme unterstützen

- Für den Einsatz von Biokraftstoffen homologierte Motoren
- Software- und sensorgestützte Safety-Pakete, die Unfälle verhindern und damit Staus vermeiden helfen (Line Keeping, aktive Abstandswarner, adaptive Lighting)
- Berücksichtigung und entsprechende Anrechnung von Carsharing-Angeboten (Freefloating, Peer2Peer-Carsharing) und emissionsneutralen Fahrzeug-Anteilen in Carsharing-Flotten
- Klimaneutral von den Herstellern selbst produzierte synthetische Kraftstoffe sollten auf die Flottenwerte angerechnet werden. Diese Maßnahme dient auch dazu weitere Investitionen in die Wasserstofftechnologie anzureizen, um die Sektorkopplung voranzubringen.

Berücksichtigung des Lebenszyklus bei der Emissionsberechnung

Nötig ist eine langfristige Vorbereitung einer Gesetzgebung auf der Grundlage des Konzeptes Cradle-to-grave. Entscheidend für eine zielführende Klimapolitik im Verkehrssektor sind die Betrachtung und der Vergleich aller CO₂-Emissionsquellen entlang der Wertschöpfungskette unter Einschluss der Rohstoffproduktion und des Recyclings. Diese Betrachtung wird insbesondere im Kontext der wachsenden Bedeutung batterie-elektrischer Fahrzeuge zunehmend relevant.