



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

**Brüssel, den 20.12.1995
KOM(95) 689 endg.**

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

**Eine Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-
Emissionen von Personenkraftwagen und zur
Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs**

Einleitung

1. Angesichts weltweiter Anstrengungen im Kampf gegen Klimaänderungen und als Unterzeichner des im Jahre 1992 abgeschlossenen Rahmenübereinkommens über Klimaänderungen hat sich die Gemeinschaft darauf festgelegt, die CO₂-Emissionen im Jahr 2000 auf dem Stand von 1990 zu stabilisieren. Damit das vom Rahmenübereinkommen gesetzte Ziel erreicht werden kann, "die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird", müssen die Treibhausgasemissionen der Industrieländer mittelfristig verringert werden.

Die Notwendigkeit einer Verringerung der Treibhausgasemissionen wurde vom Rat im Hinblick auf die Erste Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens über Klimaänderungen, die im März/April 1995 in Berlin stattfand, bestätigt. Die Konferenz der Vertragsparteien beschloß, einen Prozeß zu initiieren, der auf die Festlegung von quantitativen Zielen für die Begrenzung und Verringerung von Treibhausgasen für den Zeitraum nach dem Jahr 2000 abzielt. Vor diesem Hintergrund ist die Gemeinschaft entschlossen, die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Ausstoß von Treibhausgasen, erstens, bis zum Jahr 2000 zu stabilisieren, und zweitens, über das Jahr 2000 hinaus zu begrenzen und zu verringern. Erste Vorschläge in dieser Hinsicht enthielt das "Arbeitspapier zur Strategie der EU in der Frage der Klimaänderungen: Optionen",¹ das die Kommission in Vorbereitung der Konferenz der Vertragsparteien vorgelegt hat. Dieses Arbeitspapier unterstrich darüberhinaus die Bedeutung der Kostenwirksamkeit von Strategien. Bereits die ursprünglichen Kommissionsvorschläge für eine Gesamtstrategie der Gemeinschaft zur Verringerung des CO₂-Ausstosses zielten besonders auf das Potential kostenneutraler Maßnahmen ab, das sich aus Maßnahmen zusammensetzt, die auch im Hinblick auf die Erreichung anderer Ziele wünschenswert sind ("No-regrets"-Potential).²

2. Vor diesem Hintergrund geben die verkehrsbedingten CO₂-Emissionen besonderen Anlaß zur Sorge. Die momentanen Wachstumstrends in diesem Bereich gefährden die Erreichung der CO₂-Ziele der Gemeinschaft. Der CO₂-Ausstoß von Personenkraftwagen ist für etwa die Hälfte aller verkehrsbedingten CO₂-Emissionen und etwa 12 % der gesamten CO₂-Emissionen in der Europäischen Union verantwortlich. Darüberhinaus trägt das Anwachsen der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen zur Steigerung der CO₂-Emissionen im Verkehrsbereich bei. Es wird davon ausgegangen, daß die CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen unter unveränderten Bedingungen bis zum Jahr 2000 um etwa 20 % und bis zum Jahr 2010 um etwa 36 % über dem Stand des Jahres 1990 liegen werden. Pro Jahr stößt ein durchschnittlicher Mittelklassewagen in der Europäischen Union etwa 3 Tonnen CO₂ aus.³ Der Straßenverkehr ist einer der wenigen Bereiche innerhalb der Union, in dem in den letzten Jahren steigende CO₂-Emissionen zu verzeichnen waren.

¹ SEK(95) 288 endg., 1.3.1995.

² SEK(91) 1744 endg., 14.10.1991.

³ Zugrundeliegende Annahmen: Fahrleistung 12.600 km, aktueller durchschnittlicher Kraftstoffverbrauch bei realen Fahrbedingungen 9,6 l/100 km.

[REDACTED]

Die Kommission nimmt daher mit Besorgnis zur Kenntnis, daß in den letzten Jahren keine Fortschritte bei der Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs von Personenkraftwagen erzielt worden sind. Während bis Mitte der achtziger Jahre ein eindeutiger Trend zu geringeren Verbrauchswerten zu verzeichnen war, ist der Durchschnittsverbrauch seither gleich geblieben. Dabei besteht ein erhebliches "No-regrets"-Potential für die Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen durch die Senkung des Durchschnittsverbrauchs. Selbst innerhalb desselben Marktsegments ist eine breite Spanne zwischen dem sparsamsten Modell und dem mit dem höchsten Kraftstoffverbrauch festzustellen.

3. Der beobachtete und vorhergesagte Anstieg der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen ist das Ergebnis vieler Faktoren. Dank des wirtschaftlichen Wohlstands kann sich die überwiegende Mehrheit der Europäer einen Privatwagen leisten. Während der weiterverbreitete Pkw-Besitz wiederum zweifelsohne zum Wohlstand der Bürger und der wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen hat, wurden diese positiven Wirkungen durch gesamtgesellschaftliche Kosten teilweise wieder zunichte gemacht. Das Verkehrswachstum wurde durch die unzureichende Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs begünstigt, die die Kommission demnächst zum Thema eines Grünbuches machen wird. Ein geänderter Lebensstil und veränderte Siedlungsformen haben die Abhängigkeit vom Auto erhöht, während öffentliche Verkehrsmittel vielerorts wegen des schlechten Service und fehlender Investitionen keine annehmbare Alternative zum eigenen Auto darstellen. Die hohe Verkehrsdichte hat wiederum weiträumig zu Verkehrsproblemen mit den damit verbundenen Effizienzverlusten und erhöhtem Kraftstoffverbrauch geführt.

4. Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, daß eine Verringerung der straßenverkehrsbedingten CO₂-Emissionen nur durch ein Paket von Maßnahmen erreicht werden kann. Im Prinzip können diese technischen und nicht-technischen Maßnahmen auf eine geringere Kraftfahrzeugnutzung, eine Beeinflussung des Fahrverhaltens (z. B. bei der Fahrgeschwindigkeit) und auf eine Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs abzielen. Im Hinblick auf den Personenverkehr sollte eine umfassende Strategie die Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs im Rahmen eines intermodalen Verkehrskonzeptes sowie eine Verlagerung auf andere öffentliche und nicht-motorisierte Verkehrsträger umfassen, wie in einem vor kurzem veröffentlichten Grünbuch der Kommission vorgeschlagen; höhere Treibstoffpreise, um einen Anreiz für eine überlegtere Nutzung des Autos zu schaffen; die Anwendung der Verkehrstelematik innerhalb lokaler und regionaler Verkehrspläne zur Verringerung von Staus; sowie größere Flexibilität in der Arbeitszeitgestaltung und informationsgestützte Heimarbeit ("Tele-working") mit dem Ziel der Verringerung des Berufsverkehrs. Die Informationsgesellschaft könnte auf längere Sicht viele Verkehrsbewegungen überflüssig machen. Es ist wichtig, festzustellen, daß die in dieser Mitteilung angesprochenen Maßnahmen nicht zum Ziel haben, die Bewegungsfreiheit der Bürger Europas einzuschränken. Sie zielen vielmehr darauf ab, deren Entscheidungssituation rationaler zu gestalten, sodaß die externen Effekte des Verkehrs sich verringern. Aus diesem Grund sind die verschiedenen Maßnahmen teilweise voneinander abhängig. So können zum Beispiel fiskalische Instrumente nur dann das Ziel der CO₂-Minderung wirksam verfolgen, wenn der Verbraucher die Wahl zwischen unterschiedlichen Alternativen der Fortbewegung hat. Die Verbraucher müssen zudem durch Transparenz und Information in die Lage versetzt werden, ihre Wahlfreiheit auszuüben.

~~_____~~
~~_____~~

Die Kommission möchte an dieser Stelle die Notwendigkeit einer Gesamtstrategie zur CO₂-Minderung im Personenverkehr betonen, welche Entscheidungen auf zahlreichen Ebenen erfordert. Ein erster Schritt in der Verringerung von CO₂-Emissionen sollte besonders jene Maßnahmen enthalten, die die geringsten gesamtwirtschaftlichen Kosten verursachen und die gleichzeitig im Hinblick auf andere politische Zielsetzungen von Nutzen sind. In diesem Zusammenhang sollte besondere Aufmerksamkeit der Nutzung kostenwirksamer technischer Möglichkeiten geschenkt werden. Die Senkung des Durchschnittsverbrauchs von Personenkraftwagen durch den Einsatz verfügbarer Technologien ist daher ein Eckstein der Strategie zur Verringerung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen. Gleichzeitig würde ein Programm zur Verbesserung der Energieeffizienz im Verkehrsbereich zusätzliche Nutzen über den der CO₂-Minderung hinaus abwerfen. So würde es unter anderem die Luftschadstoffemissionen und die Lärmbelastung verringern und die Energieversorgungssicherheit erhöhen. Darüberhinaus kann es die industrielle Wettbewerbsfähigkeit stärken. Ein solches Programm würde die Dynamik der verschiedenen Anstrengungen in der Energieeinsparung wiederherstellen, die nach dem Fallen der Energiepreise in der Mitte der 80er Jahre verloren ging. Die vorliegende Mitteilung behandelt folglich mit der Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs nur eine der möglichen Lösungen.

Im übrigen gibt es gute Gründe - unter anderem im Hinblick auf die Kostenwirksamkeit einer Strategie sowie ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb -, die für die Entwicklung eines gemeinschaftlichen Rahmens für die Verringerung des Kraftstoffverbrauchs von Personenkraftwagen sprechen.

5. Sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament haben die Kommission aufgefordert, einen Vorschlag für eine Maßnahme zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen vorzulegen. Die Befassung mit dieser Frage wurde bereits in den Richtlinien des Rates 89/458/EWG und 91/441/EWG vorgesehen. Der Rat "Umwelt" im Dezember 1994 forderte die Kommission insbesondere dazu auf, die Möglichkeit einer wesentlichen Senkung des Kraftstoffverbrauchs von Neufahrzeugen bis zum Jahr 2005 zu prüfen. Ein Durchschnittsverbrauch von 5 l/100 km für Fahrzeuge mit Benzinmotor und von 4,5 l/100 km für Fahrzeuge mit Dieselmotor (entsprechend 120 g CO₂/km) wurde von zwölf Mitgliedstaaten und vom Europäischen Parlament in diesem Zusammenhang als Ziel genannt.

Die Kommission teilt die Auffassung des Rates und des Parlaments, daß Maßnahmen zur Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs von Personenkraftwagen erforderlich sind. In ihrem "Arbeitspapier zur Strategie der EU in der Frage der Klimaänderungen: Optionen"⁴ hat die Kommission bereits darauf hingewiesen, daß eine Gemeinschaftsmaßnahme zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen eine besonders erfolgversprechende Politikoption ist. Der Rat "Umwelt" im Juni 1995 hat die Kommission aufgefordert, ihre im Arbeitspapier enthaltenen Vorschläge zu spezifizieren. Die vorliegende Mitteilung beantwortet nicht nur die Forderungen des Rates und des Parlaments, sondern spiegelt auch die Besorgnis der Kommission über die Zunahme der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen vor dem Hintergrund der allgemeinen CO₂-Strategie der Gemeinschaft und entsprechender internationaler Verpflichtungen wider.

⁴ SEK(95) 288 endg. vom 1.3.1995.

6. Diese Mitteilung bezweckt die Vorbereitung einer Diskussion im Rat und im Europäischen Parlament über die einzuschlagende Strategie zur Senkung des Durchschnittsverbrauchs von Personenkraftwagen.⁵ Die Kommission ist der Auffassung, daß diese Strategie auf einer geeigneten Kombination sich gegenseitig stützender Maßnahmen auf sowohl Gemeinschafts- als auch Mitgliedstaatsebene beruhen muß. Sie muß in sich schlüssig sein und den unterschiedlichen Politikzielen, die sie möglicherweise beeinflusst, Rechnung tragen.

Zur Vorbereitung für die Beratungen des Rates und des Parlaments werden in der Mitteilung Kosten und Nutzen einer wesentlichen Senkung des Durchschnittsverbrauchs von Personenkraftwagen dargelegt und verschiedene sich zur Erreichung dieses Ziels anbietende Politikinstrumente analysiert. Es wird eine kohärente Strategie umrissen, um den Durchschnittsverbrauch von Personenkraftwagen kurz- bis mittelfristig auf kostenwirksame Weise zu senken. Schließlich wird auf die Schritte hingewiesen, die die Kommission unternehmen will, um die Entwicklung der Strategie voranzutreiben.

II. Weitere politische Zielsetzungen

7. Die Erreichung bestimmter Durchschnittsverbrauchswerte sollte anderen politischen Zielsetzungen, insbesondere der Verringerung des Schadstoffausstosses von Kraftfahrzeugen sowie der Fahrzeugsicherheit, nicht entgegenwirken. Ein übermäßig ehrgeiziges Ziel beim Durchschnittsverbrauch zusammen mit schlecht gewählten Politikinstrumenten könnte diese anderen Ziele beeinträchtigen.

Die Gemeinschaft hat immer strengere Abgasnormen festgesetzt, aufgrund deren die mit der Luftverschmutzung verbundenen Probleme in der Europäischen Union in den nächsten Jahren erheblich zurückgehen werden. Anhand der Ergebnisse einer weitgreifenden Analyse der verbleibenden Probleme bei der Luftqualität und der kostenwirksamsten Maßnahmen zur Erreichung der Luftqualitätsziele (Europäisches Auto-Oil-Programm) wird die Kommission in Kürze ihre Vorschläge zu Emissionsstandards für Personenkraftwagen und Kraftstoffgütespezifikationen vorlegen, die im Jahr 2000 in Kraft treten sollen. Da es sich bei den Schadstoffen zum Teil um Treibhausgase oder deren Vorläufer handelt, bewirkt eine Begrenzung des Schadstoffausstoßes bereits eine Beschränkung der weltweiten Klimaauswirkungen des Individualverkehrs. Diese Bemühungen werden jedoch durch den Anstieg der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen wieder aufgewogen. CO₂ ist Hauptverursacher des Treibhauseffekts, weshalb die internationalen

⁵ Diese Mitteilung bezieht sich auf Personenkraftwagen als Fahrzeuge der Klasse M₁ so wie sie in Anhang I der Richtlinie des Rates 70/156/EWG definiert wurden. Bei der Entscheidung über den Geltungsbereich für die Anwendung speziell der in dieser Mitteilung vorgeschlagenen fiskalischen Instrumente, ist es wichtig, dafür Sorge zu tragen, daß auch Fahrzeuge, die formal nicht als Personenkraftwagen gelten, jedoch hauptsächlich für ähnliche Zwecke verwendet werden (z.B. bestimmte kleine sog. "Pick-up trucks", Autos mit Vierradantrieb), miteinbezogen werden.

[REDACTED]

Bemühungen im Rahmen der UN-Klimaschutzkonvention auf eine Begrenzung der CO₂-Emissionen abzielen.

Ein Konflikt zwischen den Zielen einer Senkung des Durchschnittsverbrauchs und einer Verringerung des Schadstoffausstosses könnte auftreten, wenn durch eine Maßnahme zur Verringerung der CO₂-Emissionen die Erneuerung des Fahrzeugbestands verlangsamt wird. Die kurz- bis mittelfristige Erreichung der Luftqualitätsziele erfordert eine rasche Durchdringung des Fahrzeugparks mit neuen und abgasärmeren Fahrzeugen. Ein politisches Instrument, das die Erneuerung des Fahrzeugbestands verlangsamt, wird die Erreichung der Luftqualitätsziele erschweren.

Dieselfahrzeuge haben gegenüber Benzinfahrzeugen einen Vorteil bei den CO₂-Emissionen. Gewisse Verbesserungen in den durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchszahlen könnten daher durch Veränderungen in der Zusammensetzung des Pkw-Bestandes zugunsten der Diesel-Pkw bewirkt werden. Allerdings muß auch der CO₂-Ausstoß von Dieselfahrzeugen verringert werden. Die Gemeinschaft kann Zielsetzungen im Bereich des CO₂ nicht einfach mit einem Übergang zu Dieselfahrzeugen erreichen.

8. Ein wesentlicher Politikgesichtspunkt, der den Gemeinschaftsregeln für die Typgenehmigung von Fahrzeugen zugrunde liegt, ist die Verkehrssicherheit. Die europäische Automobilindustrie hat erhebliche Fortschritte bei der Erhöhung des Sicherheitsstandards von Kraftfahrzeugen erzielt. Die passive Sicherheit bei einem Unfall ist ein wichtiges Element der Verkehrssicherheit insgesamt. Die Kommission hat zwei Richtlinienvorschläge vorgelegt, die sich auf die Widerstandsfähigkeit von Kraftfahrzeugen beim Seitenaufprall und beim Frontalaufprall beziehen⁶. Eine erhöhte passive Sicherheit führt in der Regel zu einem höheren Fahrzeuggewicht, obwohl dabei auch andere Konstruktionsmerkmale von Belang sind. In der nahen Zukunft wird es weitere Vorschläge unter anderem zu "fußgängerfreundlichen" Pkw-Frontpartien geben.

Es sollte vermieden werden, daß Maßnahmen zur Senkung des Durchschnittsverbrauchs die passive Sicherheit beeinträchtigen. In dieser Hinsicht werden die beiden vorgeschlagenen Richtlinien nach ihrer Annahme eine wichtige Garantiefunktion haben. Im Hinblick auf diese Richtlinienvorschläge kann gleichzeitig kurzfristig eine gewisse Abwägung zwischen den Zielen der Fahrzeugsicherheit und des Kraftstoffverbrauchs notwendig werden, da die vorgeschlagenen Richtlinien möglicherweise das Potential für eine Verbrauchssenkung durch eine Verminderung des Fahrzeuggewichts einschränken. (Allerdings können neue Leichtbauwerkstoffe hier neue Möglichkeiten eröffnen.) Eine wesentliche Senkung des Durchschnittsverbrauchs ist auch bei der gegenwärtigen Zusammensetzung des Fahrzeugbestands möglich, indem eine Verlagerung hin zur besten Praxis und weniger leistungskräftigen Modellen innerhalb der einzelnen Fahrzeugklassen erfolgt.

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, daß sich die Ziele der Verkehrssicherheit und der Verringerung des Durchschnittsverbrauchs sowie der CO₂-Emissionen nach Inkrafttreten der neuen Gemeinschaftsstandards über die Widerstandsfähigkeit beim Aufprall miteinander vereinbaren lassen. Die Kommission möchte darauf hinweisen, daß Fahrzeuge aufgrund

⁶ KOM(94) 519 endg., 13.12.1994; KOM(94) 520 endg., 13.12.1994.

der öffentlichen Nachfrage nach sicheren Kraftfahrzeugen auch in der Zukunft zwangsläufig mit zusätzlichen Sicherheitsausstattungen ausgestattet werden. Es wird eine dauerhafte Aufgabe sein, dieses Ziel mit der Notwendigkeit der Verringerung des Kraftstoffverbrauchs zu vereinbaren.

9. Wie von der Kommission bereits ausgeführt wurde⁷, besteht die technische Herausforderung, der sich die Automobilindustrie gegenüber sieht, darin, daß sie ihre Produkte gleichzeitig hinsichtlich der Kriterien Komfort und Zuverlässigkeit, Sicherheit, Schadstoffausstoß und Kraftstoffverbrauch optimieren muß, um deren Akzeptanz unter sozialen und Umweltaspekten zu erhalten. Nunmehr steht eine Reihe von Technologien zur Verfügung, mit denen der Kraftstoffdurchschnittsverbrauch gesenkt werden kann, ohne die anderen Kriterien zu beeinträchtigen. Da die Kraftstoffpreise den Verbrauchern derzeit keinen ausreichenden Anreiz geben, sparsamere Autos nachzufragen, sind diese Technologien bei den jetzigen Fahrzeugmodellen noch nicht zur Anwendung gekommen. Es ist daher eine Politik erforderlich, die dafür sorgt, daß der Kraftstoffdurchschnittsverbrauch von Neufahrzeugen gesenkt wird, ohne daß andere Politikziele beeinträchtigt werden.

III. Technische Durchführbarkeit und Kosten

10. In Einklang mit der Bitte einiger Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments, hat die Kommission Überlegungen zu einem Durchschnittsverbrauchsziel von 5 l/100 km bei Neufahrzeugen mit Benzinmotor bzw. 4,5 l/100 km bei Neufahrzeugen mit Dieselmotor für das Jahr 2005 angestellt. Nach Meinung der von der Kommission konsultierten Sachverständigen ist es möglich, einen durchschnittlichen Kraftstoffverbrauch in dieser Größenordnung mit der besten verfügbaren Technologie zu erreichen. Die Verbrauchssenkung kann im wesentlichen durch technische Veränderungen und einen Trend hin zu weniger leistungsstarken Fahrzeugen in allen Marktsegmenten erzielt werden, teilweise auch durch leichtere und/oder kleinere Fahrzeuge ("Downsizing").

Für technische Verbesserungen zur Senkung des Kraftstoffverbrauchs ist eine gewisse Vorlaufzeit zur Integration in die zur Zeit produzierten Fahrzeugmodelle und zur Durchdringung der Modellpalette erforderlich. Bestimmend dabei ist der Produktzyklus der jeweiligen Hersteller. Zwar können erhebliche Fortschritte in Richtung auf die obengenannten Verbrauchsziele zweifelsohne bis zum Jahr 2005 gemacht werden, doch könnte die Anwendung der neuen Technologien in der gesamten Modellpalette länger dauern.

11. Des weiteren sind die Kosten technischer Veränderungen zur Erreichung des Verbrauchsziels von 5 bzw. 4,5 l/100 km zu betrachten. Den vom Verbraucher zum Zeitpunkt des Erwerbs zu tragenden Mehraufwendungen für ein sparsameres Fahrzeug steht die Kraftstoffersparnis während dessen Nutzungsdauer gegenüber. Bei den jetzigen Kraftstoffpreisen innerhalb der Europäischen Union kann sich die Ersparnis bei einer Senkung auf den obengenannten Verbrauch während der

⁷ Mitteilung über die Automobilindustrie in der Europäischen Union, KOM(94) 49 endg., 23.2.1994.

~~_____~~

Nutzungsdauer des Fahrzeugs auf mehr als 3000 ECU belaufen. Eine erste Analyse deutet darauf hin, daß ein erhebliches Potential für insgesamt kostenneutrale Maßnahmen zur Senkung des Kraftstoffverbrauchs besteht, bei denen die Mehrkosten eines sparsameren Fahrzeugs durch die Kraftstoffersparnis während der Nutzungsdauer aufgewogen werden (siehe Anhang). Lediglich Änderungen, die über dieses "No-regrets"-Potential hinausgehen, würden Mehraufwendungen für den Fahrzeughalter bedeuten. Gleichzeitig ist das "No-regrets"-Potential keine eindeutige Richtschnur, da es von den Kraftstoffpreisen abhängt.

12. Im Lichte der genannten Überlegungen ist die Kommission der Auffassung, daß ein wichtiger Schritt hin auf das Ziel eines Durchschnittsverbrauchs von 5 l/100 km für neue Personenwagen mit Benzinmotor und von 4,5 l/100 km für neue Diesel-Pkw unternommen werden sollte. Dies gilt insbesondere dann, wenn zukünftige Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen in Betracht gezogen werden, für die die Gemeinschaftsmaßnahme zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen einen Anreiz bietet. Das Jahr 2005 stellt jedoch ein recht ehrgeiziges Ziel dar. Wenn demgegenüber für die Erreichung des genannten Verbrauchsziels ein Zeitrahmen über 2005 hinaus festgelegt wird, erleichtert dies die Erneuerung der Modellpalette, ohne daß der Anteil kleinerer Fahrzeuge am Fahrzeugbestand ("Downsizing") gezwungenermaßen wesentlich ausgeweitet werden muß. In der Zwischenzeit sollten die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Entwicklung des Fahrzeugbestands in diese Richtung voranzutreiben.

IV. Kriterien zur Bewertung der politischen Instrumente

13. Die Kommission hat eine Reihe unterschiedlicher politischer Instrumente in Betracht gezogen, die prinzipiell zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen durch die Senkung des Kraftstoffverbrauchs in Frage kommen. Mit jedem Instrument sind verschiedene Vor- und Nachteile verbunden. Die Effektivität hinsichtlich der CO₂-Verringerung hängt auch von der Intensität ab, mit der es eingesetzt wird. Um zu verdeutlichen, welche Maßnahmen zu ergreifen wären, hat die Kommission das Kraftstoffverbrauchsziel von 5 bzw. 4,5 l/100 km für Neufahrzeuge bis zum Jahr 2005 als Bezugspunkt für die Analyse verschiedener politischer Instrumente verwendet (siehe unten).

Um eine fundierte Diskussion der Optionen für eine Strategie zur Senkung des PKW-Kraftstoffverbrauchs im Rat und im Europäischen Parlament zu ermöglichen, möchte die Kommission diese Instrumente in dieser Mitteilung darlegen, bevor sie ihren eigenen Strategievorschlag vorlegt. Die diesen verschiedenen Instrumenten eigenen Vor- und Nachteile werden nach den folgenden Kriterien bewertet:

- * Die Maßnahme muß kostenwirksam sein. (Es wird darauf hingewiesen, daß die diesbezüglichen Kommentare in dieser Mitteilung auf einer qualitativen und nicht einer quantitativen Beurteilung beruhen.)
- * Die Maßnahme muß die Bedeutung des Automobils in der heutigen Gesellschaft berücksichtigen und darf keine gesellschaftlichen Gruppen hinsichtlich Eigentum und

[REDACTED]

Nutzung eines Personenkraftwagens ausschließen (Sozialverträglichkeit). Ebenfalls zu bedenken ist, wie negative Auswirkungen auf die Anforderungen z. B. älterer oder behinderter Menschen vermieden werden können.

V. Fiskalische Optionen

14. Die steuerliche Behandlung von Personenkraftwagen unterscheidet sich erheblich von einem Mitgliedstaat zum anderen. Dies betrifft nicht nur die Steuerlast, sondern auch die Mischung unterschiedlicher Besteuerungsformen. Normalerweise wenden die Mitgliedstaaten eine Kombination aller oder einiger der folgenden Steuern an: Steuern auf den Kfz-Erwerb (z.B. Mehrwertsteuer, Zulassungsgebühren), Steuern auf den Kfz-Besitz (z.B. Kraftfahrzeugsteuer, Versicherungssteuer) und Steuern auf die Kfz-Nutzung (z.B. Mineralölsteuern, Straßenbenutzungsgebühren). Darüberhinaus unterscheiden sich auch die die Kfz-Besteuerung beeinflussenden Faktoren wesentlich zwischen Mitgliedstaaten. Sie ergeben sich oft aus geschichtsgebundenen, sozialen und kulturellen Bestimmungsgründen, neben den offensichtlicheren wirtschaftlichen, industriepolitischen und steuerlichen Erwägungen. Die Dienststellen der Kommission haben eine gründliche Untersuchung der Kfz-Besteuerung in den Mitgliedstaaten begonnen, um die Auswirkungen dieser sich unterscheidenden Steuersysteme auf den Binnenmarkt festzustellen. Diese Untersuchung wird auch den Spielraum für den Einsatz der Kfz-Besteuerung zur Förderung anderer Gemeinschaftspolitiken, einschließlich der Umweltpolitik, berücksichtigen.

Als Diskussionsgrundlage, und unbeschadet der ganzheitlichen Form der Kfz-Besteuerung der Mitgliedstaaten, werden in diesem Abschnitt eine Reihe möglicher Wege für die Einführung einer steuerlichen Maßnahme zur Verringerung des CO₂-Ausstosses und zur Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs dargestellt. Grundsätzlich können fiskalische Instrumente dazu eingesetzt werden, die Steuerlast in Verbindung mit dem Erwerb oder dem Besitz eines Autos nach den modellspezifischen CO₂-Emissionen bzw. dem Kraftstoffverbrauch des Fahrzeuges zu staffeln. Diese Differenzierung wird die Nachfrage der Verbraucher nach sparsameren Fahrzeugen verstärken. Diese positiven oder negativen Anreize lassen sich in die Erwerbsteuern/Zulassungsgebühren und die jährliche Kraftfahrzeugsteuer einbauen oder als Steueranreize in Zusammenhang mit einem CO₂-Bezugswert anwenden.

Die Umsetzung einer der in dieser Mitteilung vorgestellten fiskalischen Optionen wäre ein wichtiger Schritt hin auf die Internalisierung einer der externen Auswirkungen des Verkehrs und die Erweiterung des Anwendungsbereichs steuerlicher Instrumente bei der Verfolgung umweltpolitischer Ziele. Die Kommission beabsichtigt, demnächst durch die Vorlage eines Grünbuches eine breitangelegte Diskussion zu diesem Thema anzustoßen.

1. Gestaffelte Erwerbsteuern/Zulassungsgebühren

15. Durch die Staffelung des Fahrzeugpreises in Abhängigkeit vom Kraftstoffverbrauch kann den Verbrauchern ein starker Anreiz gegeben werden, sparsamere Fahrzeuge nachzufragen, was die Automobilindustrie veranlassen wird, solche Fahrzeuge auch anzubieten. Erreicht werden kann

~~_____~~

dies durch Erwerbsteuern oder Zulassungsgebühren, die nach den Verbrauchswerten gestaffelt sind. In mehreren Mitgliedstaaten werden zur Zeit Erwerbsteuern oder Zulassungsgebühren erhoben. In einem Mitgliedstaat (Österreich) ist die Erwerbsteuer bereits vom Kraftstoffverbrauch abhängig.

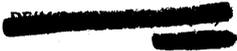
Um die Wirksamkeit einer gestaffelten Erwerbsteuer/Zulassungsgebühr im Hinblick auf die Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen zu gewährleisten, müßte ein gemeinschaftlicher Rahmen

- * einen CO₂-Emissionsbasiswert festlegen, der nach einem bestimmten Zeitplan schrittweise gesenkt wird;
- * Leitlinien für die Staffelung der Steuersätze nach den CO₂-Emissionen festlegen;
- * den Bereich festlegen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten die Beziehung zwischen Steuersatz und CO₂-Emissionsbasiswert variieren können.

Nach Schätzungen der Motor Vehicle Emissions Group (MVEG) und eines unabhängigen Beraters der Kommission ist davon auszugehen, daß der Fiskalaufschlag, der für die Erreichung des angestrebten Kraftstoffverbrauchs von 5 l/100 km für Personenkraftwagen mit Benzinmotor und 4,5 l/100 km für Diesel-PKW bis zum Jahr 2005 erforderlich ist, in der Größenordnung von 45 ECU pro zusätzlichem Gramm CO₂ je km (= 1050 ECU pro zusätzlich verbrauchtem Liter Kraftstoff je 100 km für Personenkraftwagen mit Benzinmotor und 1180 ECU pro zusätzlich verbrauchtem Liter Kraftstoff je 100 km für Diesel-PKW) liegen würde.

16. Kostenwirksamkeit: Da sich Erwerbsteuern oder Zulassungsgebühren auf Basis der CO₂-Emissionen in den anfänglichen Aufwendungen des Verbrauchers niederschlagen, ist zu erwarten, daß sie die Kaufentscheidung wesentlich und direkt beeinflussen. Ein fiskalisches Instrument, das die Kaufentscheidung beeinflusst, korrigiert die Tatsache, daß der Verbraucher die mögliche zukünftige Kraftstoffersparnis zum Zeitpunkt des Fahrzeugkaufs nicht angemessen berücksichtigt, und ist daher wahrscheinlich kostengünstig. Es würde sich in diesem Fall auch für den Hersteller lohnen, bestimmte Technologien zur Senkung des Kraftstoffverbrauchs einzusetzen, da die Kosten dieser Technologien durch niedrigere Steuern und Gebühren beim Verkauf des Fahrzeugs ausgeglichen würden. Die tatsächliche Wirksamkeit des Instruments hängt von der Größe des Fiskalaufschlags ab. Der gemeinsame CO₂-Emissions-Basiswert für jedes Jahr innerhalb eines gemeinschaftlichen Rahmens gewährleistet, daß der Automobilindustrie und den Verbrauchern ein deutliches Signal über die angestrebte Verbesserung der Verbrauchswerte gegeben wird.

Da das Instrument die Anschaffungskosten von Neuwagen, zumindest derjenigen oberhalb einer gewissen Verbrauchsschwelle, erhöht, könnte es jedoch eine allgemein langsamere Erneuerung des Fahrzeugbestands zur Folge haben. Dies wäre im Hinblick einer Verringerung sowohl des CO₂-Ausstoßes als auch der Schadstoffemissionen unerwünscht, da ältere Fahrzeuge mit höherem Schadstoffausstoß und höherem Kraftstoffverbrauch länger im Fahrzeugbestand verbleiben. Gestaffelte Erwerbsteuern/Zulassungsgebühren, die in einer aufkommensneutralen Weise eingeführt werden, können diese Folgen möglicherweise verhindern, da die Autopreise dann im Durchschnitt nicht ansteigen und die Wirkung auf die Erneuerung des Fahrzeugbestandes wahrscheinlich neutral ist. Falls diese Option verwirklicht werden sollte, wird sie sich in den Mitgliedstaaten unterschiedlich auswirken, je nach der Struktur der Industrie in jedem Land und dem jeweiligen Fahrzeugbestand.



17. Sozialverträglichkeit: Die Sozialverträglichkeit dieses Instruments hängt wesentlich von den jeweiligen Steuersätzen ab. Das Instrument läßt eine gänzliche oder teilweise Freistellung kraftstoffsparender Fahrzeuge von zusätzlichen Steuerbelastungen zu, was die Sozialverträglichkeit erhöht. Auch wenn ein Mitgliedstaat beschließt, eine Steuer auf alle Neufahrzeuge zu erheben, haben die Verbraucher die Möglichkeit, den Mehraufwand durch die Wahl eines Fahrzeugs mit geringerem Kraftstoffverbrauch zu verringern.

2. Staffelung der jährlichen Kraftfahrzeugsteuer nach den CO₂-Emissionen

18. Jährliche Kraftfahrzeugsteuern werden in allen Mitgliedstaaten erhoben. Die Bemessungsgrundlagen sind unterschiedlich: Häufig werden Steuer-PS, Hubraum, Fahrzeugmasse und Fahrzeugalter herangezogen. Struktur, Sätze und Progression der Steuer sowie die Besteuerung von Dieselfahrzeugen sind ebenfalls je nach Mitgliedstaat unterschiedlich. Da der Kraftstoffverbrauch zum Teil durch den Hubraum, die Motorleistung und die Fahrzeugmasse bestimmt wird, tragen die jetzigen jährlichen Kraftfahrzeugsteuern bereits zu einem gewissen Grad den CO₂-Emissionen Rechnung. Allerdings ist die jetzige Staffelung der Kfz-Steuer zu undifferenziert, um sich auf die CO₂-Emissionen auszuwirken.

Ein Instrument zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen durch Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs könnte auf den jährlichen Kraftfahrzeugsteuern aufbauen. In diesem Fall würden die CO₂-Emissionen zu einer wichtigen Grundlage für die Bemessung der jährlichen Kfz-Steuer.

Wie für die obige Option der Erwerbsteuer/Zulassungsgebühr und aus denselben Gründen müßte ein gemeinschaftlicher Rahmen

- * einen CO₂-Emissionsbasiswert festlegen, der nach einem bestimmten Zeitplan schrittweise gesenkt wird;
- * Leitlinien für die Staffelung der Steuersätze nach den CO₂-Emissionen festlegen;
- * den Bereich festlegen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten die Beziehung zwischen Steuersatz und CO₂-Emissionsbasiswert variieren können.

Zur Berechnung des Steuerunterschiedsbetrags für eine auf die CO₂-Emissionen abgestimmte jährliche Kraftfahrzeugsteuer, mit dem ein Verbrauchsziel von 5 l/100 km für Personenkraftwagen mit Benzinmotor und 4,5 l/100 km für Diesel-PKW erreicht wird, ist von dem Unterschiedsbetrag für eine Erwerbsteuer oder Zulassungsgebühr auf Basis der CO₂-Emissionen (siehe oben) auszugehen. Wie dieser Unterschiedsbetrag in einen Betrag für die jährliche Kraftfahrzeugsteuer umgerechnet wird, hängt von der angenommenen Berücksichtigung zukünftiger Aufwendungen durch die Verbraucher ab. Unter der Annahme, daß die Verbraucher auf die gesamten zukünftigen Aufwendungen sensibel reagieren⁸, wäre ein Staffelungsbetrag bei der Kfz-Steuer in der Größenordnung von 6 ECU pro zusätzlichem Gramm CO₂ je Kilometer (= 140 ECU je zusätzlichem Liter Kraftstoff auf 100 km pro Jahr bei Fahrzeugen mit Benzinmotor bzw. 160 ECU

⁸ Annahmen: Fahrzeugnutzungsdauer 10 Jahre, Abzinsungssatz 8 %.

je zusätzlichem Liter Kraftstoff auf 100 km pro Jahr bei Fahrzeugen mit Dieselmotor) erforderlich, um die genannten Verbrauchsziele zu erreichen. Unter der Annahme, daß die Verbraucher sich nur von den z. B. in den ersten vier Jahren nach Fahrzeugkauf anfallenden Aufwendungen beeinflussen lassen, müßte der Staffelungsbetrag 12 ECU pro zusätzlichem Gramm CO₂ je Kilometer (= 280 ECU je zusätzlichem Liter Kraftstoff auf 100 km pro Jahr bei Fahrzeugen mit Benzinmotor bzw. 315 ECU je zusätzlichem Liter Kraftstoff auf 100 km pro Jahr bei Fahrzeugen mit Dieselmotor) betragen.

19. Kostenwirksamkeit: Wie die Erfahrung einiger Mitgliedstaaten gezeigt hat, können die Kfz-Steuern einen gewissen Einfluß auf die Zusammensetzung des Fahrzeugbestands ausüben. Wegen der häufig relativ niedrigen Kfz-Steuersätze ist dieser Einfluß jedoch schwer zu messen.

Die Wirkung einer auf die CO₂-Emissionen abgestimmten jährlichen Kraftfahrzeugsteuer hängt von verschiedenen Faktoren ab. Wenn die Verbraucher beim Fahrzeugkauf tatsächlich nicht die während der gesamten Nutzungsdauer des Fahrzeugs anfallenden Aufwendungen berücksichtigen, muß die gesamte Steuerbelastung während der Nutzungsdauer des Fahrzeugs höher sein als eine zum Zeitpunkt des Fahrzeugkaufs erhobene Steuer (siehe oben), damit ein ähnlich starker Anreiz erzielt wird. Gleichzeitig hängt der Wiederverkaufswert eines Fahrzeugs unter anderem von der zu zahlenden Kfz-Steuer ab. Wenn die Verbraucher den Wiederverkaufswert ihres Autos beim Fahrzeugkauf in ihr Kalkül mit einbeziehen, müssen sie die spätere Steuerbelastung einschließlich der jährlichen Kfz-Steuer berücksichtigen. Insgesamt steht jedoch fest, daß jährliche Kraftfahrzeugsteuern ein weniger direkt wirkendes Instrument für die Einflußnahme auf die Kaufentscheidungen der Verbraucher sind als Erwerbsteuern oder Zulassungsgebühren.

Kurzfristig kann eine auf die CO₂-Emissionen abgestimmte Kraftfahrzeugsteuer die Erneuerung des vorhandenen Fahrzeugbestands verlangsamen, wenn die Steuer nur für Neufahrzeuge erhoben wird, um Halter von Altfahrzeugen nicht zu benachteiligen (wobei die Steuer allerdings auch von Anfang für die gesamte Fahrzeugflotte gelten könnte). Da eine auf die CO₂-Emissionen abgestimmte jährliche Kraftfahrzeugsteuer in Zukunft für den gesamten Fahrzeugbestand gelten würde, böte sie dann einen kontinuierlichen Anreiz zur Senkung des Durchschnittsverbrauchs, indem weniger sparsame Fahrzeuge verschrottet werden.

20. Sozialverträglichkeit: Die Anhebung der Steuersätze in den Mitgliedstaaten, die zur Beeinflussung der Kaufentscheidung zugunsten eines sparsamen Autos erforderlich ist, würde höhere Aufwendungen für Halter von Fahrzeugen mit höheren Verbrauchswerten bedeuten. Die tatsächliche soziale Akzeptanz einer auf die CO₂-Emissionen abgestimmten Kraftfahrzeugsteuer hängt davon ab, in welcher Beziehung die Steuerbeträge zum CO₂-Emissions-Basiswert stehen. In jedem Fall haben die Verbraucher die Möglichkeit, Mehraufwendungen zu vermeiden, indem sie ein Fahrzeug mit einem geringeren Kraftstoffverbrauch wählen.

3. CO₂-Bezugswerte und ein Rahmen für Steueranreize

21. Grundlage für eine Maßnahme wäre ein gemeinschaftlich festgesetzter CO₂-Bezugswert für die Fahrzeugtypgenehmigung. Dieser Bezugswert wäre auf die Fahrzeugmasse, den Hubraum oder die Kilowattleistung bezogen. Steueranreize könnten dann für diejenigen Fahrzeuge gewährt werden, deren CO₂-Emissionen unter dem jeweiligen Bezugswert liegen. Der Wert würde nach

einem festgelegten Zeitplan schrittweise gesenkt, wobei die Absenkung bei größeren Fahrzeugen in größeren Schritten erfolgt. Die Steueranreize könnten im Rahmen der jährlichen Kraftfahrzeugsteuern, Erwerbsteuern oder Zulassungsgebühren gewährt werden.

Im Unterschied zu Erwerbsteuern/Zulassungsgebühren und Kraftfahrzeugsteuern, ist die Pkw-Typgenehmigung bereits durch das Gemeinschaftsrecht harmonisiert.⁹ Die Entwicklung eines harmonisierten gemeinschaftlichen Rahmens für steuerliche Anreize zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen würde einfach die Einfügung von CO₂-Bezugswerten in das gegenwärtige Typgenehmigungsverfahren erfordern. Praktisch würde dies bedeuten

- * einen CO₂-Bezugswert festzulegen, der nach einem bestimmten Zeitplan schrittweise gesenkt wird;
- * einen Rahmen für Steueranreize einschließlich des Höchstbetrags für Steueranreize festzulegen, die innerhalb von Kraftfahrzeugsteuern, Erwerbsteuern oder Zulassungsgebühren für Fahrzeuge gewährt werden, deren CO₂-Emissionen unterhalb des Bezugswerts liegen.

Der Bezugswert sollte so festgelegt werden, daß den Verbrauchern und der Automobilindustrie ein klares Signal für die angestrebte Verbesserung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs gegeben wird.

Bei der Verringerung der CO₂-Emissionen liegt ein inhärenter Nachteil von Bezugswerten, die auf bestimmte Fahrzeugmerkmale (Masse, Hubraum, Leistung) bezogen sind, im möglicherweise auftretenden sogenannten "Paradoxeffekt": Ein Fahrzeug einer höheren Klasse könnte den Bezugswert erreichen und durch Steueranreize gefördert werden, während ein Fahrzeug in einer niedrigeren Klasse den (strikeren) Bezugswert eventuell nicht erfüllt und daher keine steuerliche Förderung genießt, obwohl es weniger CO₂-Emissionen ausstößt.

22. Kostenwirksamkeit: Die Wirksamkeit eines Instruments, das auf Bezugswerten basiert, hängt von den festgelegten jährlichen Bezugswerten und den gewährten Steueranreizen ab. Die Bezugswerte sollten auf der Basis des von den sparsamsten Fahrzeugen in jeder Klasse erzielten Durchschnittsverbrauchs festgesetzt und gemäß den Erwartungen an künftige technische Verbesserungen herabgesetzt werden.

Verglichen mit einem ökonomischen Instrument sind die Allokationskosten eines Instruments auf Basis von Bezugswerten vermutlich höher, da es die Möglichkeiten einer flexiblen Anpassung von Herstellern und Verbrauchern beschränkt.

23. Sozialverträglichkeit: Den Verbrauchern wird mit dieser Maßnahme keine finanzielle Mehrbelastung aufgebürdet. Statt dessen würde der Besitz von sparsameren Fahrzeugen durch die Steueranreize verbilligt.

⁹ Richtlinie des Rates 70/220/EWG, zuletzt geändert durch Richtlinie 94/12/EG.

24. Innerhalb einer Gesamtstrategie könnte den Mitgliedstaaten die Wahl gegeben werden, sich für das eine oder das andere, oder für eine Kombination der oben genannten fiskalischen Instrumente zu entscheiden, um die Markteinführung von sparsameren Autos zu fördern. Dies würde Lösungen ermöglichen, die besser an die speziellen Umstände in jedem Mitgliedstaat angepaßt sind. Ein gemeinschaftlicher Rahmen würde den Mitgliedstaaten außerdem unterschiedliche Möglichkeiten lassen, über die genaue Ausgestaltung eines fiskalischen Instrumentes zu entscheiden, einschließlich der Differenzierung der Steuersätze bzw. des Umfanges der Steueranreize.

4. Mineralölsteuern

25. Die Kraftstoffpreise wirken sich auf die CO₂-Emissionen aus, indem sie zum einen die Kraftfahrzeugnutzung beeinflussen und zum anderen einen Anreiz für eine Senkung des Durchschnittsverbrauchs geben. Die gegenwärtigen Kraftstoffpreise sind gegenwärtig zu einem Großteil durch Mineralölsteuern bestimmt. Die Ratsrichtlinie 92/82/EWG legt Mineralölsteuermindestsätze für Benzin und Dieselmotorkraftstoff fest. Es steht den Mitgliedstaaten frei, höhere Steuersätze anzuwenden, was in den meisten Mitgliedstaaten auch der Fall ist. Die Nutzung von Mineralölsteuern als Instrument zur Senkung des Durchschnittsverbrauchs von Kraftfahrzeugen könnte sich auf eine Erhöhung der jetzigen gemeinschaftlichen Mindestsätze gründen. Auch die von der Kommission vorgeschlagenen CO₂-/Energiesteuern bezwecken einen sektorübergreifenden Anreiz zur Verringerung der CO₂-Emissionen und zu einem effizienteren Energieeinsatz, doch werden sie im Verkehrsbereich wegen der bereits hohen Mineralölbesteuerung nur geringe Wirkung haben.¹⁰

Die anderen in dieser Mitteilung behandelten Instrumente müssen ganz eindeutig von einer Strategie zur Anhebung der Kraftstoffpreise flankiert werden, um einen Rückgang der Kfz-Kosten zu vermeiden, der mit einem geringeren Durchschnittsverbrauch verbunden wäre und einen Anreiz zu einer stärkeren Fahrzeugnutzung darstellen würde.

Durch unabhängige Berater im Auftrag der Kommission durchgeführte Arbeiten deuten darauf hin, daß unter der Annahme, daß höhere Mineralölsteuern das einzige eingesetzte Mittel zur Verringerung des Kraftstoffverbrauchs von Pkw wären, der vom Verbraucher zu zahlende Benzinpreis im Zeitraum 1996 bis 2005 real allmählich um etwa 110 % und der Preis für Dieselmotorkraftstoff um etwa 150 % angehoben werden müßte, damit ein durchschnittlicher Kraftstoffverbrauch von 5 l/100 km für Fahrzeuge mit Benzinmotor und von 4,5 l/100 km für Fahrzeuge mit Dieselmotor erreicht wird.

26. Kostenwirksamkeit: Mineralölsteuern stellen ein kostenwirksames Instrument zur Verringerung der straßenverkehrsbedingten CO₂-Emissionen dar. Hinsichtlich einer Senkung des Durchschnittsverbrauchs von Personenkraftwagen sind sie jedoch weniger wirksam. Insbesondere die Tatsache, daß die mögliche zukünftige Kraftstoffersparnis vom Verbraucher beim Fahrzeugkauf nicht vollständig berücksichtigt wird, führt zu einer suboptimalen Nachfrage nach geringen Durchschnittsverbrauchswerten von Personenkraftwagen allein auf der Grundlage der

¹⁰ KOM(95) 172 endg., 10.5.1995.

Kraftstoffpreise. Der Kraftstoffverbrauch insgesamt wird finanziell stärker belastet, obwohl die Maßnahme eigentlich auf die Fahrzeuge mit höherem Durchschnittsverbrauch abzielt. Auch Halter von Fahrzeugen mit dem niedrigsten Verbrauch würden zusätzlich belastet.

27. Sozialverträglichkeit: Eine Maßnahme, die bei den Kraftstoffpreisen ansetzt und die genannten Preiserhöhungen bewirkt, könnte insbesondere für finanzschwächere Bürger schwerwiegende Auswirkungen haben. Damit zusammenhängend würden die Menschen in verschiedenen Regionen unterschiedlich stark belastet, da Alternativen zum motorisierten Individualverkehr örtlich in unterschiedlichem Maß verfügbar sind. Jedoch hängen die Verteilungsauswirkungen einer Erhöhung der Mineralölsteuer insgesamt weitgehend von der Verwendung der zusätzlichen Steuereinnahmen ab.

VI. Nicht-fiskalische Optionen

28. Es sind auch andere, nicht-fiskalische Instrumente zur Verbesserung des Kraftstoffverbrauchs von Personenkraftwagen möglich.

1. Eine Vereinbarung mit der Automobilindustrie:

29. Es könnte eine Vereinbarung mit der Automobilindustrie über eine Verringerung des Kraftstoffverbrauchs von Neuwagen geschlossen werden. Diese Vereinbarung enthielte eine Selbstverpflichtung der Autohersteller, den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß aller Neuwagen schrittweise über einen festgelegten Zeitraum auf einen gewissen Zielwert abzusenken.

Die europäischen Autohersteller verpflichteten sich bereits 1991 dazu, die CO₂-Emissionen von Neufahrzeugen um 10 % zwischen 1993 und 2005 zu verringern. Im März 1995 gaben die deutschen Hersteller eine Selbstverpflichtung über eine 25 %ige Verminderung des durchschnittlichen Treibstoffverbrauchs ihrer in Deutschland hergestellten und verkauften Autos zwischen 1990 und 2005 ab. Diese Selbstverpflichtungen bestätigen das Interesse der Industrie, im Geiste gemeinsamer Verantwortung zusammen mit Regierungen auf eine Verringerung der CO₂-Emissionen im Verkehrsbereich hinzuarbeiten.

Es ist jedoch klar, daß die gegenwärtigen Kraftstoffpreise die Anwendung von Technologien, mit denen der Kraftstoffverbrauch wohl gesenkt werden kann, die aber zumindest kurzfristig den Verbraucher mit Mehraufwendungen belasten, nicht fördern. Jedes ehrgeizigere Ziel einer Senkung des Durchschnittsverbrauchs, das von der Automobilindustrie verfolgt wird, läuft daher Gefahr, vom Markt nicht angenommen zu werden, da die Verbraucher die damit verbundenen Aufwendungen nicht tragen wollen, auch wenn sie diese Aufwendungen ganz oder zum Teil durch eine künftige Kraftstoffersparnis wieder ausgleichen können. Es sind daher Maßnahmen zur Beeinflussung des Verbraucherverhaltens erforderlich, die eine Vereinbarung mit der Industrie unterstützen. Eine Vereinbarung mit der Industrie und Anreize für die Verbraucher ergänzen einander auf untrennbare Weise. (Die Kommission beabsichtigt, 1996 eine Mitteilung über einen gemeinschaftlichen Rahmen für Vereinbarungen mit der Industrie vorzulegen.)

2. Forschung und Entwicklung:

30. Längerfristig sind wesentliche Durchbrüche beim Kraftstoffverbrauch durch grundlegend neue Technologien und Leichtbauwerkstoffe zu erwarten. Um die FuE-Anstrengungen im Bereich der Kraftfahrzeugtechnik in der Gemeinschaft zu bündeln und besser zu koordinieren, hat die Gemeinschaft eine Task Force "Das Auto von morgen" eingesetzt. Strategisches Ziel ist ein technologischer Durchbruch unter anderem im Bereich der Antriebssysteme mit radikal gesenkten Emissionen, einschließlich Batterie- und Brennstoffzellensystemen sowie Hybridlösungen mit leistungsoptimiertem Verbrennungsmotor. Bei einigen der neuen Technologien hängt die CO₂-Bilanz freilich wesentlich von der Primärenergiequelle ab.

Die von der Task Force "Das Auto von morgen" erfaßte Forschung zielt längerfristig auf einen Quantensprung bei der Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs und der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen ab. Der Aktionsplan der Task Force sieht die Demonstration von Prototypetechnologien etwa für die Jahre 2000 bis 2005 vor. Er greift auf bestehende spezifische FuE-Programme wie JOULE und BRITE-EURAM zurück. Es können jedoch auch kurzfristig wesentliche Fortschritte auf der Basis der vorhandenen technischen Möglichkeiten erzielt werden, die noch vor diesem Zeitpunkt in die Automobilproduktion eingeführt werden können. Ziel der in dieser Mitteilung dargestellten Strategie ist es, ein Maßnahmenbündel einzusetzen, das das bestehende technologische Potential nutzt.

Darüberhinaus bieten weitere Programme unter dem Vierten FuE-Rahmenprogramm der Gemeinschaft, wie das SAVE II-Programm, sowie das THERMIE-Programm Möglichkeiten, die Energiebilanz des Verkehrs durch die Entwicklung und Demonstration von Technologien für intelligentes Verkehrsmanagement und den öffentlichen Personenverkehr sowie durch die Verringerung des Verkehrs durch fortschrittliche Kommunikationssysteme (Stichwort "Informationsgesellschaft") zu verbessern.

3. Kennzeichnungspflicht über den Kraftstoffverbrauch als ergänzende Maßnahme:

31. Es könnten verschiedene ergänzende Maßnahmen zur Stärkung der in dieser Mitteilung vorgestellte Instrumente ergriffen werden. So hält die Kommission eine Kennzeichnungspflicht im Zusammenhang mit CO₂-Emissionen für besonders sinnvoll. Die Information der Verbraucher über den Kraftstoffverbrauch bzw. die CO₂-Emissionen verschiedener Fahrzeugmodelle würde die Wirksamkeit der Steueranreize erhöhen. Zwar wird der Durchschnittsverbrauch von Fahrzeugen in der Regel von den Herstellern angegeben, doch könnte die Wirksamkeit dieser Information durch die standardisierte Angabe der Kraftstoffkosten für das jeweilige Fahrzeugmodell über dessen gesamte Nutzungsdauer erhöht werden. Eine Gemeinschaftsmaßnahme sollte daher die Änderung der Richtlinie 93/116/EG über den Kraftstoffverbrauch von Kraftfahrzeugen durch eine entsprechende Bestimmung vorsehen. Die Kommission wird die notwendigen gesetzgeberischen Vorschläge machen.

32. In diesem Zusammenhang weist die Kommission auf das erhebliche Potential für die Verringerung des Kraftstoffverbrauchs durch ein kraftstoffsparendes Fahrerverhalten hin. Sie ermutigt daher besonders die Automobilindustrie und Automobilclubs, einen kraftstoffsparenden Fahrstil durch Aufklärungsarbeit und Fahrerschulungsmaßnahmen zu fördern.

VII. Schritte zu einer gemeinschaftlichen Strategie zur Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs von Personenkraftwagen

33. Ausgehend von der Analyse im ersten Teil dieser Mitteilung ist die Kommission der Auffassung, daß sich eine gemeinschaftliche Gesamtstrategie zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen durch eine Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs auf die folgenden Bestandteile stützen sollte:

- * eine Vereinbarung zwischen der Gemeinschaft und der Automobilindustrie mit eindeutigen Zielen und Bestimmungen für die Überwachung ("Monitoring");
- * die Berücksichtigung der Förderung der Kraftstoffverbrauchssenkung bei Personenkraftwagen als eines der Ziele für eine zukünftigen gemeinschaftliche Initiative zur Kraftfahrzeugbesteuerung als Ergebnis der gegenwärtigen Überprüfung dieses Bereichs;
- * eine ergänzende Maßnahme zur Kennzeichnungspflicht über den Kraftstoffverbrauch;
- * eine ehrgeizige FuE-Anstrengung zur Verbesserung der Leistungsmerkmale von Kraftfahrzeugen, wie im Aktionsplan der Task Force "Das Auto von morgen" vorgesehen, sowie zur Förderung attraktiver Alternativen zum Straßenverkehr, wie sie mit den Task Forces "Intermodalität" und "Züge und Eisenbahnsysteme der Zukunft" angestrebt wird.

Die ersten drei dieser Bestandteile sind Gegenstand dieser Mitteilung.

34. Die Kommission würde auf der Grundlage der Erörterung dieser Mitteilung im Rat und im Europäischen Parlament eine Vereinbarung mit der europäischen Automobilindustrie und den Fahrzeugimporteuren schließen.¹¹ Im Fall der Automobilindustrie in der Europäischen Union muß eine Rahmenvereinbarung mit dem Europäischen Verband der Automobilhersteller (ACEA) eine Verpflichtung der Industrie enthalten, die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der in der EU verkauften Neufahrzeuge so zu verringern, daß in einem bestimmten Jahr ein festgelegtes Ziel erreicht wird. Desgleichen würde die Kommission ähnliche Vereinbarungen mit Fahrzeugimporteuren in die Europäische Union schließen. Die Kommission hält eine Verringerung der durchschnittlichen CO₂-Emissionen von Neufahrzeugen, die in der EU im Jahr 2005 verkauft werden, um 25 % gegenüber dem Stand von 1990 für einen annehmbaren Ausgangspunkt für die in die Vereinbarung mit der Industrie aufzunehmende Verpflichtung. Dieses prozentuale Minderungsziel ließe sich selbstverständlich auch in einen europaweiten durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchszielwert (in Litern/100km) umsetzen. Die Aufteilung dieses Zieles zwischen den verschiedenen Herstellern, nach der in manchen Marktsegmenten eine größere Verbesserung möglich sein kann als in anderen, je nach den bereits erreichten Kraftstoffverbrauchswerten der unterschiedlichen Modelle, wird der Industrie überlassen. Die Task Force "Auto von morgen" wird der Kommission und der Industrie dabei helfen, die technischen Möglichkeiten zur Erreichung bestimmter Kraftstoffverbrauchsziele auszuloten. Die Vereinbarung wird die Wettbewerbsregel der Gemeinschaft beachten müssen, sowie in einer ausreichend transparenten Art und Weise abgeschlossen werden müssen, daß die diesbezüglichen GATT/WTO-Regeln respektiert werden.

¹¹ Bei der Einbeziehung von Autoimporten in die Europäische Union unter diese Vereinbarung wird die besondere Lage von Kfz-Importeuren im Hinblick auf die Zusammensetzung ihrer Fahrzeugimporte zu berücksichtigen sein.

Im Interesse der Transparenz und einer eventuell nötigen Stärkung der Strategie wird eine Reihe von der Information dienenden Zwischenzielen und ein System zur Überwachung ("Monitoring") dieser Ziele in der Vereinbarung festgelegt. Die erzielten Fortschritte bei der Erreichung dieser Ziele und des übergeordneten CO₂-Emissionsziels durch die Industrie insgesamt werden durch die Kommission und die Industrie gemeinsam überwacht. Die Kommission wird den Rat und das Europäische Parlament regelmäßig über die erzielten Fortschritte unterrichten. Die CO₂-Emissionen werden gemäß der Richtlinie 93/116/EG über den Kraftstoffverbrauch von Kraftfahrzeugen¹² gemessen, und die Mitgliedstaaten haben der Kommission die entsprechenden Typgenehmigungsdaten sowie die Anzahl der neuzugelassenen Fahrzeuge für jedes Modell in jedem Jahr mitzuteilen. Die Kommission wird einen Vorschlag für die Einrichtung dieses Datenaustauschs vorlegen.

35. Die Kommission stellt fest, daß die Mitgliedstaaten unter bestehendem Gemeinschaftsrecht einen erheblichen Spielraum in Bezug auf die Besteuerung von Kraftfahrzeugen haben. Die Kommission ist allerdings der Meinung, daß es vorteilhaft wäre, einen gemeinschaftlichen Rahmen für fiskalische Maßnahmen zu entwickeln, die die Minderung von CO₂-Emissionen aus Pkw und die Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs unterstützen. Die Kommission stellt gleichzeitig fest, daß die Entwicklung eines Rahmen dieser Art in den Zusammenhang der Entwicklung eines umfassenden Ansatzes zur Kraftfahrzeugbesteuerung in der Gemeinschaft gestellt werden muß, um die Funktion des Binnenmarktes zu gewährleisten und weitere politische Zielsetzungen zu unterstützen.

Wegen Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit und politischen Akzeptanz hat die Kommission die Option ausgeklammert, ausschließlich auf Mineralölsteuern als politische Maßnahme zu setzen. Die Frage der Sozialverträglichkeit von Steuersätzen, die für eine spürbare Wirkung bei der Senkung des Kraftstoffverbrauchs erforderlich sind, schränkt die politische Akzeptanz dieser Option stark ein. Eine Erhöhung der Kraftstoffpreise wird dennoch nötig sein, um die anderen hier dargestellten Maßnahmen zu ergänzen, damit ein Rückgang der Kfz-Betriebskosten verhindert wird, der bei einer Senkung des Durchschnittsverbrauchs auftreten und dem allgemeinen politischen Ziel der CO₂-Minderung entgegenlaufen würde. Höhere Kraftstoffpreise sind unter Umständen ebenfalls nötig, um die externen Kosten des Straßenverkehrs vollständig zu internalisieren.

Die Erreichung von CO₂-Emissionszielen wird zum einen ganz wesentlich von den Anreizen abhängen, die den Verbrauchern für den Kauf sparsamerer Fahrzeuge gemacht werden, und zum anderen auch von den Anstrengungen der Automobilhersteller selbst, Fahrzeuge mit geringerem Durchschnittsverbrauch zu produzieren und zu verkaufen. Eine Vereinbarung mit der Industrie und Steueranreize zur Beeinflussung der Verbraucher stehen in enger Verbindung miteinander.

36. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß die in dieser Mitteilung dargelegte Strategie den Weg zu einer erheblichen kurz- bis mittelfristigen Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs von Personenkraftwagen ebnet würde. Die Strategie entspricht daher der Forderung des Rates und des Parlaments nach einer Gemeinschaftsmaßnahme zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen.

¹² ABl. Nr. L 329 vom 30.12.1993, S. 39.

VIII. Schlußfolgerungen

37. Die Kommission ist der Auffassung, daß die angemessene Vorgehensweise für eine Gemeinschaftsmaßnahme zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen durch eine Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs besteht in - einer Vereinbarung mit der Automobilindustrie und den Importeuren von Autos in die Europäische Union, in der sich diese zur Erreichung eines bestimmten CO₂-Emissionsziels für Neufahrzeuge innerhalb eines bestimmten Zeitraums verpflichten; - der Einbeziehung fiskalischer Maßnahmen zur Förderung kraftstoffsparender Personenkraftwagen in eine umfassende gemeinschaftliche Initiative zur Kraftfahrzeugbesteuerung; - und in einer besonderen FuE-Anstrengung, um in Übereinstimmung mit dem Aktionsplan der Task Force "Auto von morgen" die Entwicklung von wenig oder nicht-CO₂-emittierenden Kraftfahrzeugen voranzutreiben. Eine verbesserte Verbraucherinformation durch eine Kennzeichnungspflicht über CO₂-Emissionen von Fahrzeugen wird diese Strategie ergänzen.

Die Kommission unterstreicht die Bedeutung, die sie einer spezifischen Maßnahme zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen beimißt. Eine solche Maßnahme ist erforderlich, um die Gesamtemissionen an CO₂ in der Europäischen Union mittelfristig zu verringern. Im Laufe der Ausgestaltung der in dieser Mitteilung vorgezeichneten Strategie wird die Kommission weitere Konsultationen mit den einschlägigen Wirtschaftsverbänden sowie anderen interessierten Parteien unternehmen. Im Hinblick auf eine Beschleunigung der zu treffenden Entscheidungen ersucht die Kommission den Rat und das Europäische Parlament,

- * die in dieser Mitteilung dargelegten Kommissionsvorschläge zu bedenken;
- * die in Absatz 33 dargelegte allgemeine Strategie zu bestätigen;
- * Kenntnis zu nehmen von den weiteren Initiativen, die die Kommission gegenwärtig unternimmt, insbesondere bezüglich (1) einer umfassenden Überprüfung der kraftfahrzeugbezogenen Steuern in den Mitgliedstaaten im Hinblick unter anderem auf die Definition eines steuerlichen Rahmens, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten kraftfahrzeugbezogene steuerliche Instrumente einsetzen würden, um die Einführung kraftstoffsparsamerer Pkw in den Fahrzeugbestand zu fördern; und (2) gesetzgeberischen Vorschlägen für die Ergänzung der Richtlinie 93/116/EG hinsichtlich der Kennzeichnungspflicht über den Kraftstoffverbrauch;
- * mit der Kommission bei der Umsetzung dieser zukünftigen Initiativen zusammenzuarbeiten.

Anhang

Vorläufige Abschätzung von Kosten und Nutzen technischer Maßnahmen zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen

Die Kommissionsdienststellen haben eine vorläufige Analyse von Kosten und Nutzen technischer Maßnahmen zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen durch eine Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs vorgenommen. Die genannten Zahlen sind nicht als endgültig anzusehen, sondern stellen lediglich Anhaltswerte für die jeweilige Größenordnung dar.

Technologisches Potential und Kosten

Auf der Grundlage von Zahlen (die, wo erforderlich, den Eigenheiten des Fahrzeugbestands in der Europäischen Union angepaßt wurden) des US National Research Council über die spezifischen Technologien, die zur Verringerung des durchschnittlichen PKW-Kraftstoffverbrauchs zur Verfügung stehen, kann folgendes festgestellt werden:

Verbesserungen bei Motor- und Kraftübertragungstechnologien, Rollwiderstand und Aerodynamik sowie eine Verringerung der Fahrzeugmasse um 10 % durch Verwendung neuer Werkstoffe können zusammen den Kraftstoffverbrauch von Fahrzeugen mit Benzinmotor um rund 40 % senken, wenn mittlere Schätzungen zugrunde gelegt werden. Die betrachteten Technologien werden bereits kommerziell eingesetzt oder befinden sich in einem fortgeschrittenen Konstruktionsstadium. Diese Aussage stützt die Schätzung der Motor Vehicle Emissions Group (MVEG) der Kommission.

Nach derselben Studie wird für die Erzielung eines um 40 % niedrigeren Kraftstoffverbrauchs von Gesamtkosten zwischen 940 ECU und 2270 ECU pro Fahrzeug ausgegangen.

Nutzen

Die Kommission geht davon aus, daß eine allmähliche Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs neuer Personenkraftwagen um 40 % im Zeitraum 1996 bis 2005 die gesamten CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen in der Europäischen Union unter Zugrundelegung aktueller Trends bis zum Jahr 2005 um 17,5 % und bis zum Jahr 2010 um 30,1 % verringern würde. Wegen des höheren Fahrzeugbestands und der gestiegenen Fahrleistung würden die gesamten CO₂-Emissionen im Jahr 2005 jedoch um 4,9 % über denen des Jahres 1990 liegen. Bis zum Jahr 2010 würden sie gegenüber 1990 um 6,9 % abnehmen.

"No-regrets"-Potential

Die Kraftstoffersparnis während der Nutzungsdauer des Fahrzeugs beträgt bei einer Senkung des Durchschnittsverbrauchs um 40 % rund 5800 Liter¹³. Bei einem Preis von 0,827 ECU/l Kraftstoff

¹³ Annahmen: Jetziger Durchschnittskraftstoffverbrauch (Personenwagen mit

(gewichteter Preis von Super-Benzin in der Europäischen Union im September 1994) und einem Abzinsungssatz von 8 % bedeutet dies eine Kostenersparnis während der Nutzungsdauer des Fahrzeugs von 3.257,22 ECU (3.724,43 ECU bei einem Abzinsungssatz von 5 %). Die Kraftstoffersparnis könnte somit die Kosten für die Senkung des Durchschnittsverbrauchs erheblich übersteigen, wenn diese Kosten teilweise oder ganz am vorteilhafteren Ende der Kosten-Nutzen-Skala anfallen.

Vom britischen Verkehrsministerium wurde der Kommission eine Analyse des Kosten/Nutzen-Verhältnisses individueller technischer Verbesserungen zur Verfügung gestellt. Daraus geht hervor, daß eine Senkung des Durchschnittsverbrauch von Fahrzeugen mit Benzinmotor um 14 bis 32 % zu Kosten erreicht werden kann, die während der Nutzungsdauer des Fahrzeugs ausgeglichen werden (zugrundeliegender Abzinsungssatz 8 %). Bei einer Amortisationsdauer von höchstens drei Jahren könnten die Kosten für technische Verbesserungen wieder eingespart werden, die eine Senkung des Verbrauchs um 5 bis 28 % ermöglichen. Bei einem höheren Kraftstoffpreis von 0,85 ECU/l (der bis zum Jahr 2000 erreicht werden könnte, sofern die britische Regierung ihre Strategie einer realen Erhöhung der Kraftstoffabgaben um mindestens 5 % jährlich weiterverfolgt) betragen die entsprechenden Zahlen für die Amortisation während der gesamten Nutzungsdauer 19 bis 36 % und bei einer dreijährigen Amortisationsdauer 11 bis 28 %.

Es wird darauf hingewiesen, daß die Analyseergebnisse wesentlich von den realen Kosten für die Erzielung technischer Verbesserungen abhängen und daher rein informatorischen Wert haben. Die Annahmen (z. B. hinsichtlich Kraftstoffpreisen, Amortisationsdauer, Abzinsungssatz) beeinflussen die Ergebnisse ebenfalls in erheblichem Maße. Darüber hinaus ist ungeklärt, ob die Kostenschätzungen weitere Kosten einschließen, z. B. höheren Wartungsaufwand, Kosten für neue Werkzeuge und für die Konstruktion oder Nutzensmälereien des Verbrauchers wie beispielsweise verringerten Komfort. Es wird jedoch deutlich, daß ein zumindest erheblicher Teil der zur Senkung des Kraftstoffverbrauchs um 40 % erforderlichen Maßnahmen insgesamt kostenneutral ist.

Benzinmotor und Diesel-PKW) 9,6 l/100 km; jährliche Fahrleistung 12.600 km;
Nutzungsdauer des Fahrzeugs 12 Jahre.

ISSN 0256-2383

KOM(95) 689 endg.

DOKUMENTE

DE

14 07

Katalognummer : CB-CO-95-757-DE-C

ISBN 92-77-98634-4

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg

da