

# Die europäischen CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte – Ein Beitrag zur Klimagerechtigkeit im Verkehr?



Der Verkehr in der Europäischen Union befeuert die globale Klimakrise. In Berlin, Paris oder Rom blasen Verbrennerfahrzeuge Treibhausgase in die Atmosphäre. Zugleich leiden die Menschen in Uganda, Bangladesch, Honduras und anderswo bereits heute unter den weitreichenden Konsequenzen der Klimakatastrophe. Mit dem europäischen ‚Grünen Deal‘ will die EU nun bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent werden. Die EU-Staaten wollen bis 2030 die CO<sub>2</sub>-Emissionen um 55% gegenüber 1990 reduzieren. Das EU-Parlament – und umso deutlicher die klimapolitische Zivilgesellschaft – fordern mehr. Im Rahmen der neuen EU-„Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität“ vom Dezember 2020 müssen in nächster Zeit auch die klimapolitischen Vorgaben für den Verkehr verschärft werden. Dazu gehört im Sommer 2021 auch die Überprüfung der CO<sub>2</sub>-Normen für PKW und leichte Nutzfahrzeuge (CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte). Worum geht es bei diesen Regeln? Können Sie zu einem schnellen Verbrennerausstieg in der EU beitragen? Wird die EU hier endlich im Sinne der Klimagerechtigkeit agieren und den exzessiven CO<sub>2</sub>-Ausstoß der Wohlhabenden einschränken?

## Klimakrise und Ungleichheit

Sowohl die Verursachung der Klimakrise als auch das Leiden unter ihren Folgen ist stark von Ungleichheit geprägt. Ein Oxfam-Bericht<sup>1</sup> zeigte 2020 auf, dass die weltweite Verdoppelung klimaschädlicher Emissionen zwischen

1990 und 2015 vor allem von den reichsten 10 Prozent der Menschen verursacht wurden. Das reichste 1 Prozent war alleine für 15 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich, die ärmere Hälfte der Menschheit nur für 7 Prozent. Auch innerhalb Europas prägt Ungleichheit das Bild<sup>2</sup>: Die ärmste Hälfte der Europäerinnen und Europäer hat ihre Emissionen seit 1990 um fast ein Viertel gesenkt, während die Emissionen der wohlhabendsten zehn Prozent weiter steigen.

Arme und reiche Menschen werden ebenfalls auf dramatisch unterschiedliche Weise von den Folgen der Klimakrise getroffen. Die Klimaaktivistin Vanessa Nakate aus Uganda schildert:

*„Ich habe die Opfer von Klimakatastrophen in meinem Land gesehen. Ich habe ihre Tränen gesehen, ich habe ihre Schreie gehört und ich habe ihren Schmerz gespürt. Ich habe Mütter gesehen, die um ihre Kinder weinen, nachdem sie von Erdrutschen verschüttet wurden. Ich habe gesehen, wie Familien ihre Farmen verloren haben, was die einzige Nahrungsquelle für ihre Kinder ist. In meinem Land Uganda hängen die Menschen stark von der Subsistenzlandwirtschaft ab, und im Falle einer Klimakatastrophe wie Überschwemmungen oder einer intensiven Dürre werden die Ernten der Menschen zerstört. Diese Nahrungsmittelknappheit bedeutet dann, dass die Menschen gezwungen sind, sich zu entscheiden, ob sie heute eine Mahlzeit essen und morgen darauf verzichten sollen.“<sup>43</sup>*

Klimagerechtigkeit im Verkehr würde vor diesem Hintergrund bedeuten, die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrs in Europa auf sozial gerechte Art, vor allem aber sehr schnell zu reduzieren und ein baldiges Ende der fossilen Verbrennerfahrzeuge einzuleiten.

## Die EU-CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte: Effizienz ≠ Reduktion

Das zuletzt 2019 geänderte EU-System der CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte<sup>4</sup> soll dem Ziel des Klimaschutzes im Verkehr dienen. Die Kraftfahrzeughersteller sollen einen Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen leisten. Ab 2030 sollen neue PKW im Vergleich zu 2021 durchschnittlich 37,5 % weniger CO<sub>2</sub> und neue Nutzfahrzeuge durchschnittlich 31 % weniger CO<sub>2</sub> ausstoßen. Es wird aber kein absoluter Höchstwert – oder etwa ein Paris-kompatibles CO<sub>2</sub>-Budget – für die gesamten Straßenverkehrsemissionen in der EU festgelegt, sondern nur vorgegeben, wie viel Gramm CO<sub>2</sub> pro Kilometer die Neufahrzeuge der jeweiligen Herstellerflotten im Durchschnitt ausstoßen dürfen. Reguliert wird also die Fahrzeugeffizienz. Ab 2020 liegt der Wert bei 95g CO<sub>2</sub>/km für Pkws (2015: 130g CO<sub>2</sub>/km). Doch Effizienz alleine führt nicht zur gewünschten Reduktion der Gesamtemissionen. Das zeigen die Emissionsentwicklungen der letzten Jahrzehnte. Die Einsparungen durch Effizienzsteigerungen wurden durch die Zunahme der gesamten Verkehrsaktivität, des Anteils hochmotorisierter SUVs und der Gesamtgröße der EU-Flotte kompensiert. Auf Drängen der deutschen Autoindustrie und der Deutschen Bundesregierung hin werden die Grenzwerte auf Basis des durchschnittlichen Gewichts der Flotte eines Herstellers berechnet.<sup>5</sup> Für jeden Hersteller gilt also ein spezifischer Grenzwert. Und nicht jedes Neufahrzeug muss den Zielwert erreichen, sondern nur der Emissionsdurchschnitt aller Fahrzeuge eines Herstellers muss dem Grenzwert entsprechen. Es gilt also: Umso schwerer die Autos, desto mehr CO<sub>2</sub> darf ausgestoßen werden. Um die Reduktionsbemühungen „gerecht“ und wettbewerbsneutral zwischen den Herstellern zu verteilen, sollen kleine, weniger ressourcen- und energieintensive Fahrzeuge die zunehmende Zahl übermotorisierter Dienstwagen ausgleichen. Was gerechte Reduktionsmaßnahmen aus einer globalen Perspektive bedeuten, ist kein Beurteilungsmaßstab der Verordnung.

## Mit angezogenen Handbremsen Richtung Klimaneutralität

Um die Reduktionsziele zu erreichen sollen sogenannte Zero- & Low-Emission-Vehicles (ZLEVs) gefördert werden – Fahrzeuge, die

weniger als 50g CO<sub>2</sub>/km ausstoßen. Dazu zählen batterieelektrische Fahrzeuge und Plug-in-Hybride (PHEVs). Viele Hybridfahrzeuge sind aber schwere und ressourcenintensive SUVs mit sehr kurzen elektrischen Reichweiten. Sie werden oft als Dienstfahrzeuge eingesetzt. Auf dem Papier zählen sie als emissionsarme Fahrzeuge, in Realität sind sie jedoch mit 100-200g CO<sub>2</sub>/km (und je nach Fahrzeug auch mehr) oft emissionsintensiver als ein durchschnittlicher Pkw.<sup>6</sup>

Hybridfahrzeuge sind integraler Bestandteil der Strategie der EU Kommission – auch weil durch die hohe Arbeitsintensität Arbeitsplatzverluste anderswo ausgeglichen werden sollen.<sup>7</sup> Doch effektiver Klimaschutz wird dadurch nicht betrieben. Soll Klimaneutralität bis 2050 ein realistisches Ziel sein, dürften spätestens ab 2035 keine Fahrzeuge mit Verbrennermotor (auch keine PHEVs) mehr zugelassen werden.

Zum Zeitpunkt der Einführung der Flottengrenzwerte hatten reine Elektrofahrzeuge kaum eine Rolle gespielt. Mittlerweile steht ihre Förderung aber im Zentrum der EU-Mobilitätsstrategie (Ziel: 30 Mio. Elektroautos bis 2030) und jüngerer Investitions- und Modellpläne von Automobilherstellern wie VW. Bis 2023 werden sie statistisch stärker gewichtet (sog. Super Credits). Da die Grenzwerte nur den Emissionsdurchschnitt betrachten, bedeutet das, dass mit jedem emissionsfreien Fahrzeug ein (bzw. 2020 zwei) Fahrzeuge zugelassen werden können, die doppelt so viel CO<sub>2</sub> ausstoßen, wie im Grenzwert festgelegt. Ein maximaler Emissionswert, den kein Fahrzeug einer Klasse übersteigen darf, könnte das im Interesse des Klimaschutzes verhindern. Denn jedes zugelassene klimaschädliche Fahrzeug wird durchschnittlich noch ca. 14 Jahre zu den Gesamtemissionen beitragen.<sup>8</sup>

Oft wird eine verbindliche Verkaufsquote für emissionsfreie bzw. –arme Fahrzeuge (ZLEV) empfohlen. Obwohl einzelne Hersteller ambitioniertere Anteile anstreben als in der Verordnung festgelegt, setzte sich der Verband der Automobilindustrie (VDA) vehement gegen eine verpflichtende Quote ein. So plant BMW bis 2025 eine ZLEV-Verkaufsquote von 30%.<sup>9</sup> Geeinigt hat man sich in der Verordnung auf eine Neuzulassungsquote von 15% ab 2025 und 35% ab 2030 für Pkws. Wird die Quote erreicht, erhält der Hersteller einen Bonus in Form einer Erleichterung des Grenzwerts. Für Nicht-Erreichen der Quote gibt es jedoch keine Konsequenzen. Somit wurde die Quote als Instrument vollkommen zahnlos gemacht.

Scheitert ein Hersteller immer noch an seinem Emissionsziel, bleibt eine weitere Möglichkeit, Strafzahlungen in Milliardenhöhe zu

entgehen: Pooling. Mehrere Hersteller können sich zu einem Pool zusammenschließen und ihren Grenzwert und Emissionsniveau gemeinsam berechnen. Hersteller mit hohem ZLEV-Anteil, wie Tesla, profitieren davon. Fiat Chrysler und Honda sind Teil ihres Hersteller-Pools – und Tesla lässt sich diesen „Ablasshandel“ gut bezahlen. 2020 summierten sich die Zahlungen an Tesla auf etwa 1,2 Milliarden Euro.<sup>10</sup> Darüber hinaus können etwa auch „doppelte“ Neuzulassungen von ZLEVs in unterschiedlichen Ländern oder die Anrechnung von Ökoinnovationen, z.B. „energiesparende Klimaanlage“ genutzt werden, um die Grenzwerte auf dem Papier einzuhalten.

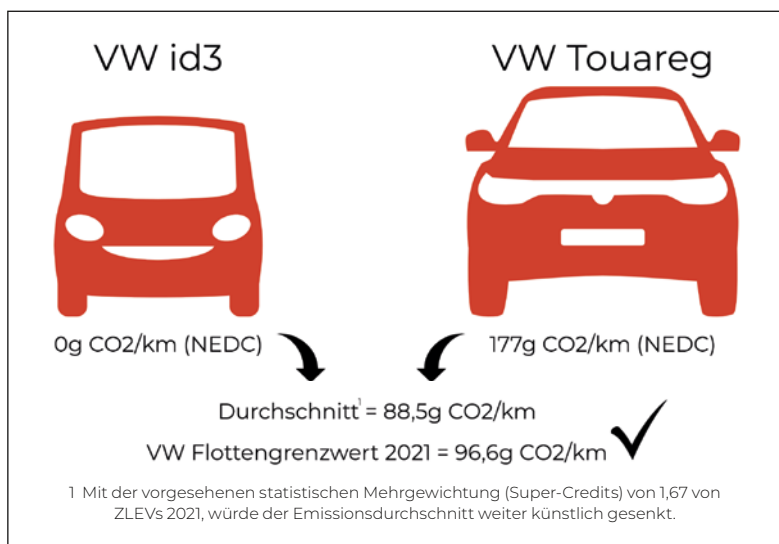
**Fazit:** Die aktuelle Regulierung der EU-Flottengrenzwerte hat viele Schwächen und Schlupflöcher. Sie ist kein effektives Instrument für mehr Klimagerechtigkeit, da sie den Ausstieg aus der Verbrenner-Technologie nicht schnell und wirksam genug vorschreibt.<sup>11</sup>

## Die Überarbeitung der CO<sub>2</sub>-Regulierung 2021: Vorschläge für wirksame Verbesserungen

Wenn die EU ihrer globalen Verantwortung angesichts der Klimakrise gerecht werden will, müssen die EU-CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte neu angepasst werden. Sie müssen zu einem schnellen Abschied vom konventionellen Verbrennermotor mit seinen hohen Treibhausgasemissionen beitragen. Und sie müssen von Schlupflöchern und Konstruktionsfehlern befreit werden, damit die absoluten Emissionswerte des PKW-Verkehrs schnell, drastisch und konsequent gesenkt werden.

Die folgenden Vorschläge könnten bei der im Sommer 2021 anstehenden Überprüfung der CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte übernommen werden:

- Drastische Verschärfung der Emissionsreduktionsziele und Festlegung eines Enddatums für Verbrennerfahrzeuge (z.B. 2035 oder früher: 0g CO<sub>2</sub>/km).
- Festlegung von verbindlichen Zwischenzielen für die Jahre ab 2025, damit die Emissionsreduktionen möglichst zeitnah und laufend (statt geballt zum Ende der Regulierungsphase) erfolgen.
- Ausschließliche Deklaration von Fahrzeugen als Niedrigemissions- oder emissionsfreie Fahrzeuge, wenn dies dem realen Emissionsverhalten entspricht.
- Konsequenzen für Hersteller, wenn diese die angestrebten Quoten für emissionsfreie Fahrzeuge nicht erreichen.



Schematische Darstellung der Berechnung des herstellereinspezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionsdurchschnitts am Beispiel VW    Eigene Darstellung

- Allgemein geltende, maximale Emissionswerte auf Basis eines Paris-kompatiblen CO<sub>2</sub>-Budgets für den Verkehrssektor.
- Keine Anrechnung von synthetischen und Agrarkraftstoffen auf die Grenzwerte (u.a. wegen niedrigem Wirkungsgrad, Umweltschädlichkeit, Bedeutung für die Dekarbonisierung von Fracht- und Flugverkehr etc.).

Neben einer solchen Verschärfung der CO<sub>2</sub>-Flottenregulierung sind natürlich aus Sicht der Klima- und Mobilitätsgerechtigkeit viele weitere verkehrspolitische Maßnahmen für eine umfassende Transformation des Verkehrssektors notwendig. Dabei sollte – grade aus entwicklungspolitischer Perspektive – der Blick über die rein lokalen Emissionen der Fahrzeuge hinaus ausgeweitet werden auf die umfassende Betrachtung der Lebenszyklusemissionen. Auch für den sparsamen und menschenrechtlich sowie ökonomisch fairen Einsatz von Rohstoffen und (erneuerbaren) Energien müssten Vorgaben gelten. Andere Herausforderungen stellen sich auf EU-, Bundes- und lokaler Ebene beim Umbau der Infrastrukturen und der Förderung umweltfreundlicher Alternativen. Insgesamt gilt: Klimagerechtigkeit und Gerechte Mobilität fangen vor der Haustür an, müssen aber auch auf EU-Ebene den Inhalt technischer Regulierungen wie die hier angesprochenen CO<sub>2</sub>-Emissionsregeln für PKW prägen. Entwicklungs- und klimapolitische Akteure können bei diesem Thema zusammen arbeiten und voneinander lernen. Weniger und saubere Autos in Europa sind ein Beitrag für mehr globale Klimagerechtigkeit.

## Quellenverzeichnis

- 1 Oxfam (2020a): Confronting Carbon Inequality. Putting climate justice at the heart of the COVID-19 recovery. <https://www.oxfam.de/system/files/documents/20200921-confronting-carbon-inequality.pdf>, letzter Zugriff 27.12.2020.
- 2 Oxfam (2020b): Confronting Carbon Inequality in the European Union. <https://www.oxfam.org/en/research/confronting-carbon-inequality-european-union>, letzter Zugriff: 27.12.2020.
- 3 Nakate, Vanessa (2020): The climate crisis is already here: Why we must listen to voices in the Global South. <https://theelders.org/news/climate-crisis-already-here-why-we-must-listen-voices-global-south>, letzter Zugriff: 27.12.2020.
- 4 European Union (25. April 2019): Regulation (EU) 2019/631 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 setting CO<sub>2</sub> emission performance standards for new passenger cars and for new light commercial vehicles, and repealing Regulations (EC) No 443/2009 and (EU) NO 510/2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0631>, letzter Zugriff 19.11.2020.
- 5 Haas, Tobias & Sander, Hendrik (2020): Decarbonizing Transport in the European Union: Emission Performance Standards and the Perspectives for a European Green Deal. In: Sustainability, 12:20, 8381.
- 6 Plötz, Patrick, Moll, Cornelius, Bieker, Georg, Mock, Peter & Li, Yaoming (September 2020): Real-world usage of plug-in hybrid electric vehicles. Fuel consumption, electric driving, and CO<sub>2</sub> emissions. Hg: Fraunhofer ISI/International Council on Clean Transportation, Berlin. [https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/cce/2020/PHEV\\_ICCT\\_FraunhoferISI\\_white\\_paper.pdf](https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/cce/2020/PHEV_ICCT_FraunhoferISI_white_paper.pdf), letzter Zugriff: 19.11.2020.
- 7 Europäische Kommission (08. November 2017): Impact Assessment. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council setting emission performance standards for new passenger cars and for new light commercial vehicles as part of the Union's integrated approach to reduce CO<sub>2</sub> emissions from light duty vehicles and amending Regulation (EC) No 715/2007. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-650-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>, letzter Zugriff: 19.11.2020.
- 8 Hörmandinger, Günter (10. Februar 2020): Die CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte für Pkw müssen für das elektrische Zeitalter fit gemacht werden. Agora Verkehrswende. <https://www.agora-verkehrswende.de/blog/die-co2-flottengrenzwerte-fuer-pkw-muessen-fuer-das-elektrische-zeitalter-fit-gemacht-werden/>, letzter Zugriff: 19.11.2020.
- 9 Jolly, Jasper (25. Juni 2019): BMW aims to double electric and hybrid sales in next two years. The Guardian. <https://www.theguardian.com/business/2019/jun/25/bmw-electric-hybrid-sales-eu-rules>, letzter Zugriff: 01.12.2020
- 10 Trudell, Craig (02. November 2020): Honda Joins Fiat in Paying Tesla for Europe CO<sub>2</sub> Compliance. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-02/honda-joins-fiat-in-tapping-tesla-for-europe-emission-compliance>, letzter Zugriff: 19.11.2020.
- 11 International Council on Clean Transportation (Januar 2019): CO<sub>2</sub> emission standards for passenger cars and light-commercial vehicles in the European Union. [https://theicct.org/sites/default/files/publications/EU-LCV-CO2-2030\\_ICCTupdate\\_20190123.pdf](https://theicct.org/sites/default/files/publications/EU-LCV-CO2-2030_ICCTupdate_20190123.pdf), letzter Zugriff: 19.11.2020.

## Bildnachweise

Titelbild: Birdview, Autobahn im Nebel [https://unsplash.com/photos/mN\\_eQJdRDdY](https://unsplash.com/photos/mN_eQJdRDdY) Photo: Ivan Bogdanov, Unsplash

S. 3 Bild schematische Darstellung (eigene Darstellung): Schematische Darstellung der Berechnung durchschnittlicher CO<sub>2</sub>-Flottenemissionen am Beispiel VW – Daten basierend auf [https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2020\\_10\\_TE\\_Car\\_CO2\\_report\\_final.pdf](https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2020_10_TE_Car_CO2_report_final.pdf), <https://theicct.org/sites/default/files/publications/CO2-EU-update-aug2020.pdf>

## PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e. V.

Unser Ziel ist eine ökologisch und sozial gerechtere Weltwirtschaft.

Dafür setzen wir unsere Expertise in Handels-, Rohstoff- und Klimapolitik ein: Mit umfassenden Recherchen durchleuchten wir politische Prozesse, benennen die Probleme eines ungerechten globalen Wirtschaftssystems und entwickeln Handlungsalternativen.

Um unsere Ziele zu erreichen, formulieren wir politische Forderungen, betreiben Informations- und Bildungsarbeit und schmieden starke Bündnisse – mit anderen Organisationen, sozialen Bewegungen und Bürger\*innen. Gemeinsam mischen wir uns ein!

**Wenn Sie über unsere Arbeit auf dem Laufenden bleiben wollen, dann abonnieren Sie unseren Newsletter:**

<https://power-shift.de/newsletter-bestellen/>

## Impressum

Herausgeber:

**PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e. V.**

Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

Tel.: +49 30 42 805 479

Web: <https://power-shift.de>

E-Mail: [peter.fuchs@power-shift.de](mailto:peter.fuchs@power-shift.de)

AutorInnen: Sophie Scherger, Peter Fuchs

Redaktion: Peter Fuchs

Layout, Satz & Reinzeichnung: Tilla Balzer

Berlin, Dezember 2020

Diese Publikation wird von



im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gefördert.



Für den Inhalt dieser Publikation ist allein PowerShift e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH oder des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.