



August 2018  
AK Positionspapier

# Verordnung zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge

COM (2017) 676

## Wir über uns

**Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,7 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die BAK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.**

**Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.**

### **Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich**

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 816.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3,7 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Renate Anderl  
Präsidentin

Christoph Klein  
Direktor

## Kurzzusammenfassung

Die BAK beurteilt den Vorschlag der EK und damit die CO<sub>2</sub>-Herstellerziele als unzureichend. Hauptkritikpunkt ist die mangelnde Ambition angesichts der klimapolitischen Herausforderungen und die fehlende Einbettung des Vorschlags in einen größeren Rahmen, der für den beschäftigungs- und industriepolitischen Schlüsselsektor Automobilwirtschaft zur Bewältigung des bevorstehenden Strukturwandels notwendig ist. Hierzu bedarf es abgestimmter Maßnahmen innerhalb und außerhalb des automotiven Sektors, deren Umsetzung wesentlich für den Erfolg des gesamten Vorschlags ist. Aus verbraucher- und umweltpolitischer Sicht müssen die CO<sub>2</sub>-Vorgaben für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge zu einer tatsächlichen Reduktion des gesamten Kraftstoffverbrauchs führen, die nicht durch unrealistische Pkw-Prüfzyklen ad absurdum geführt werden. Eine Senkung der durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen der Fahrzeugflotte ist nur zu erreichen, wenn der Anteil von Fahrzeugen mit elektrischem Antrieb (E-Mobilität) im Flottenmix spürbar gesteigert wird. Die Vorgaben zu Nullemissionsfahrzeugen sollten aus Sicht der BAK auch so gestaltet werden, dass diese Fahrzeuge bei mitteleuropäischen Durchschnittstemperaturen praxistaugliche Reichweiten aufweisen können. Vor dem Hintergrund einer langsam stattfindenden Erneuerung des gesamten Fuhrparks sowie ständig zunehmender Fahrleistungen fordert die BAK ein anspruchsvolles Reduktionserfordernis von 25% im Jahr 2025 für die Hersteller, das eine Erfüllung der klimapolitischen Vorgaben durch die EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2030 erleichtert. Um der Indu-

strie jedoch die Erreichung dieses strenger Zielwerts zu ermöglichen, schlägt die BAK eine verpflichtende Evaluierung der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge im Jahr 2024 vor. Ist diese auf Basis klar festzulegender quantitativer und qualitativer Parameter ausreichend, um für eine größere Marktdurchdringung von alternativen Antrieben sorgen zu können, sollte die vorgegebene Reduktion ambitionierte 25% im Jahr 2025 betragen, um der europäischen Automobilindustrie Anreize für einen rascheren Strukturwandel und somit für die langfristige Erhaltung ihrer Wettbewerbsposition am Weltmarkt zu geben. Bei einem negativen Befund könnte aus Sicht der BAK der aktuelle Vorschlag der EK (minus 15%) beibehalten werden. Die BAK legt Wert auf die Feststellung, dass Fragen der Beschäftigung prioritär behandelt werden müssen und dafür dringend ein verbindlicher Rahmen auf europäischer Ebene festzulegen ist. Aus industriepolitischer Sicht müssen die Sicherung sowie Schaffung neuer Wertschöpfungsketten und Arbeitsplätze in Österreich und der EU Priorität haben.

## Die Position der AK im Einzelnen

Der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission (EK) legt verbindliche CO<sub>2</sub>-Ziele für Hersteller fest, die bei Neuwagenverkäufen im EU-Durchschnitt jeweils ab den Kalenderjahren 2025 und 2030 nicht überschritten werden dürfen. Ziele des Vorschlags sind die Erreichung klimapolitischer Vorgaben, eine erhöhte Treibstoffersparnis für VerbraucherInnen und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Autoindustrie. Konkret wird eine CO<sub>2</sub>-Reduktion von jeweils 15% für 2025 und 30% für 2030 vorgeschlagen. Bemessungsbasis hierfür sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen aller neuzugelassenen Pkw und leichten Nutzfahrzeuge im Jahr 2021, die aufgrund des neuen Typenprüfzyklus WLTP bestimmt werden. Darüber hinaus wird ein technologieneutrales Anreizsystem für Hersteller zur Förderung von Null- und Niedrigemissionsfahrzeugen mit weniger als 50 g/km CO<sub>2</sub> vorgesehen. Für die Umsetzung und das Monitoring werden im Wesentlichen die Regelungen der Verordnungen EG 443/2009 und EG 510/2011 beibehalten.

### **Verbindliche Rahmenbedingungen für die Transformation des Sektors**

Die wenig ambitionierten CO<sub>2</sub>-Vorgaben im Vorschlag der EK können besonders aus industriepolitischer Sicht nicht die globale Technologieführerschaft der europäischen Automobilindustrie sicherstellen und den bevorstehenden Strukturwandel in der Automobilwirtschaft unterstützen. Es wird hierzu beispielhaft auf die anspruchsvollen Vorgaben am chinesischen Markt (ab 2019 einen Anteil von mindestens 10% an Pkw

mit Elektroantrieben bei Produktion und Verkauf, der 2020 auf 12% erhöht wird) verwiesen. Aus Sicht der BAK bedarf es – neben den angesprochenen strengen Zielen - zusätzlich auch zwingender Maßnahmen, die außerhalb des Geltungsbereichs des Vorschlags liegen aber, für den Erfolg dieser Verordnung bei der Zielerfüllung in den Referenzjahren 2025 und 2030 unerlässlich sind:

- Verbindlicher Aufbau einer Ladeinfrastruktur für alternative Kraftstoffe in den EU-Mitgliedstaaten mit rechtlich festgelegten Zielvorgaben, die AutokäuferInnen eine Versorgung mit umweltfreundlicher Energie sicherstellen. Dabei sind auch konsumentenrechtliche Vorgaben für die erleichterte Nutzung der Infrastruktur (Transparenz, Zugänglichkeit, einheitliche Abrechnung, KundInnenrechte etc) festzulegen.
- Ambitionierte Aktionsprogramme und Arbeitsstiftungen zur Schulung und Umschulung von betroffenen Arbeitskräften, die neue Beschäftigungsmöglichkeiten im oder außerhalb des automotiven Sektors erlauben. Eine Einbeziehung der Sozialpartner auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene ist bei der Entwicklung und Umsetzung zwingend vorzusehen.
- Erstellung von F&E-Programmen zur Schaffung neuer Wertschöpfungsketten bei Elektro- und Brennstoffzellenantrieben und neuen Dienstleistungen im automotiven Sektor mit Fokus auf besonders

betroffene Regionen. Eine Einbeziehung der Sozialpartner ist auch hierfür zwingend vorzusehen.

- Erstellung einer robusten CO<sub>2</sub>-Methodik zur Bewertung von fossilen und alternativen Kraftstoffen auf Basis des well-to-wheel-Ansatzes (= gesamte Wirkungskette für die Fortbewegung von der Gewinnung und Bereitstellung der Antriebsenergie bis zur Umwandlung in kinetische Energie) sowie von konventionellen und alternativen Antriebstechnologien auf Basis des cradle-to-grave-Ansatzes (= systematische Analyse der Klima- und Umweltwirkungen während des gesamten Lebensweges), die eine umfassende und transparente CO<sub>2</sub>-Kennzeichnung erlauben.
- Robuste Eco-Design-Anforderungen von Nullemissionsfahrzeugen zur Sicherstellung einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft.

Die Schaffung eines verbindlichen Rahmens für diese Maßnahmen muss aus Sicht der BAK spätestens im Jahr 2021 vorgenommen werden und soll den Akteuren verlässliche Rahmenbedingungen für die weitere Zielerfüllung im Rahmen dieser Verordnung gewährleisten.

Aus konsumentenpolitischer Sicht und den Erfahrungen im letzten Jahrzehnt müssen wir feststellen, dass eine Nicht-einbeziehung von realen Verbrauchswerten als Fundament große Gefahren in sich birgt, die bei der zukünftigen Regulierung unbedingt vermieden werden sollten. Auch die vorgeschlagenen Herstellervorgaben für zusätzliche CO<sub>2</sub>-Reduktionen zwischen 2021 und 2030 (ca 3,2 g/km CO<sub>2</sub> oder 3,9% pro Jahr) sind deutlich unter den Ergebnissen der Regulierungsperiode 2015-2021 (5,8 g/

km CO<sub>2</sub> oder 5% pro Jahr). (Quelle: ICCT) Aus klimapolitischer Sicht gilt es festzuhalten, dass aufgrund der langsam fortschreitenden Pkw-Flottenerneuerung das Jahr 2025 als Regulierungsziel mit anspruchsvollen Vorgaben geboten ist, sofern von den EU-Mitgliedstaaten die Effort-Sharing-Verordnung (ESR) im Jahr 2030 tatsächlich eingehalten werden soll. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass sich die wesentlichen europäischen Automobilhersteller bereits freiwillig in ihren Firmenzielsetzungen zu höheren CO<sub>2</sub>-Reduktionen durch Quoten mit elektrischen oder elektrifizierten Pkw bereit erklärt haben. Deswegen plädiert die BAK für ein reales Einsparungsziel von mindestens 25% ab dem Jahr 2025. Spätere CO<sub>2</sub>-Vorgaben für den Regulierungszeitpunkt 2030 könnten dagegen erst zu einem späteren Zeitpunkt rechtlich verbindlich festgelegt werden, da zum heutigen Zeitpunkt noch nicht alle (technologischen) Entwicklungen absehbar sind.

Ohne die klimapolitische Notwendigkeit von CO<sub>2</sub>-Reduktionen im Automobilsektor verkennen zu wollen, wird grundsätzlich jedoch auch auf enorme Potentiale in anderen Verkehrssektoren, insbesondere die Luftfahrt, den Non-Road-Mobile-Motoren und die maritime Schifffahrt hingewiesen, die in allen drei Mobilitätspaketen der Kommission unberücksichtigt blieben.

### **Reale CO<sub>2</sub>-Emissionen und Verbräuche berücksichtigen**

Die BAK kritisiert grundsätzlich, dass die CO<sub>2</sub>-Vorgaben für Hersteller in keiner Weise auf das reale Verbrauchsniveau von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen abstellen. Es ist daran zu erinnern, dass derzeit die Lücke bei der CO<sub>2</sub>-Ausweisung gemäß dem alten Prüfzyklus NEFZ (= Neuer Europäischer Fahrzyklus) und

Realverbrauch bei über 40% liegt, der kommende Prüfzyklus WLTP (= weltweit einheitliches Leichtfahrzeuge-Testverfahren) diese jedoch nur um 21% verringern wird. Eine Bezugnahme auf WLTP reduziert folglich nur diese Kluft, stellt aber keinesfalls eine solide Ausgangsbasis für reale Fortschritte bei Treibstoffeffizienz und Klimapolitik dar. Dies gilt umso mehr für gewisse Motorisierungsvarianten (Hybrid- und Plug-In-Antriebe), die in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden und vom WLTC weiterhin nicht zufriedenstellend abgebildet werden. Die BAK appelliert daher an den EU-Gesetzgeber, den existierenden RDE-Prüfzyklus, der auf Emissionen im tatsächlichen Fahrbetrieb (Real Driving Emissions) abstellt, auch für die Bestimmung von CO<sub>2</sub>-Verbrauchswerten und Vorgaben an die Hersteller heranzuziehen und in Art 17 zu verankern, damit 2021 allen Beteiligten ein verlässlicher Maßstab zur Verfügung steht.

Der Verordnungsvorschlag ist sich der Problematik höherer realer CO<sub>2</sub>-Emissionen durchaus bewusst und versucht, Schutzmechanismen aufzubauen. Diese betreffen im Wesentlichen eine Berichtspflicht von Typenzulassungsbehörden bei „CO<sub>2</sub>-Abweichungen“ (Art 7.8), eine Erhebung von „robusten, nicht personalisierten Daten zu realen CO<sub>2</sub>-Emissionen und Energieverbräuchen“ (Art 12) sowie eine Berichtspflicht zur Repräsentativität der Verbrauchswerte aufgrund von WLTC im Jahr 2024 (Art 14). Die BAK erkennt nicht die gute Absicht hinter diesen Bestimmungen, ist aber überzeugt davon, dass eine rückwirkende Berichtigung des Ordnungsrahmens politisch kaum für die EK durchsetzbar ist. Es wird auch darauf aufmerksam gemacht (Erwägung 35 und 36), dass CO<sub>2</sub>-Überprüfungen aufgrund von „in-service-checks“ keinesfalls mit „CO<sub>2</sub>-real-world“ gleichgesetzt werden dürfen.

### **Spezifische CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben für die Hersteller**

Die BAK kritisiert, dass bei den Impactuntersuchungen im Vorfeld des Verordnungsvorschlags die Bedeutung von steigenden Fahrleistungen nicht berücksichtigt wurde. Diese haben sich in den letzten Jahren als Haupthindernis bei der CO<sub>2</sub>-Reduktion im Verkehr erwiesen. Unverständlich ist ebenfalls die Deckelung von Off-Cycle-Innovationen (= CO<sub>2</sub>-Einsparungen, die nicht beim Prüfzyklus gemessen werden können) auf max 7 g/km CO<sub>2</sub> (vgl Art 11). Alle Öko-Innovationen sollten geltend gemacht werden, sofern diese von der EK genehmigt werden.

Aus klima- und verbraucherpolitischen Gründen fordert die BAK jedoch eine Reduktionsvorgabe von 25% für die Hersteller im Jahr 2025 (vgl Art 1.4), um andere, verteilungspolitisch problematische klimapolitische Vorgaben im Jahr 2030 wie fiskalische Maßnahmen (zB Erhöhung der Mineralölbesteuerung zur Reduktion der Fahrleistungen bzw des Treibstoffverbrauchs) zu vermeiden, bzw weil sonst die Flottenerneuerung im nationalen Fuhrpark mit verbraucherseffizienteren Fahrzeugen zu langsam voranschreitet. Eine Festlegung des Reduktionserfordernisses im Jahr 2030 sollte dagegen zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt werden, weil derzeit noch nicht alle technologischen Optionen absehbar sind. Sollte sich im Rahmen einer von der BAK geforderten verpflichtenden (von der EK vorzulegenden) Evaluierung der Ladeinfrastruktur im Jahr 2024 herausstellen, dass diese nicht ausreichend für eine breite Akzeptanz von Elektrofahrzeugen – die ein wesentliches Element zur Erreichung der Ziele darstellen – ist, hält die BAK die von der EK vorgeschlagenen Emissionsziele für 2025 für ausreichend. Am-



bitionierte Ziele sollen schließlich dazu beitragen, die europäische Automobilindustrie auch weiterhin international wettbewerbsfähig zu erhalten und sie nicht in eine technologische Sackgasse zu befördern.

### **Abgaben der Hersteller wegen Emissionsüberschreitung**

Die BAK kritisiert, dass die Abgabenhöhe bei Überschreitung der Emissionsziele durch Autohersteller mit 95 g/km CO<sub>2</sub> – seit Inkrafttreten der VO 443/2009 im vorliegenden Vorschlag (vgl Art 8) – nicht wertberichtigt und auch keine Anpassung bis zum Jahr 2030 vorgesehen wurde. Allfällige Abgaben der Hersteller unter diesem Titel sollten einen Technologiefonds speisen, der den Strukturwandel in der Fahrzeugindustrie unterstützt.

### **Anreizmechanismus für Null- und Niedrigemissionsfahrzeuge**

Die BAK bedauert, dass die Verkaufsziele von Null- und Niedrigemissionsfahrzeugen an den Gesamtverkäufen der Hersteller mit 15% und 30% für die Jahre 2025 und 2030 nicht ambitioniert ausgefallen sind. Den Bewertungsunterlagen der EK zu diesem Vorschlag ist zu entnehmen, dass wesentliche Pkw-Hersteller am europäischen Markt (BMW, Daimler, Renault, Nissan und Volkswagen) aus eigenen Stücken bis 2025 bereits höhere Verkaufsziele für Null- und Niedrigemissionsfahrzeuge angekündigt haben. Aus unserer Sicht sollten daher im Vorschlag (Art 3 i in Kombination mit Anhang I 6.3) die Targets für die Hersteller strenger gefasst werden, um den Mehrwert einer EU-Regulierung sicherzustellen.

Wir halten es grundsätzlich für notwendig, dass Null- und Niedrigemissionsfahrzeuge nicht nur im Premiumbereich, sondern in allen Pkw-Segmenten von Fahrzeugherstellern angeboten werden. Darüber hinaus muss die Definition (Art 3 f) und Trennlinie zwischen Null- und Niedrigemissionsfahrzeug strenger gefasst werden. Aus Verbrauchersicht sollten Nullemissionsfahrzeuge eine Mindestreichweite von 500 km und Niedrigemissionsfahrzeuge (PHEVs) eine Reichweite von mindestens 50 km aufweisen. Die BAK weist darauf hin, dass PHEVs derzeit im Realverbrauch extrem vom offiziellen Typenprüfungsergebnis abweichen und diese Problematik auch nicht zufriedenstellend vom neuen WLTC-Prüfzyklus gelöst wird.

### **Gewicht als Regulierungsparameter**

Die BAK kritisiert, dass bei der Erfüllung der CO<sub>2</sub>-Vorgaben das Gewicht eines Pkw als Parameter (Art 3 und 13 in Kombination mit Annex I 6.1 und 6.2) beibehalten wird. Dies bedeutet vereinfacht, dass für einen Autohersteller die CO<sub>2</sub>-Ziele weniger streng ausfallen, je schwerer seine Autos im Vergleich zum Durchschnitt seiner Mitbewerber sind (Beispiel: im Jahr 2024 bekommt ein Hersteller einen „Bonus“ von 0.0333 g/km CO<sub>2</sub> für jedes Kilogramm zugestanden, mit dem er über dem Durchschnittsgewicht der EU-Flotte liegt). Die BAK spricht sich für eine ersatzlose Streichung des Parameters aus, weil er den zentralen Zielen der Verordnung – Verfügbarkeit von treibstoffeffizienten Pkw für VerbraucherInnen und Erreichung klimapolitischer Ziele – fundamental widerspricht. Es wird auch darauf hingewiesen, dass die erzielten Treibstoffersparungen bei Motoren durch die Zunahme des Gewichts neutralisiert wurden.

### **Beschäftigung**

Die BAK vermisst im Vorschlag und der Mitteilung der Kommission „Verwirklichung emissionsarmer Mobilität - Eine Europäische Union, die den Planeten schützt, seine Bürger stärkt und seine Industrie und Arbeitnehmer verteidigt – COM (2017) 675“, geeignete Ansätze, welche Maßnahmen auf Ebene der EU und im Wirkungsbereich der Mitgliedstaaten für den bevorstehenden Strukturwandel zugunsten betroffener ArbeitnehmerInnen zu ergreifen sind. Ein Verweis auf allgemeine Programme (zB Erasmus, Lebenslanges Lernen etc) wird der Größe und Bedeutung dieser Herausforderung nicht gerecht.

### **Just Transition – gerechte Gestaltung des Strukturwandels**

Auch der vorliegende Verordnungsvorschlag muss gesamthaff unter den in Paris vereinbarten Klimazielen gesehen werden, die an Stelle einer beständigen Ausweitung des Ressourcen- und Energieverbrauchs einen Ausstieg aus der Verwendung fossiler Energieträger notwendig machen. Weil damit eine grundlegende Veränderung der Rolle der Erwerbsarbeit und der gesamten Wirtschaftsstruktur einhergeht, ist Klimapolitik auch für ArbeitnehmerInneninteressenvertretungen eine Kernfrage. Vor diesem Hintergrund hat sich der Begriff „Just Transition“ als Leitbegriff gewerkschaftlicher Perspektiven und Forderungen etabliert. Damit werden die komplexen Herausforderungen des Übergangs zu einer Wirtschaftsweise angesprochen, die ohne fossile Energieträger auskommt. Denn eine solche Transformation stellt eben nicht eine bloße technische Herausforderung dar, sondern erfordert eine intensive Auseinandersetzung, wie diese Veränderungen sozial gerecht gestaltet werden

können. Aus ArbeitnehmerInnen-sicht erfordert der bevorstehende massive Strukturwandel umfassende Maßnahmen im Bereich der Qualifikation der Beschäftigten, begleitende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und die Stärkung der Rolle öffentlicher Unternehmen sowie die Einbeziehung der ArbeitnehmerInnen und ihrer VertreterInnen in die konkrete Maßnahmengestaltung. Die BAK bedauert, dass diese Herausforderung weder in den umfangreichen Impact-Assessment-Unterlagen noch im Vorschlag thematisiert wurde.



Für weitere Fragen stehen Ihnen gerne

**Franz Greil**

T: +43 (0) 1 501 651 2262  
franz.greil@akwien.at

**sowie**

**Peter Hilpold**

(in unserem Brüsseler Büro)  
T +32 (0) 2 230 62 54  
peter.hilpold@akeuropa.eu

zur Verfügung.

**Österreichische Bundesarbeitskammer**

Prinz-Eugen-Straße 20-22  
1040 Wien, Österreich  
T +43 (0) 1 501 65-0

**AK EUROPA**

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU  
Avenue de Cortenbergh 30  
1040 Brüssel, Belgien  
T +32 (0) 2 230 62 54  
F +32 (0) 2 230 29 73