

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesvertretung.



26.05.2021

STELLUNGNAHME

im Rahmen der Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung zum Antrag „Realitätsferne Grenzwertpolitik – Die Landesregierung muss sich gegen die automobilindustriefeindliche EURO7 Abgasnorm der EU einsetzen!“ (LT-Drs. 17/12746)

Vorbemerkung

Beim zugrundeliegenden Antrag geht es in materieller Sicht um die Ausgestaltung der Abgasimmissionsgesetzgebung für PKW und Nutzfahrzeuge. Auf europäischer Ebene maßgeblich ist derzeit die Abgasnorm Euro-6d-ISC-FCM, die regulativ in Form einer EU-Verordnung niedergelegt ist. Die EU-Kommission arbeitet gegenwärtig an einer Nachfolgeverordnung (Euro 7). Die Arbeiten werden in fachlicher Hinsicht u.a. von einem Expertengremium (CLOVE) begleitet. Aktuell werden durch die CLOVE die technischen Empfehlungen überarbeitet („Guiding Principles“). Sie sollen demnächst finalisiert werden. In der Folge wird die EU-Kommission den Verordnungsvorschlag und die Rechtsfolgenabschätzung („Impact Assessment“) verfassen. Die Veröffentlichung ist bis Ende 2021 vorgesehen.

Die Planungen werden maßgeblich vom Aktionsplan zum sog. European Green Deal bestimmt, mit denen der Übergang zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft in Europa gelingen soll. Hierzu gehört u.a. die Zielsetzung, dass bis 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden, was sich auch auf den Verkehrssektor erstreckt. Übergeordnetes Ziel ist eine nachhaltige EU-Wirtschaft.

Wegen des in diesem Zusammenhang auch diskutierten Verbots von (bestimmten) Verbrennungsmotoren handelt es sich bei dem Vorhaben insgesamt um eine zentrale Weichenstellung für Wissenschaft, Wirtschaft und Industrie.

Bewertung

Als Wirtschaft und Industrie bekennen wir uns zu den Zielen des Klimaabkommens von Paris und stellen uns den Herausforderungen, die sich aus dem European Green Deal ergeben. Zweifellos handelt es sich bei diesen Vorhaben um wichtige Zukunftsprojekte, die grundlegende Veränderungen mit sich bringen und alle Sektoren umfassen werden. Dabei ist die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen der Nachhaltigkeit schon seit langem verpflichtet. Mit vielen innovativen Produkten und Prozessen bietet sie insbesondere auch Antworten auf die drängenden Fragen des Klimawandels und ist ein Impulsgeber für die Transformation. Das gilt auch und insbesondere für den Bereich der Automobilwirtschaft mit ihren Herstellern und Zulieferungsbetrieben.

Eine Verschärfung der Abgasemissionsgesetzgebung für Pkw und Nutzfahrzeuge, wie sie im Rahmen der aktuellen Euro 7-Pläne diskutiert wird, beeinflusst dabei jedoch nicht nur die Automobilwirtschaft und deren Zulieferindustrie. Viel mehr erstrecken sich die entsprechenden Wirkungen über die gesamte Wertschöpfungskette. Die weiteren Anwender von Verbrennungsmotoren, etwa mobile Maschinen für die Bau- und Landwirtschaft oder kleinere Generatoren im unmittelbaren Produktionsbereich wären ebenso erfasst. Abschließend ist noch auf die möglichen Auswirkungen auf die zugehörige Forschungslandschaft hinzuweisen. Zusammenfassend muss daher von einer massiven Betroffenheit der gesamten Wirtschaft ausgegangen werden.

Dabei sind bzgl. der stets weiter voranschreitenden Transformation schon deutliche Fortschritte erzielt worden. Aktuelle Ergebnisse zeigen, dass die Euro6d-temp und die EuroVld-Emissionsgesetzgebung wirkungsvoll ist. So wird die Luftqualität mit der zunehmenden Marktdurchdringung von Euro 6d/Vld-Fahrzeuge kontinuierlich besser. Nach aktuellen Zahlen des Umweltbundesamts ist die Zahl der Messstationen, die Luftqualitätsgrenzwertüberschreitungen aufweisen, im Jahr 2019 um rund 50% zurückgegangen. Die aktuelle Emissionsgesetzgebung zeigt also bereits Wirkung. Mit der weiteren Bestandsdurchdringung der ab 2020 verpflichtenden modernsten Fahrzeugkonzepte nach neuestem Emissionsstandard wird sich die Luftqualität in Europa noch weiter verbessern. Mit der seit einigen Jahren eingeführten Überprüfung der gesetzlichen Anforderungen im Straßenbetrieb (Portable Emission Measurement System, PEMS) - im Rahmen der Zertifizierung die Voraussetzung für die Fahrzeugzulassung in Europa - wird gewährleistet, dass ein Fahrzeug im Straßenbetrieb innerhalb einer beliebig ausgewählten Fahrt unter Einhaltung gesetzlich festgelegter Randbedingungen ein vorgegebenes Emissionsniveau einhält. Daneben bestehen auch weitere Überprüfungs- und Überwachungselemente, die auf einen gesteigerten Emissionsschutz zielen. Beispielhaft sind die Überprüfung des Neufahrzeugs am Bandende (Conformity of Production, CoP), die On-Board-Überwachung (On-Board-Diagnose, OBD), die Feldüberwachung (In Service Conformity, ISC) und die Abgasuntersuchung (AU) im Rahmen der periodischen Hauptuntersuchung der Fahrzeuge zu nennen.

In diesem Zusammenhang ist der begleitende Aufwand jedoch kontinuierlich gewachsen. In der Vergangenheit wurden mit jeder Abgasstufe sowohl die Grenzwerte für die Schadstoffkomponenten abgesenkt wie auch neue Zusatztests und Zusatzanforderungen hinzugefügt. Die Regulierung ist jedoch dadurch nicht nur umfassender, sondern vor allem unübersichtlicher geworden. In der Summe umfasst die heutige Gesetzgebung bereits über 1.000 Seiten.

Bei einer Erarbeitung von Euro 7/VII geht es daher nicht mehr vorrangig um eine pauschale Absenkung des Emissionsniveaus, sondern vielmehr darum, die Gesetzgebung klarer zu machen, zu entschlacken und offen auf neue technologische Entwicklungen hin auszurichten. Notwendig ist ein ebenso verlässlicher wie technologieoffener Rahmen. In diesem Sinne wäre die Erarbeitung einer modernen Euro 7/VII-Abgasgesetzgebung zielführend. Leitlinie sollte dabei sein, diese grundlegend zu vereinfachen, damit sie wieder transparenter, leichter anzuwenden und zu verstehen ist.

Insofern sind die bisherigen Maßnahmen im Grundsatz nachvollziehbar. Das von der EU-Kommission beauftragte CLOVE-Konsortium hat die sog. „Guiding principles“ als Leitlinien für eine zukünftige Abgasgesetzgebung entwickelt. Wir begrüßen diese Vorgehensweise. Unabhängig davon bleibt es aber grundlegend, dass eine zukünftige Regulierung abgeleitet wird aus den ökologischen und ökonomischen Anforderungen der EU.

Rein abstrakte und pauschale Leitlinien wie „so sauber wie möglich“ und „nahe Nullemissionen unter fast allen Fahrbedingungen“ widersprechen hier einer effizienten Regulierung und bergen das Risiko eines regulierungsinduzierten Over-Engineering. Weitere Optimierungsanforderungen, in genereller Hinsicht sowie an Fahrzeugen im Besonderen, müssen einen klaren Nutzen für Mensch und Umwelt haben. Dabei gilt es, die Relationen im Blick zu behalten, d.h. insbesondere muss die Marktfähigkeit der Produkte gewährleistet bleiben und die technologische und ökonomische Machbarkeit berücksichtigt werden. Verschärfte, aber nicht erfüllbare Zielsetzungen sind daher nicht sinnvoll. Verbesserungen, die lediglich marginalen Nutzen haben, gleichzeitig aber mit unverhältnismäßig hohen Kosten für die individuelle Mobilität verbunden sind, müssen vermieden werden. Das heißt, die Regulierung muss geeignet sein, die Luftqualitätsziele der EU effizient zu erreichen. In diesem Zusammenhang schlagen wir vor, ein Top-Down Impact Assessment, basierend auf den Luftqualitätszielen der EU, als Grundlage der Guiding Principles zu definieren und daraus kosteneffiziente Anforderungen abzuleiten, die die gesteckten Ziele in Bezug auf den Straßenverkehr erreichen können. Dabei sollten die Europäischen Luftqualitätsziele beachtet und alle Emittenten in Europa gleichwertig berücksichtigt werden. Demgegenüber lehnen wir pauschale Grenzwertreduzierungen ab. Sie gefährden Wertschöpfungsketten und Arbeitsplätze, weit über die Automobilindustrie hinaus.

In technologischer Hinsicht sollten Vorfestlegungen vermieden werden. Das betrifft beispielsweise ein pauschales Verbot von Verbrennungsmotoren unter der

Prämisse, bestimmte CO₂-Minderungsziele zu erreichen. Diese Regelungsidee greift zu kurz. Beispielsweise können mit sog. eFuels, also wasserstoffbasierten Derivaten, auch verbrennungsmotorische Antriebe CO₂-neutral betrieben werden und so einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz leisten, insbesondere auch in Bestandsflotten. Auf der anderen Seite sind Elektrofahrzeuge unter Berücksichtigung des derzeitigen deutschen und europäischen Energiemix nicht als emissionsfrei anzusehen. Auch diese Perspektive sollte im Blick behalten werden. Aus Sicht der angrenzenden Wirtschaftsbereiche weisen wir zudem darauf hin, dass selbst bereits angekündigte Antriebsalternativen im Nutzfahrzeugsegment (d.h. insbesondere Brennstoffzellenfahrzeuge) für die nächsten Jahre noch einen relativ geringen Marktanteil haben werden. Nutzfahrzeuge werden insofern voraussichtlich noch bis Ende der 2020er Jahre auf die Dieselsechnologie angewiesen sein, ebenso wie ihre industriellen Pendanten in der Bau- und Landwirtschaft. Um das übergeordnete Gesamtziel zu erreichen ist es daher erfolgversprechender, alle Ansätze gleichermaßen zu verfolgen und die Maßnahmen ggf. miteinander zu kombinieren.

Daneben muss auch die Komplexität des Prüfprozesses vereinfacht und reduziert werden. Stringenz und Erfüllbarkeit einer Abgasgesetzgebung - und damit auch das Entwicklungsziel der Fahrzeughersteller - sind maßgeblich abhängig von der Messmethode. Daher ist es wichtig, dass bei einer Diskussion um neue Grenzwerte die zugehörigen Messmethoden und Randbedingungen mitentschieden werden. Die Elemente der Feldüberwachung und technische Möglichkeiten, wie z.B. PEMS-Messgeräte oder OBD sollten aktiv genutzt werden, um nicht mehr relevante Testverfahren abzulösen und um auch die Abgasprüfung im Typgenehmigungsverfahren zu vereinfachen bzw. den Schwerpunkt auf heute relevante Messverfahren zu verlagern. Eine Neudefinition der Emissionsgrenzwerte sollte auf alle Fälle – auch vor dem Hintergrund einer vereinfachten, transparenteren, leichter anzuwendenden und zu verstehenden Gesetzgebung – unter dem Aspekt der Technologie- und Kraftstoffneutralität und einer Harmonisierung der Grenzwerte erfolgen. Neue Schadstoffe sollten nur dann zusätzlich reguliert werden, wenn diese sinnvoll messbar sind und auch hier die Notwendigkeit und die positive Auswirkung auf die Luftqualität über ein Impact Assessment nachgewiesen wurde.

Sowohl Stringenz als auch Effizienz einer Abgasgesetzgebung sind nicht allein abhängig von den gesetzten Grenzwerten, sondern vor allem von den Randbedingungen, den Überwachungsprozeduren und den Dauerhaltbarkeitsanforderungen. Daher bedarf es für die Industrie und die Genehmigungsbehörden bei der Einführung von Euro7/VII eines genauen Fahrplans für die Erarbeitung der delegierten Rechtsakte und einer darauf aufbauenden ausreichenden Vorlaufzeit vor der verbindlichen Einführung einer finalen Gesetzgebung. Dies gilt umso mehr, sofern im Zuge der Euro7/VII-Gesetzgebung neue oder verschärfende Elemente vorgesehen werden sollten. Daneben sind auch hinreichende Übergangszeiten vorzusehen, um die unterschiedlichen Produktlebenszyklen angemessen zu beachten. Diese sind bei schweren Fahrzeugen deutlich länger. Beispielsweise benötigen heute entwickelte Euro VI-Konzepte eine ausreichende Produktionslebenszeit von mindestens

acht Jahren. Dies ist auch bei der Definition von den Übergangszeiten und Einführungskonzepten auf Euro VII entsprechend zu berücksichtigen.

Abschließend werben wir dafür, dass die regulatorische Festsetzung von Einsatzterminen auf Basis einer Harmonisierung mit anderen Gesetzgebungen erfolgen (z.B. neues CO₂-Flottenziel) soll. Mit dieser Harmonisierung könnte der administrative Aufwand bei allen beteiligten Akteuren auf ein akzeptables Niveau reduziert werden.