

## CO<sub>2</sub>-Reduktion durch emissionsfreie Fahrzeuge

Working Paper No. 8

Marion Zumoberhaus, MLaw

Please note: The content of this paper is the sole responsibility of the author(s) and does not necessarily represent the opinions of the University of Lucerne, funders or partners.

© Dezember 2020, Center for Law and Sustainability (CLS). All rights reserved.

## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung .....	1
2.	CO <sub>2</sub> -Emissionsvorschriften .....	2
2.1	EU .....	2
2.2	Schweiz .....	3
2.3	Stellungnahme .....	4
3.	Zulassungsverbote von Benzin- und Dieselfahrzeugen .....	6
3.1	EU .....	6
3.1.1	Bestrebungen ausgewählter EU-Staaten .....	6
3.1.2	Nationaler Alleingang der EU-Staaten? .....	6
3.2	Norwegen .....	7
3.3	Schweiz .....	8
4.	Schlussbemerkungen .....	9

## 1. Einleitung

In der Schweiz verursachte der Sektor Verkehr<sup>1</sup> im Jahr 2018 circa 32 Prozent aller Treibhausgasemissionen.<sup>2</sup> Mit Blick auf die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in den Jahren 1990–2018 gemäss CO<sub>2</sub>-Gesetz<sup>3</sup> und Kyoto-Protokoll<sup>4</sup> sticht hervor, dass die Treibhausgasemissionen im Sektor Verkehr laufend leicht zurück gingen.<sup>5</sup>

Bezogen auf den Strassenverkehr hat aber die Schweiz die Zielwerte 2015 der CO<sub>2</sub>-Emissionen pro gefahrenen Kilometer im Vergleich zur Europäischen Union (EU) leicht überschritten.<sup>6</sup> Grund dafür ist u.a., dass die Schweizer Personenwagen (PW)-Marktstruktur, vergleichsweise zu der PW-Marktstruktur der EU, PW mit stärkerer Motorisierung und Gewicht beinhaltet.<sup>7</sup>

Um die CO<sub>2</sub>-Emissionen auf der Strasse weiter zu reduzieren ist insbesondere die Elektromobilität von zentraler Bedeutung. Sofern für den Antrieb von Elektrofahrzeugen erneuerbare Energien eingesetzt werden, kommt das Fahren solcher Fahrzeuge der Senkung

<sup>1</sup> Ohne internationaler Flug- und Schiffverkehr.

<sup>2</sup> BAFU, Emissionen von Treibhausgasen nach revidiertem CO<sub>2</sub>-Gesetz und Kyoto-Protokoll, 2. Verpflichtungsperiode (2013–2020), Bern 2020, S. 18. Für die vom Kyoto-Protokoll und CO<sub>2</sub>-Gesetz erfassten Treibhausgase siehe [https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/klima/fachinfo-daten/vom\\_menschen\\_verursachtetreibhausgase.pdf.download.pdf/vom\\_menschen\\_verursachtetreibhausgase.pdf](https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/klima/fachinfo-daten/vom_menschen_verursachtetreibhausgase.pdf.download.pdf/vom_menschen_verursachtetreibhausgase.pdf).

<sup>3</sup> Bundesgesetz über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen vom 23. Dezember 2011 (CO<sub>2</sub>-Gesetz; SR 641.71).

<sup>4</sup> Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 (Kyoto-Protokoll; SR 0.814.011).

<sup>5</sup> BAFU (Fn. 2), S. 18.

<sup>6</sup> MK CONSULTING GMBH/INFRAS AG, BFE (Auftraggeber), CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für Personenwagen und leichte Nutzfahrzeuge, Grundlagenbericht, Bern 2017, S. 8.

<sup>7</sup> MK CONSULTING GMBH/INFRAS AG (Fn. 6), S. 8.

von CO<sub>2</sub>-, Schadstoff- und Lärmemissionen zugute.<sup>8</sup> Dies wurde auch auf Bundesebene erkannt. Die «Roadmap Elektromobilität 2022»<sup>9</sup> zielt u.a. darauf ab, die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehr so rasch als möglich zu verringern.<sup>10</sup>

Wie in der Schweiz sind auch im Ausland Massnahmen vorgesehen, um die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Strassenverkehr zu reduzieren und insbesondere Anreize zu schaffen, um den Anteil an Elektrofahrzeugen und Hybridfahrzeugen zu erhöhen.<sup>11</sup>

Dieser Beitrag zeigt in einem ersten Teil auf, welche gesetzlichen CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für PW im In- und Ausland bestehen. Der zweite Teil befasst sich mit diversen Bestrebungen zu Zulassungsverboten von Benzin- und Dieselfahrzeugen, die in verschiedenen Ländern Europas und in der Schweiz vorgenommen werden.

## 2. CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften

### 2.1 EU

In der EU haben das Europäische Parlament und der Rat am 17. April 2019 den Vorschlag für eine neue «Verordnung zur Festsetzung von CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge»<sup>12</sup> angenommen und die Verordnung (EU) 2019/631<sup>13</sup> erlassen. Mit der Einführung der VO (EU) 2019/631 ist in der EU eine verschärfte Reduktion der CO<sub>2</sub>-Grenzwerte bis 2030 vorgesehen. Diese soll anhand eines speziellen Anreizmechanismus dazu beitragen, dass insbesondere der Anteil an Elektrofahrzeugen ansteigt und die Verpflichtungen der EU aus dem Pariser Übereinkommen<sup>14</sup> eingehalten werden.<sup>15</sup>

Gemäss Art. 1 Abs. 2 VO (EU) 2019/631 gelten die neuen CO<sub>2</sub>-Grenzwerte, die sich auf die gesamte EU-Flotte<sup>16</sup> beziehen, seit dem 1. Januar 2020 und belaufen sich auf 95 g CO<sub>2</sub>/km für neu zugelassene PW und auf 147 g CO<sub>2</sub>/km für neue leichte Nutzfahrzeuge. Nach demselben Artikel gelten ab dem 1. Januar 2025 (Abs. 4) und ab dem 1. Januar 2030 (Abs. 5) verschärfte CO<sub>2</sub>-Grenzwerte. Die einzelnen Zielvorgaben für die spezifischen Emissionen sind in Art. 4 VO (EU) 2019/631 i.V.m. Anhang I VO (EU) 2019/631 geregelt.

---

<sup>8</sup> ENERGIESCHWEIZ, Elektromobilität für Gemeinden, Handlungsleitfaden mit Praxisbeispielen, Bern 2017, S. 4.

<sup>9</sup> BFE/ASTRA, Roadmap Elektromobilität 2022, Bern 2018, S. 1 ff.

<sup>10</sup> BFE/ASTRA (Fn. 9), Roadmap, S. 2.

<sup>11</sup> Vgl. Botschaft zur Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes nach 2020 vom 1. Dezember 2017, BBl 2018 247 ff., S. 276 f.

<sup>12</sup> Vorschlag vom 8. November 2017 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge im Rahmen des Gesamtkonzepts der Union zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 (Neufassung), COM(2017) 676 final.

<sup>13</sup> Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011, ABI L111/13.

<sup>14</sup> Siehe <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>.

<sup>15</sup> Vorschlag EU (Fn. 12), S. 1 f.

<sup>16</sup> Siehe zum Begriff «EU-weites Flottenziel» Art. 3 Abs. 1 Bst. k VO (EU) Nr. 2019/631: «Die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionswerte aller neuen Personenkraftwagen oder aller neuen leichten Nutzfahrzeuge, die in einem bestimmten Zeitraum eingehalten werden müssen».

Mit der Verschärfung der CO<sub>2</sub>-Grenzwerte geht auch eine Umstellung des Messverfahrens einher.<sup>17</sup> Somit gelten vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2020 noch die Zielwerte des «alten» Messsystems Neuer Europäischer Fahrzyklus (NEFZ) und anschliessend soll das Worldwide Harmonized Lights Vehicles Test Procedures (WLTP) das massgebende Prüfverfahren sein (ErwGr. 24 u. Art. 1 Abs. 2 VO (EU) 2019/631).<sup>18</sup>

Wie bereits oben erwähnt, enthält die VO (EU) 2019/631 einen speziellen Anreizmechanismus zur Förderung von emissionsfreien und emissionsarmen Fahrzeugen.<sup>19</sup> Dementsprechend unterstehen Hersteller, die bestimmte Schwellenwerte («Benchmarks») erreichen, weniger strengen CO<sub>2</sub>-Grenzwerten. Die Schwellenwerte sind in Art. 1 Abs. 6 f. VO (EU) 2019/631 i.V.m. Anhang I VO (EU) 2019/631 festgelegt und betragen ab 2025 15 Prozent und ab 2030 35 Prozent an den jeweiligen Flotten neuer PW bzw. neuer leichter Nutzfahrzeuge. Bei Emissionsüberschreitungen richtet sich die Abgabe nach Art. 8 VO (EU) 2019/631.

## 2.2. Schweiz

Auf Bundesebene sieht die «Roadmap Elektromobilität 2022» vor, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehr so schnell wie möglich reduziert werden.<sup>20</sup>

Die Schweiz ist in der Automobilindustrie grundsätzlich ein Importland. Der Vereinigung der offiziellen Automobil-Importeure «auto-schweiz» unterstehen 38 Mitglieder, die für die offiziellen Importe von 58 Fahrzeugmarken zuständig sind.<sup>21</sup> Mit dem sogenannten «Branchenziel 10/20» wollen die offiziellen Automobil-Importeure der Schweiz dafür sorgen, dass die neuen verschärften CO<sub>2</sub>-Grenzwerte eingehalten werden können.<sup>22</sup>

Die Bestimmungen zu den CO<sub>2</sub>-Grenzwerten von PW, Lieferwagen und leichten Sattelschleppern lassen sich in Art. 10 ff. CO<sub>2</sub>-Gesetz und in Art. 17 ff. CO<sub>2</sub>-Verordnung<sup>23</sup> finden. Gemäss Art. 10 Abs. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen von PW, die erstmals in Verkehr gesetzt werden, bis Ende 2020 auf durchschnittlich 95g CO<sub>2</sub>/km zu reduzieren. Zur Erreichung dieser Ziele hat jeder Importeur oder Hersteller von PW gemäss Art. 10 Abs. 3 CO<sub>2</sub>-Gesetz die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen, der von ihm eingeführten oder in der Schweiz hergestellten Fahrzeuge, die im jeweiligen Jahr erstmals in Verkehr gesetzt werden, gemäss seiner individuellen Zielvorgabe, im Sinne von Art. 11 CO<sub>2</sub>-Gesetz, zu senken. Die individuellen Zielvorgaben und die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Grenzwerte werden am Ende des jeweiligen Jahres durch das BFE gemäss Art. 12 CO<sub>2</sub>-Gesetz i.V.m. Art. 27 bzw. 28 CO<sub>2</sub>-Verordnung berechnet. Ferner ist für die Berechnung der individuellen Zielvorgaben Anhang 4a CO<sub>2</sub>-Verordnung heranzuziehen. Bei Nichteinhaltung der individuellen Zielvorgaben richten sich die Sanktionen nach Art. 13 Abs. 1 Bst. b CO<sub>2</sub>-Gesetz i.V.m. Art. 29 CO<sub>2</sub>-Verordnung.<sup>24</sup>

<sup>17</sup> Siehe dazu analog in der Schweiz Botschaft Totalrevision CO<sub>2</sub>-Gesetz (Fn. 11), S. 277.

<sup>18</sup> Zu den Unterschieden zwischen NEFZ und WLTP siehe [https://www.focus.de/auto/ratgeber/kosten/wltp-zyklus-vs-nefz-ist-der-wltp-zyklus-wirklich-besser\\_id\\_5749720.html](https://www.focus.de/auto/ratgeber/kosten/wltp-zyklus-vs-nefz-ist-der-wltp-zyklus-wirklich-besser_id_5749720.html).

<sup>19</sup> VO (EU) Nr. 2019/631 (Fn. 13), ErwGr. 21 f.

<sup>20</sup> BFE/ASTRA (Fn. 9), Roadmap, S. 2.

<sup>21</sup> Siehe <https://www.auto.swiss/ueber-auto-schweiz/mitglieder/>.

<sup>22</sup> Siehe <https://www.auto.swiss/politik-themen/alternative-antriebe/branchenziel-10-20/>.

<sup>23</sup> Verordnung über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen vom 30. November 2012 (CO<sub>2</sub>-Verordnung; SR 641.711).

<sup>24</sup> Als Beispiel für eine Berechnung der CO<sub>2</sub>-Sanktion für Grossimporteure oder Emissionsgemeinschaften siehe <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/effizienz/mobilitaet/co2-emissionsvorschriften-fuer-neue-personen-und-lieferwagen/personenwagen-pw/sanktionsberechnung-pw.exurl.html/>.

Mit der Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes sollen u.a. im Verkehrssektor verschärfte Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen eingeführt werden.<sup>25</sup> Die Schweiz folgt bei den Vorgaben über die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen neuer PW grundsätzlich der Gesetzgebung der EU und sieht somit ebenfalls eine Umstellung auf das neue Messverfahren WLTP vor.<sup>26</sup> Der Art. 11 des Schlussabstimmungstextes des neuen CO<sub>2</sub>-Gesetzes<sup>27</sup> sieht vor, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenwagen, die erstmals in Verkehr gesetzt werden, in den Jahren 2021 – 2024 pro Jahr im Durchschnitt aller erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen höchstens 95 g CO<sub>2</sub>/km betragen dürfen.

### 2.3. Stellungnahme

Folgend werden einige Vor- und Nachteile, die sich aus den neuen Bestimmungen über die CO<sub>2</sub>-Grenzwerte von PW, Lieferwagen und leichten Sattelschleppern ergeben, kurz aufgezeigt.

Der Wirkungsgrad der neuen CO<sub>2</sub>-Grenzwerte von Fahrzeugen kann zum einen aufgrund der Ausrichtung der Bestimmungen kritisiert werden. Nach dem Wortlaut von Art. 10 CO<sub>2</sub>-Gesetz sind hiervon nämlich nur CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personen- und Lieferwagen und Sattelschleppern erfasst, «die erstmals in Verkehr gesetzt werden». Dementsprechend ist die Regelung einzig auf Neufahrzeuge bzw. auf Fahrzeughersteller ausgerichtet und weitere Einflussfaktoren wie u.a. die Fahrleistung und die Lebensdauer von Fahrzeugen werden nicht mitberücksichtigt.<sup>28</sup>

Zum anderen sind die Grenzwerte sehr ambitioniert festgelegt. Gemäss Expertenmeinungen wird es schwierig sein, diese Werte mit den heutigen technologischen und ökologischen Gegebenheiten einzuhalten.<sup>29</sup> Mit Blick auf den heutigen Verbrauch erfordern die im Jahr 2018 neu zugelassenen PW durchschnittlich 6.08 Liter Benzinäquivalent pro 100 Kilometer.<sup>30</sup> Der durchschnittliche g CO<sub>2</sub>/km-Wert in der Schweiz belief sich in demselben Jahr auf 137.8 g CO<sub>2</sub>/km, wobei im Vergleich zum Vorjahr ein Zuwachs von ca. 3.7 g/km zu verzeichnen war.<sup>31</sup> Dementsprechend erscheint eine Reduktion der durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen pro km von 137.8 g CO<sub>2</sub>/km im Jahr 2018 auf 95 g CO<sub>2</sub>/km in den nächsten Jahren mit der heutigen PW-Marktstruktur als schwierig.<sup>32</sup> Hinzu kommt, dass sich Konsumenten immer grössere

<sup>25</sup> Botschaft Totalrevision CO<sub>2</sub>-Gesetz (Fn. 11), S. 248 f.

<sup>26</sup> Botschaft Totalrevision CO<sub>2</sub>-Gesetz (Fn. 11), S. 277; siehe auch BFE/ASTRA, Einführung WLTP in der Schweiz, FAQ, Bern 2018, S. 1 ff.

<sup>27</sup> Siehe BBI 2020 7847.

<sup>28</sup> Siehe Webseite des Verbands der Automobilindustrie (VDA) <https://www.vda.de/de/themen/umwelt-und-klima/co2-regulierung-bei-pkw-und-leichten-nfz/ausgestaltung-der-co2-regulierung-fuer-die-zeit-nach-2020.html>.

<sup>29</sup> Vgl. VERBAND DER AUTOMOBILINDUSTRIE E.V. (VDA), Mehr Klimaschutz durch eine bessere und umfassendere CO<sub>2</sub>-Regulierung, Position zur CO<sub>2</sub>-Regulierung PkV post 2020, Berlin 2017, S. 6 ff.; Siehe dazu auch <https://www.paconsulting.com/insights/2018/driving-into-a-low-emissions-future>.

<sup>30</sup> BFE, Energieverbrauch und Energieeffizienz der neuen Personenwagen und leichten Nutzfahrzeuge 2018, 23. Berichterstattung im Rahmen der Energieeffizienzverordnung, Bern 2019, S. 39.

<sup>31</sup> BFE (Fn. 30), Berichterstattung Energieverbrauch, S. 24 u. 40.

<sup>32</sup> Siehe EBP, PKW-Perspektiven EU und Schweiz, EBP-Hintergrundbericht, Version 2019, S. 3, «Aufgrund der hohen Kaufkraft weist der Schweizer Neuwagenmarkt innerhalb Europa überdurchschnittliche g CO<sub>2</sub>/km-Werte auf, [...]. Werden für die Schweiz die gleichen technologischen Entwicklungen angenommen wie für die EU, und nehmen auch die Marktanteile der BEV und PHEV in etwa so schnell zu wie in der EU, kann die Schweiz als isolierten Neuwagenmarkt den 95-g-Zielwert ca. 5 Jahre später als die EU (Durchschnitt über alle

Fahrzeuge, insbesondere «Sport Utility Vehicles» (sog. SUV), kaufen. Der heutige Anteil an verkauften SUVs beläuft sich bereits auf 40 Prozent aller verkauften PWs weltweit.<sup>33</sup> Dies bedeutet, dass SUV nach dem Energiesektor der zweitgrösste CO<sub>2</sub>-Emittent weltweit sind und dementsprechend mit der momentan PW-Marktstruktur eher ein Anstieg als eine Reduktion der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erwarten ist.<sup>34</sup>

Überdies sind die realen Treibhausgasemissionen auf der Strasse im Vergleich zu den Werten im Prüfungsverfahren gemäss einer Studie des «international council on clean transportation» (ICTT) höher und weichen somit viel stärker voneinander ab als gedacht.<sup>35</sup> Gründe für die Abweichungen zwischen Verbrauch und Emissionen im Realbetrieb und den Werten der NEFZ-Prüfverfahren sind u.a. die Umgebungsbedingungen, die auf der Strasse im Vergleich zum Labor variieren oder auch gewisse Technologien, die sich besser für das NEFZ-Prüfverfahren eignen und dadurch die Werte positiv beeinflussen bzw. verfälschen können.<sup>36</sup> Mit der Umstellung auf das neue Prüfverfahren WLTP ist zwar zu erwarten, dass sich die Differenzen der Messwerte zwischen Labor und Strasse halbieren. Die Differenzen werden aber dennoch nicht gänzlich entfallen.<sup>37</sup>

Nichtsdestotrotz sind die verschärften CO<sub>2</sub>-Grenzwerte sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung, um die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu verringern. Fahrzeughersteller werden damit gezwungen, vermehrt emissionsfreie Fahrzeuge zu produzieren, um die Flottenziele einzuhalten. Hierbei ist aber zu bemerken, dass trotz den entsprechenden Anreizen für die Fahrzeugsteller auch der Konsument gefordert ist, sein Fahrverhalten anzupassen, um die Effizienzgewinne nicht wieder zunichte zu machen.<sup>38</sup> Gemeint ist hierbei der sogenannte «direkte Rebound-Effekt beim Neuwagenkauf»: Der Konsument erwirbt zwar ein Fahrzeug mit einem effizienteren Motor, aber entscheidet sich für einen grösseren Wagen oder legt mit dem neuen effizienteren Fahrzeug mehr Kilometer zurück als mit dem vorherigen Fahrzeug.<sup>39</sup>

---

*Mitgliedstaaten) erreichen. Unter der Annahme des COM-Szenarios zur Elektromobilität in der Schweiz würden die Elektrofahrzeuge im 2025 einen Marktanteil von ca. 21 % erreichen.»*

<sup>33</sup> Siehe dazu Resultate der Studie der International Energy Agency (IEA) <https://www.iea.org/newsroom/news/2019/october/growing-preference-for-suvs-challenges-emissions-reductions-in-passenger-car-mark.html>.

<sup>34</sup> Siehe dazu Resultate der Studie der International Energy Agency (IEA) (Fn. 33).

<sup>35</sup> TIETGE UWE/DÍAZ SONSOLES/MOCK PETER ET AL., ICTT/TNO, From laboratory to road, a 2018 update on official and «real-world» fuel consumption and CO<sub>2</sub> values for passenger cars in europe, White paper, Beijing/Berlin/Brüssel/San Francisco/Washington 2019, S. 1 ff.

<sup>36</sup> BFE/ASTRA (Fn. 26), Einführung WLTP, S. 3 f.

<sup>37</sup> BFE/ASTRA (Fn. 26), Einführung WLTP, S. 3.

<sup>38</sup> Siehe SCCER MOBILITY, White Paper «Auf dem Weg zu einem energieeffizienten und klimafreundlichen Schweizer Mobilitätssystem», Zürich 2017, S. 1 ff.; siehe dazu auch DEUTSCHER BUNDESTAG, 19. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung vom 11. Oktober 2019, 19/13944, S. 8.

<sup>39</sup> UMWELTBUNDESAMT, Rebound-Effekte: Wie können sie effektiv begrenzt werden?, Dessau-Rosslau 2016, S. 5 f.; Siehe auch EBP (Fn. 32), S. 12, «Für den mittleren g CO<sub>2</sub>/km-Wert relevant ist der [...] direkte Rebound-Effekt. Mikrosimulationen des Schweizer Neuwagenmarkts bestätigen, dass dieser ca. 8.3% beträgt».

## 3. Zulassungsverbote von Benzin- und Dieselfahrzeugen

### 3.1 EU

#### 3.1.1. Bestrebungen ausgewählter EU-Staaten

Abgesehen davon, dass die EU ihre CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue PW und leichte Nutzfahrzeuge verschärft hat, möchten einige EU-Länder weitergehen und diskutieren über konkrete Bestimmungen für ein Zulassungsverbot von Benzin- und Dieselfahrzeugen.

In Frankreich wurde am 24. Dezember 2019 das «loi d'orientation des mobilités» erlassen.<sup>40</sup> Dieses Gesetz<sup>41</sup> stellt eine grundlegende Reform der französischen Mobilitätspolitik dar.<sup>42</sup> Frankreich setzt sich gemäss Art. 73 loi d'orientation des mobilités bis im Jahr 2050 eine vollständige Dekarbonisierung des Strassenverkehrs zum Ziel. Dafür sollen einerseits, entsprechend der Gesetzgebung der EU, der Anteil emissionsfreier bzw. emissionsarmer Fahrzeuge durch die verschärften CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für neuzugelassene Fahrzeuge allmählich erhöht werden und andererseits soll der Verkauf von Fahrzeugen mit fossilen Brennstoffen bis 2040 verboten werden. Art. 73 loi d'orientation des mobilités sieht ferner vor, dass alle fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes eine parlamentarische und wissenschaftliche Evaluation dieser Bestimmung, im Rahmen einer öffentlichen Debatte im Senat und in der Nationalversammlung, durchgeführt werden muss.

In Deutschland wird ein Verkaufsverbot von Benzin- und Dieselfahrzeugen bislang noch diskutiert.<sup>43</sup> Insbesondere die Grünen Deutschland fordern ein Verbot von Neuwagen mit Verbrennungsmotoren ab dem Jahr 2030.<sup>44</sup>

In einer Regierungserklärung vom 21. Januar 2019 gab der Ministerpräsident Schwedens, Stefan Löfven, bekannt, dass in Schweden ab dem Jahr 2030 keine Neuwagen mit Verbrennungsmotor mehr verkauft werden sollten.<sup>45</sup>

Dänemark möchte den Verkauf von Diesel- und Benzinfahrzeugen ab dem Jahr 2030 ebenfalls verbieten.<sup>46</sup>

#### 3.1.2. Nationaler Alleingang der EU-Staaten?

Mit einem am 4. Oktober 2019 eingereichten Vorstoss möchte Dänemark dieses Diesel- und Benzinverbot bestärken und fordert ein EU-weites Verbot ab 2040.<sup>47</sup> Falls dies nicht möglich

<sup>40</sup> Das Dossier zur Gesetzesvorlage ist abrufbar unter <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000037646678&type=general&typeLoi=proj&legislature=15>.

<sup>41</sup> Die aktuelle Version des Gesetzes ist abrufbar unter <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000037646678/>.

<sup>42</sup> Siehe <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/elisabeth-borne-et-jean-baptiste-djebbari-saluent-promulgation-loi-dorientation-des-mobilites>.

<sup>43</sup> Siehe <https://www.autozeitung.de/zev-benziner-diesel-verbot-bis-2050-116894.html#>.

<sup>44</sup> Siehe <https://www.gruene.de/themen/sauber-autofahren>.

<sup>45</sup> Siehe <https://www.government.se/speeches/2019/2/01/statement-of-government-policy-21-january-2019>.

<sup>46</sup> Siehe <https://www.dr.dk/nyheder/politik/regeringen-stop-salg-af-nye-diesel-og-benzinbiler-i-2030>.

<sup>47</sup> Council of the European Union, Information from the Danish delegation, supported by the Luxembourg delegation, Transition to a fleet of zero-emission passenger cars – a necessity for a climate neutral EU by 2050 at the latest, 12545/1/19, 1. Oktober 2019, Annex, S. 2 f.; Council of the European Union, Pressemitteilung vom 4. Oktober 2019, Outcome of the council meeting, 3716th Council meeting, environment, provisional version, 12829/19, S. 9.

sei, fordert Dänemark, dass zumindest die einzelnen Mitgliedstaaten ein Verbot erlassen können, ohne dabei gegen EU-Recht zu verstossen, was nun in der EU weiter diskutiert werden muss.<sup>48</sup> Folgend wird nun erläutert, aus welchen Gründen ein sogenannter «nationaler Alleingang» eines Mitgliedsstaates, womöglich gegen EU-Recht verstossen würde.

Mit Art. 114 Abs. 5 AEUV<sup>49</sup> besteht für die einzelnen Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eines nationalen Alleinganges, sprich die Einführung neuer, strengerer Regelungen, sofern gewisse Voraussetzungen erfüllt sind und die Kommission der in Aussicht genommenen Bestimmung zustimmt.<sup>50</sup>

Nach dem Gesetzeswortlaut von Art. 114 Abs. 5 AEUV muss die neue innerstaatliche Bestimmung dem Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt dienen. Zudem muss es sich um neue wissenschaftliche Erkenntnisse handeln und es muss ein spezifisches Umweltproblem bestehen, das erst nach Erlass der Harmonisierungsmassnahme aufgetreten ist. Als letzte Voraussetzung muss die Bestimmung ferner verhältnismässig sein.

Bei der Auslegung dieses Artikels auf ein nationales Benzin- und Dieserverbot resultiert folgendes: Die Voraussetzung des Schutzes der Umwelt kann aufgrund der eintretenden CO<sub>2</sub>-Reduktion bejaht werden. Ferner würde wahrscheinlich auch die Voraussetzung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse durch das Abstützen auf womöglich vorhandenen, «neuen Stellungnahmen wissenschaftlicher Gremien», erfüllt sein.<sup>51</sup> Knackpunkt und in diesem Sinne fehlende Voraussetzung für ein nationaler Alleingang eines Benzin- und Dieserverbotes wird womöglich die Voraussetzung des Vorliegens eines spezifischen Umweltproblems sein.<sup>52</sup> In welchen Fällen es sich um ein spezifisches Umweltproblem handelt ist zwar von der Rechtsprechung bisweilen nicht explizit entschieden worden, aber es «*dürfte darauf abzustellen sein, ob ein Problem in einem Mitgliedstaat besonders virulent oder aber ungewöhnlich ist*».<sup>53</sup> Hierbei kann davon ausgegangen werden, dass das Argument des CO<sub>2</sub>-Austosses nur bezogen auf ein einzelnen Mitgliedsstaat nicht greifen würde und zur Lösung des Problems ein EU-weites Verbot erforderlich wäre, womit sich auch die Prüfung weiterer Voraussetzungen von Art. 114 Abs. 5 AEUV erübrigt.

Wie sich die Durchsetzung von möglichen nationalen Benzin- und Dieserverboten in Zukunft entwickelt, ist offen. Zudem ist zu erwähnen, dass sich bei der möglichen Einführung eines unionsweiten Verbotes die Mitgliedsstaaten mit einer starken Autoindustrie womöglich querstellen würden.<sup>54</sup>

### 3.2. Norwegen

In Norwegen hat das Parlament am 13. Juni 2016 entschieden, dass alle verkauften neuen PW und leichten Lieferwagen ab dem Jahr 2025 emissionsfrei (Elektro- oder Hybridfahrzeuge)

<sup>48</sup> Council of the European Union, Information from the Danish delegation (Fn. 47), S. 2 f.; siehe dazu auch <https://www.auto-motor-und-sport.de/verkehr/verbrenner-aus-immer-mehr-verbote-zukunft-elektroauto/>.

<sup>49</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABI C 326 vom 26.10.2012.

<sup>50</sup> SCHERER JOACHIM/HESELHAUS SEBASTIAN, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts 43. EL Oktober 2017, Rn. 149; EPINEY ASTRID, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Auflage, Baden-Baden 2019, 5. Kapitel Grundprinzipien der Umweltrechts in der Europäischen Union, Rn. 103 ff.

<sup>51</sup> KORTE, in: Callies/Ruffert, Kommentar EUV/AEUV, 5. Auflage, München 2016, Art. 114 Rn. 104; Siehe EPINEY (Fn. 50), Rn. 107.

<sup>52</sup> Siehe KORTE (Fn. 51), Art. 114 Rn. 105 f.

<sup>53</sup> EPINEY (Fn. 50), Rn. 109 f.

<sup>54</sup> Vgl. <https://www.auto-motor-und-sport.de/verkehr/verbrenner-aus-immer-mehr-verbote-zukunft-elektroauto/> (Fn. 48).



sein müssen, sowie dass alle neuen Stadtbusse, die ab 2025 verkauft werden, entweder emissionsfrei sein müssen oder mit Biogas angetrieben werden müssen.<sup>55</sup>

### 3.3. Schweiz

In der Schweiz ist bisher keine gesetzliche Regelung vorgesehen, die die Zulassung von fossil betriebenen Fahrzeugen ab einem gewissen Zeitpunkt verbietet. Jedoch wurde diese Thematik auf Bundesebene bereits mehrmals angesprochen.

Mit der im März 2017 eingereichten Motion «Das Pariser Klimaabkommen umsetzen. Ab 2025 nur noch Autos mit Zero-Emission-Antrieb zulassen» von Nationalrat Balthasar Glättli wurde ein gesetzliches Verbot aller Neuzulassungen von PW mit Verbrennungsmotoren ab 2025 gefordert.<sup>56</sup> Diese Motion wurde am 5. März 2019 vom Nationalrat abgelehnt.<sup>57</sup> Im Rahmen dieser Debatte war der Bundesrat in seinem Votum zwar für die Ablehnung der Motion, aber er wies darauf hin, dass es sich bei der Motion, hinsichtlich der Diskussion über die Erreichung der CO<sub>2</sub>-Grenzwerte im Verkehr, um einen «Weckruf» handle.<sup>58</sup>

Im August 2019 hat der Bundesrat für das Klimaziel 2050 festgelegt und beschlossen, dass die Schweiz ab dem Jahr 2050 keine Treibhausgasemissionen mehr ausstossen soll.<sup>59</sup> Momentan handelt es sich bei diesem Ziel aber bloss um eine Absichtserklärung und die rechtliche Umsetzung wird erst in den künftigen Revisionen des CO<sub>2</sub>-Gesetzes nach 2030 erfolgen.<sup>60</sup>

Des Weiteren sieht die sogenannte «Gletscherinitiative» in ihrem Initiativtext vor, dass mit der Einführung von Art. 74a Abs. 3 BV<sup>61</sup> ab 2050 in der Schweiz keine fossilen Brenn- und Treibstoffe mehr in Verkehr gebracht werden dürfen, wobei Ausnahmen für technisch nicht substituierbare Anwendungen zulässig sind, soweit sichere Treibhausgassenken im Inland die dadurch verursachte Wirkung auf das Klima dauerhaft ausgleichen.<sup>62</sup> Der Bundesrat sieht im direkten Gegenentwurf zur Gletscherinitiative in Art. 74a Abs. 3 BV den folgenden Wortlaut vor: *«Die Wirkung der vom Menschen verursachten und in der Schweiz anfallenden Treibhausgasemissionen auf das Klima muss spätestens ab 2050 durch sichere Treibhausgassenken dauerhaft ausgeglichen werden.»*<sup>63</sup> Die Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf endete am 2. Dezember 2020.<sup>64</sup>

<sup>55</sup> PARLAMENT NORWEGEN, Innst. 401 S (2015-2016) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=65327>; NORGE, Det kongelige samferdselsdepartement, Meld. St. 33 (2016 – 2017), Melding til Stortinget, Nasjonal transportplan 2018 – 2029, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20162017/id2546287/sec1>.

<sup>56</sup> Siehe Motion 17.3081 vom 8. März 2017, Das Pariser Klimaabkommen umsetzen. Ab 2025 nur noch Autos mit Zero-Emission-Antrieb zulassen, Glättli Balthasar; AB 2019 N 28 ff.

<sup>57</sup> AB 2019 N 60 (Fn. 56).

<sup>58</sup> AB 2019 N 59 (Fn. 56).

<sup>59</sup> Siehe Medienmitteilung des Bundesrats vom 28. August 2019 <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76206.html>.

<sup>60</sup> Vgl. BAFU, Klimaziel 2050: Netto-Null Treibhausgasemissionen, Hintergrundpapier, Bern 2020; siehe auch <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klimaziel-2050.html>.

<sup>61</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

<sup>62</sup> Siehe <https://gletscher-initiative.ch/der-initiativtext>.

<sup>63</sup> BUNDESRAT, Erläuternder Bericht zur Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Klimapolitik), S. 19.

<sup>64</sup> Siehe Medienmitteilung des Bundesrats vom 2. September 2020 <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80266.html#downloads>.

## 4. Schlussbemerkungen

Es führt wohl mittel- und langfristig kein Weg an einem Zulassungsverbot für Benzin- und Dieselfahrzeuge vorbei. Die Einführung in den einzelnen Ländern ist nur eine Frage der Zeit und der Stärke des politischen Widerstandes. Länder wie die Schweiz, deren Wirtschaft nicht von der Fahrzeugproduktion abhängt, sehen in der Regel strengere Massnahmen zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Reduktionen vor, da in diesen der politische Widerstand kleiner ist.

---

MLaw Marion Zumoberhaus ist wissenschaftliche Assistentin bei Prof. Dr. Sebastian Heselhaus am Zentrum für Recht und Nachhaltigkeit der Universität Luzern (CLS). Der Beitrag ist Bestandteil der Forschung am Competence center for Energy Law Lucerne (CELL) sowie des Forschungsprojekts SCCER CREST ([www.sccer-crest.ch](http://www.sccer-crest.ch)), das von der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung Innosuisse unterstützt wird.

---