

# zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/631 hinsichtlich der CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue leichte Nutzfahrzeuge und der Kennzeichnung von Fahrzeugen sowie zur Aufhebung der Richtlinie 1999/94/EG [KOM(2025) 995]

Der ADAC e.V. ist ein nicht-wirtschaftlicher Verein, der seine vorrangige Aufgabe in der Förderung und Aufrechterhaltung der Mobilität seiner Mitglieder sieht. Hilfe, Rat und Schutz nach Panne, Unfall und Krankheit beschreiben den Kern der Tätigkeiten. Ein hohes Engagement zeigt der ADAC für die Verkehrssicherheit sowie die Verkehrserziehung. Unabhängige Verbraucherschutztests dienen der Aufklärung der Mitglieder und tragen u. a. zu Fortschritten bei der Fahrzeugsicherheit, beim Umwelt- und Klimaschutz bei. Der ADAC ist ein anerkannter Verbraucherverband. Die Beratungsleistung für Mitglieder umfasst juristische, technische sowie touristische Themen. Zusätzlich gilt der Einsatz des ADAC der Förderung des Motorsports und des Tourismus sowie der Erhaltung, Pflege und Nutzung des kraftfahrttechnischen Kulturgutes, der Förderung der Luftrettung sowie der Wahrnehmung und Förderung der Interessen der Sportschifffahrt. Im Rahmen der Interessensvertretung setzt sich der ADAC für die Belange der Verkehrsteilnehmenden sowie für Fortschritte im Verkehrswesen unter Berücksichtigung des Umwelt- und Klimaschutzes ein. Der ADAC ist eingetragen im Lobbyregister des Deutschen Bundestags nach dem Lobbyregistergesetz, Registernummer: R002184. Die Interessensvertretung wird auf der Grundlage des Verhaltenskodex nach dem Lobbyregistergesetz und dem ADAC Verhaltenskodex Interessensvertretung betrieben.

## Grundsätzliche Anmerkungen

Der ADAC setzt sich für Klimaschutz im Verkehr ein. Gleichzeitig spricht sich der ADAC für eine Klimapolitik aus, die wirtschaftlich tragfähig, sozial ausgewogen und konsequent auf die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher ausgerichtet ist. Klimaschutz wird dann erfolgreich sein, wenn er von den Menschen akzeptiert und aktiv mitgetragen wird.

Gerade im Verkehrsbereich ist diese Akzeptanz entscheidend. Pauschale Verbote, Einschränkungen oder eine einseitige Fokussierung auf einzelne Antriebs- oder Verkehrskonzepte lehnt der ADAC ab, da sie die Akzeptanz gefährden und an der Lebenswirklichkeit vieler Menschen vorbeigehen. Der ADAC fordert daher Technologieoffenheit und ein klares politisches Bekenntnis zur Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher. Unterschiedliche Antriebe und Energien müssen von der Politik fair und transparent miteinander verglichen und nach ihrem tatsächlichen Beitrag zur Emissionsminderung bewertet werden. Nur so können sachgerechte und effiziente Lösungen entstehen, die sowohl Klimaschutz als auch Mobilitätsbedürfnisse berücksichtigen.

Die Elektromobilität wird dabei eine zentrale Rolle spielen und einen wichtigen Beitrag zur Dekarbonisierung des Verkehrs leisten. Für ihren Hochlauf gilt es, bereits bestehende Instrumente wie die RED und die AFIR ambitioniert weiterzuentwickeln und umzusetzen, da diese gemeinsam wirksamen Impulse für den Übergang zur klimaneutralen Mobilität setzen können.

Aus Sicht des ADAC wird die E-Mobilität voraussichtlich nicht die alleinige Lösung für die Anforderungen der Verbraucher an individuelle Mobilität sein. Ergänzend sind weitere klimafreundliche Technologien und Antriebe erforderlich, um die Vielfalt des Bedarfs und der regionalen Rahmenbedingungen abzudecken. Nachhaltige Mobilität bedeutet daher pragmatische, technologieoffene Lösungen, die Emissionen wirksam reduzieren und gleichzeitig bezahlbare und verlässliche

Mobilität sichern. Maßnahmen und Ziele müssen sich realistisch an der Alltagsrealität der Menschen orientieren und ihnen langfristig Planungssicherheit geben.

Die EU-Kommission hat Vorschläge zur Anpassung der EU-Flottengrenzwertregulierung vorgelegt. Der ADAC begrüßt die Abkehr vom starren 100-Prozent-Reduktionsziel ab 2035 und die damit verbundene technologische Öffnung. Gleichzeitig kritisiert der ADAC die zu engen Grenzen bei der Anrechnung alternativer Kraftstoffe sowie fehlende ausreichende Rahmenbedingungen für einen technologieoffenen und zugleich sozialverträglichen Klimaschutz im Straßenverkehr. Dabei ist zu betonen, dass alternative Kraftstoffe für die Dekarbonisierung und Defossilisierung nicht nur eine zusätzliche Perspektive für neue Pkw darstellen, sondern für die Verringerung der Treibhausgasemissionen des großen Bestandes an Fahrzeugen eine entscheidende Rolle spielen. Gerade für bereits zugelassene Fahrzeuge, die noch viele Jahre im Straßenverkehr genutzt werden, bieten alternative Kraftstoffe die Möglichkeit, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß nachhaltig zu reduzieren und so einen wirksamen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Klimaschutz und bezahlbare Mobilität müssen Hand in Hand gehen.

## 1. Ausgangslage

Nach bisher geltendem EUR-Recht sollen die CO<sub>2</sub>-Emissionen neu zugelassener Pkw bis 2035 gegenüber 2021 um 100 Prozent reduziert werden. Dieses Nullemissionsziel entspricht faktisch einem Neuzulassungsverbot von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor, da nichtelektrische Antriebe ab 2035 nur durch prohibitiv hohe Strafzahlungen zulassungsfähig sein werden.

Die EU-Kommission schlägt nun eine Reform dieser Regelung vor. Künftig soll der durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Ausstoß der Neuwagenflotte ab 2035 um mindestens 90 Prozent gegenüber 2021 geringer ausfallen. Die verbleibenden 10 Prozent sollen durch industrielle Maßnahmen wie den Einsatz von grünem Stahl sowie durch erneuerbare Kraftstoffe ausgeglichen werden können.

## 2. Grundsätzliche Anmerkungen des ADAC

### 2.1 Technologische Öffnung grundsätzlich richtig

Der ADAC begrüßt, dass die EU-Kommission vom Nullemissionsziel für Neufahrzeuge abrückt und damit eine gewisse Öffnung für andere Antriebstechnologien ermöglicht. Die Anpassung der Flottengrenzwerte soll ermöglichen, dass neben batterieelektrischen Fahrzeugen auch Plug-In-Hybride, Fahrzeuge mit Range Extender oder unter bestimmten Voraussetzungen auch Verbrenner-Pkw ab 2035 neuzugelassen werden dürfen.

Dies würde den unterschiedlichen Mobilitätsbedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher in geeigneter Weise als der bisherige Rechtsrahmen Rechnung tragen. Grundsätzlich kann ein solcher Ansatz helfen, Klimaschutz im Verkehr breiter und für Verbraucher bezahlbarer umzusetzen. Entscheidend ist aus Sicht des ADAC nicht die konkrete Antriebstechnologie, sondern der tatsächliche Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Reduktion sowie ein ausreichendes Angebot an bezahlbaren Fahrzeugen mit unterschiedlichen Antriebstechnologien, die den individuellen Bedürfnissen der Autofahrer und deren konkreten Nutzungszweck gerecht werden. Nicht für jeden Anwendungsfall ist Elektromobilität die ideale Lösung, auch sehr klimaschonende Alternativen, haben ihre Berechtigung.

### 2.2 Elektromobilität bleibt wichtig

Die Anpassung der Flottengrenzwerte stellt aus Sicht des ADAC keine Abkehr vom Bekenntnis zur wichtigen Rolle der Elektromobilität dar. Batterieelektrische Fahrzeuge bleiben ein zentraler Baustein der Defossilisierung des Verkehrssektors. Gleichzeitig wird jedoch die Realität anerkannt: Der Hochlauf der Elektromobilität verläuft in der EU langsamer als erwartet, insbesondere bei privaten Käufern bestehen weiterhin Zurückhaltung und Hürden. Durch Verbesserungen des Fahrzeugangebots, der Ladeinfrastruktur und günstigeren Ladetarifen wird die Attraktivität für Autokäufer weiter zunehmen. Dennoch sollte der Wettbewerb von Antrieben und Energien im Sinne der Wahlfreiheit der Verbraucher offen gestaltet werden.

## 3. ADAC Empfehlungen zur Ausgestaltung des Vorschlags

### 3.1 Umstellung auf LCA-Methodik

Artikel 7a der aktuellen Fassung der VO (EU) 2019/631 verpflichtete die Kommission, bis zum 31.12.2025 eine Methodik für die Life Cycle Assessment (LCA)-Betrachtung vorzulegen. Im Vorschlag wurde diese Verpflichtung nicht umgesetzt. Ohne eine an die LCA-Betrachtung angelehnte Methodik, die in einem ersten Schritt unabhängig vom Antrieb zumindest einheitliche Well-to-Wheel Werte ermöglichen sollte, bleibt die Regulierung technologie-asymmetrisch. Die Beibehaltung der Messung der CO<sub>2</sub>-Emissionen am Abgasrohr (Tailpipe) verhindert einem methodisch überzeugenden ganzheitlichen Vergleich unterschiedlicher Antriebe und Energien. BEV gelten weiterhin pauschal als 0 g CO<sub>2</sub>/km, ohne die Vorkette der Energieproduktion zu berücksichtigen. Dies wird nicht dadurch obsolet, dass Kraftstoff- und Stahlgutschriften begrenzt möglich werden sollen. Eine ganzheitliche LCA-Betrachtung ist essenziell für eine technologieoffene Regulierung, die verschiedene Antriebsarten fair bewertet und sicherstellt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher informierte Entscheidungen treffen können. Die zu verwendenden Werte sind von den EU-Behörden bereitzustellen und sollen geprüfte Daten der Automobilhersteller zur Fahrzeugproduktion beinhalten. Der ADAC fordert die Kommission daher auf, eine LCA-Methodik mit einheitlicher, praxisnaher Datenbasis zeitnah vorzulegen und zu implementieren. Reale Lebenszykluseffekte der unterschiedlichen Antriebe und Energien müssen im Interesse der Verbraucher fair abgebildet werden.

### 3.2 Anrechnung alternativer Kraftstoffe ambitionierter und schneller ermöglichen

Der ADAC kritisiert nachdrücklich, dass die Potenziale von Biokraftstoffen und E-Fuels in den Vorschlägen der EU-Kommission nur unzureichend berücksichtigt werden. Nach aktuellem Stand sollen ab 2035 lediglich bis zu drei Prozent der CO<sub>2</sub>-Minderungsleistung durch erneuerbare Kraftstoffe angerechnet werden können. Darüber hinaus sollen nicht alle alternativen Kraftstoffe einbezogen werden. Angesichts des aus Verbrauchersicht notwendigen technologieoffenen Wettbewerbs bei Antrieben und Energien sind diese Restriktionen nicht nachvollziehbar. Um Stabilität in die Nachfrage nach Kraftstoffen und damit den Produktionshochlauf zu bringen, wäre eine höhere Anrechnung ab 2030 sinnvoll.

Die Anrechenbarkeit eines höheren Prozentsatzes unter Berücksichtigung aller alternativen Kraftstoffe gemäß RED zu einem früheren Zeitpunkt, spätestens 2030, schafft Anreize für Investitionen in die Produktion solcher Kraftstoffe. Auf diese Weise würde auch der hohen Bedeutung alternativer Kraftstoffe für die Defossilisierung des bestehenden Fahrzeugbestands Rechnung getragen. Es würde eine dauerhaft verlässliche Nachfrage nach zusätzlicher Produktion dieser Kraftstoffe entstehen und die langfristige Investitionsbereitschaft erhöhen. Je früher Investitionen getätigt werden, umso besser für den Hochlauf der Produktion, die Preis-Degression und damit letztlich auch für die Verbraucher. Bereits heute leisten Biokraftstoffe wie Super E10 Benzin oder auch die Dieselsorten B7, B10 sowie HVO100 als Beimischung oder in Reinform einen deutlichen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Reduktion. Höhere Beimischungsquoten, zum Beispiel von fortschrittlichen Biokraftstoffen auf Basis von Abfall und Reststoffen, könnten kurzfristig zusätzliche Klimaschutzpotenziale erschließen.

Um die Anreize in die Produktion dieser Kraftstoffe zu erhöhen, sollte parallel das Ambitionsniveau der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (RED) erhöht und die Novelle der Energiesteuerrichtlinie abgeschlossen werden.

### 3.3 Anreize für den Hochlauf von eFuels verstärken

eFuels werden im Vorschlag der EU-Kommission zwar grundsätzlich erwähnt, erhalten jedoch keine besondere regulatorische Rolle. Aus Sicht des ADAC sollte dies geändert werden, denn strombasiert hergestellte Kraftstoffe können langfristig einen wichtigen Beitrag zur

Klimaneutralität leisten. In Segmenten, in denen batterieelektrische Lösungen an Grenzen stoßen, und für Bestandsfahrzeuge braucht es für Verbraucherinnen und Verbraucher bezahlbare Alternativen.

Die im Kommissionsvorschlag vorgesehene sehr begrenzte Anrechnung im Neuwagenbereich setzt zu wenige zusätzliche Investitions- oder Markthochlaufanreize. Auch hier ist begleitend die Erhöhung der RED und die Verabschiedung der Novelle der Energiesteuerrichtlinie erforderlich.

### **3.4 Mehrfachanrechnung kleiner E-Fahrzeuge (M1E)**

Die Einführung einer neuen Fahrzeugklasse M1E mit Mehrfachanrechnung bis 2034 kann aus Verbrauchersicht Vorteile bringen, muss aber bestimmten Anforderungen wie Sicherheit und Alltagstauglichkeit genügen. Dann kann die gezielte Begünstigung kleiner BEV-Angebot und Wettbewerb im unteren Preissegment stärken und den Einstieg in die Elektromobilität für neue Nutzergruppen erschließen. Allerdings waren „super credits“ in der Vergangenheit umstritten, weil sie rechnerische Flottenwerte verbessern können, ohne zwangsläufig gleiche reale Emissionsminderungen zu erzielen. Ein Faktor 1,3 für kleine E-Fahrzeuge der neuen Kategorie M1E, die in der EU hergestellt wurden, kann dazu führen, dass europäische Hersteller weniger tatsächlich emissionsarme Fahrzeuge bauen müssen, um die Ziele einhalten zu können. Dies könnte Herstellern den Preisdruck von emissionsstärkeren Fahrzeugen nehmen. Die Mehrfachanrechnung sollte daher an Verbrauchervorteile gebunden und befristet in definierten Grenzen (Preisgrenzen und Mindestniveau an Sicherheitsstandards) erfolgen. Wenn eine Mehrfachanrechnung für M1E umgesetzt wird, wird diese Fahrzeugkategorie für Hersteller attraktiv genug sein, um ein für Verbraucher wichtiges Segment zu entwickeln; andernfalls könnte das Angebot voraussichtlich sehr gering bleiben. Eine transparente Überwachung und Überprüfung der Wirksamkeit sollte nach festen Zeiträumen gestaffelt erfolgen.

### **3.5 Definition von CNF-Fahrzeugen ergänzen**

Im Kommissionsvorschlag fehlt die Einführung einer neuen Fahrzeugklasse für Carbon Neutral Fuels (CNF) Fahrzeuge, obwohl dies in Erwägungsgrund 11 zu VO 2023/851 angekündigt worden war. Artikel 2 der Verordnung sollte um eine Definition für CNF-Fahrzeuge als eigene Fahrzeugklasse ergänzt werden. Zudem sollte ein neuer Artikel geschaffen werden, der die Regelung der Zulassung und Überwachung von CNF-Fahrzeugen vorsieht. Eine eigene Fahrzeugklasse für eFuels-only Fahrzeuge stärkt die technologische Offenheit und gibt Verbrauchern zusätzliche Wahlmöglichkeiten, insbesondere für Langstreckenverkehr und in Regionen mit begrenzter Elektromobilitätsinfrastruktur.

### **3.6 Rolle von Plug-In-Hybrid- und Extended-Range-Fahrzeugen realistisch anrechnen**

Plug-In-Hybride (PHEV) und Range-Extender-Fahrzeuge (REEV) erleichtern vielen Verbrauchern den Einstieg in die Elektromobilität und können einen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Reduktion leisten. Sind noch zu bestimmende Voraussetzungen wie Mindestreichweite, CO<sub>2</sub>-Vorteil und Batteriehaltbarkeit erfüllt, könnten diese in der CO<sub>2</sub>-Flottenregulierung berücksichtigt werden. Hierbei sollten CO<sub>2</sub>-Emissionen mit realistischen Ansätzen der CO<sub>2</sub>-Emissionen einschließlich der Vorkette sowie der elektrischen Nutzung angerechnet werden. Eine hohe elektrische Mindestreichweite sollte regulatorisch verankert werden und den Fahrern die elektrische Nutzung erleichtern. Hersteller müssen einen guten Batteriezustand (State of Health) auch bei intensiver elektrischer Nutzung von PHEV und REEV über lange Zeit sicherstellen. Um die Akzeptanz von PHEV zu sichern, sollten niedrige elektrische Fahranteile nicht zum Beispiel durch Einschränkungen der Fahreigenschaften technisch sanktioniert werden. Um den tatsächlichen elektrischen Einsatz im Alltag zu fördern, sind nationale Steueranreize für die elektrische Nutzung zu erhöhen.

### **3.7 Infrastruktur für alternative Mobilität verbessern**

Ungeachtet der Antriebstechnologie bleibt der Ausbau der Lade- und Betankungsinfrastruktur für erneuerbaren Strom und alternative Kraftstoffe elementar notwendig. Diese Infrastruktur muss flächendeckend in Europa und gut erreichbar ausgebaut sein, einfache Handhabung und vor allem Preistransparenz gewährleisten, denn diese Faktoren sind bei Verbraucherinnen und

Verbrauchern mitentscheidend für die Akzeptanz von emissionsarmen und -freien Fahrzeugen. Hierzu ist die anstehende Novelle AFIR zu nutzen.

## 4. ADAC Forderungen

Der ADAC fordert Europäisches Parlament und Ministerrat auf, den Vorschlag zur Änderung der Flottengrenzwerte für Pkw wie folgt anzupassen:

- **Mehr technologische Offenheit und Angebotsvielfalt** in der Flottengrenzwertregulierung ab 2035, um die Akzeptanz bei Verbraucherinnen und Verbrauchern zu sichern
- **Schrittweise Einführung einer Lebenszyklusorientierten CO<sub>2</sub>-Anrechnung**, d.h. nicht nur den Auspuff („Tank-to-Wheel“) betrachten, sondern Emissionen in einem ersten Schritt im Sinne einer Well-to-Wheel Betrachtung berücksichtigen. Dazu gehören der gesamte Energiebedarf und die Treibhausgasemissionen eines Fahrzeugs, von der Energiequelle (Förderung/Erzeugung) bis zum Verbrauch im Fahrbetrieb. Eine ganzheitliche LCA-Betrachtung ist essenziell für eine technologieoffene Regulierung, die verschiedene Antriebsarten fair bewertet und sicherstellt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher informierte Entscheidungen treffen können. Daher wird die zeitnahe Vorlage und Implementierung einer LCA-Methodik mit einheitlicher, praxisnaher Datenbasis empfohlen, damit reale Lebenszykluseffekte fair abgebildet werden.
- **Für Verbraucher und Industrie verlässliche technologieoffene Rahmenbedingungen** für erneuerbare Energien, Kraftstoffe und Infrastruktur
- **Deutlich höhere Anrechnungsmöglichkeiten** für Biokraftstoffe und E-Fuels ab 2030

## 5. Fazit

Der ADAC sieht im Vorschlag der EU-Kommission zur Anpassung der EU-Flottenregulierung einen aus Verbrauchersicht nicht ausreichenden Schritt zur Öffnung des Rechtsrahmens ab 2035 für PHEV, REEV und Verbrenner, die mit CO<sub>2</sub>-armen Kraftstoffen betrieben werden.

Die vorgesehenen Regelungen zur Anrechnung von sieben Prozent für grünen Stahl und drei Prozent für alternative Kraftstoffe sind zu eng und unflexibel, um spürbare Marktimpulse für mehr Vielfalt bei Antrieben zu setzen und Autokäufern ab 2035 mehr Auswahl bei Neuwagen zu bieten.

Hier müssen im EU-Gesetzgebungsverfahren weitere Erleichterungen für mehr Technologieoffenheit beim Klimaschutz folgen.

Ein erfolgreicher Klimaschutz im Verkehr, der die Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher in den Mittelpunkt stellt, braucht alle verfügbaren Technologien. Die Reform der EU-Regulierung bietet die Möglichkeit, diesen Wettbewerb besser zu unterstützen und zu fördern. Aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher müssen alle Vorgaben auch der Bezahlbarkeit der individuellen Mobilität dienen. Der ADAC setzt sich deshalb dafür ein, dass die EU mögliche Mehrkosten für Verbraucherinnen und Verbraucher explizit bewertet und bei Bedarf zielgerichtete Ausgleichsmechanismen schafft.