

Review CO2-Flottenregulierung Pkw und leichte Nutzfahrzeuge

Transformationspfade im Straßenverkehr technologieoffen gestalten.

10. Oktober 2025

Kurzfassung

Die Automobilindustrie und ihre Zulieferer sind von strategischer Bedeutung für den Industriestandort Deutschland und Europa. Die Branche, darunter viele mittelständische Unternehmen sowie Familienbetriebe, stehen vor enormen Herausforderungen aufgrund der doppelten Transformation hinsichtlich Klimaneutralität und Digitalisierung, geopolitischer Risiken sowie schwierigen Standort- und Wettbewerbsbedingungen. Deshalb trifft es Automobilunternehmen und Zulieferer in besonderem Maße, dass die EU mit dem Fit for 55-Paket zwar den ordnungspolitischen Rahmen für eine klimaneutrale Mobilität gesetzt hat. Die EU hat es aber versäumt, einen erforderlichen kohärenten, technologieoffenen und wettbewerbsneutralen Gesamtansatz einschließlich der für den Erfolg der Transformation erforderlichen Rahmenbedingungen vorzulegen. Ohne einen solchen Gesamtansatz werden die Transformation und die Defossilisierung des Straßenverkehrs nicht gelingen.

Bei der anstehenden Überprüfung der CO2-Flottenregulierung kommt es darauf an, zusätzliche Belastungen für die Industrie abzuwenden und die Investitionsmöglichkeiten der Unternehmen nicht noch weiter einzuschränken. Die Nachfrage nach Elektromobilität erfolgt nicht im erwarteten Ausmaß. Ein verlässlicher Transformationspfad gelingt nur durch eine technologieoffene Regulierung, die eine Antriebs- und Molekühlwende gleichermaßen fördert und alle klimafreundlichen Technologien nutzt. Strafzahlungen müssen in jedem Fall vermieden werden.

Dafür braucht es rasche Weichenstellungen:

- Reviews der CO2-Flottenregulierung für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge (Vans) und der CO2-Flottenregulierung für schwere Nutzfahrzeuge auf 2025 vorziehen (für Anhänger erst, wenn Auswertung der Monitoringdaten vorliegt)
- Technologieoffenheit als Grundprinzip in beiden Regulierungen verankern
- Faktisches Verbot von neu zugelassenen Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren ab 2035 für Pkw/Vans aufheben
- Flottenregulierungsziel auf -90 Prozent ab 2035 anpassen und Flexibilitäten einführen
 - Phase-In der Flottengrenzwerte für 2030 und 2035 einführen

- besonderen Fokus auf Vans richten
- Fortschrittliche Plug-in-Hybride (PHEV) & Range Extender (REEV) als langfristige Lösung über 2035 hinaus anerkennen:
 - PHEV und REEV als integralen Bestandteil der Elektrifizierungsstrategie stärken
 - geplante Anpassung des Utility Factors ab 2026 aussetzen
 - eigene Fahrzeugkategorie für PHEV mit hoher elektrischer Reichweite schaffen und Kriterien für Einstufung als Nullemissionsfahrzeug definieren
- Einsatz erneuerbarer Kraftstoffe im Straßenverkehr ganzheitlich denken und mit Hochlauf der Molekülwende verbinden
 - durchschnittliche CO2-Minderungswirkung erneuerbarer Kraftstoffe in der Flottenregulierung durch Korrekturmechanismus berücksichtigen
 - umgehend eine neue Fahrzeugkategorie für Verbrennerfahrzeuge gemäß Erwägungsgrund 11 definieren, welche nur mit CO2-neutralen Kraftstoffen (Carbon Neutral Fuels, CNF) betrieben werden
 - CNF-Fahrzeuge, einschließlich Fahrzeuge mit H2-Motoren, als Nullemissionsfahrzeuge einstufen
 - unverzichtbaren Beitrag aller Bestandsflotten, Pkw sowie Nutzfahrzeuge, zur Defossilisierung durch höhere Beimischung erneuerbarer Kraftstoffe berücksichtigen
 - Molekülwende für alle Sektoren durch umfassendes Maßnahmenbündel voranbringen
- Für den Hochlauf der Elektromobilität Rahmenbedingungen schaffen und Anreize verstärken
 - EU-weiten, vorauslaufenden, flächendeckenden und bedarfsgerechten Ausbau von Lade- und H2-Tankinfrastruktur voranbringen
 - Gezielte Nachfrageanreize setzen, v. a. durch steuerliche Impulse
 - Kosten für Ladestrom reduzieren durch mehr Transparenz und Wettbewerb
 - Bidirektionales Laden ermöglichen
- Klare CO2-Preissignale für den Straßenverkehr über ETD und ETS 2 setzen
- Kohärenten, technologieoffenen und wettbewerbsneutralen Gesamtansatz für Defossilisierung des Straßenverkehrs in der EU-Regulierung sicherstellen und in eine ganzheitliche Industriestrategie einbetten
- Keine Einführung neuer gesetzlicher Vorgaben, v. a. in Form von verpflichtenden Quoten für unterschiedliche Nutzergruppen von Unternehmensfahrzeugflotten

Key recommendations

The automotive industry and its suppliers are of strategic importance for Germany and Europe as industrial locations. The industry, which includes many small and medium-sized enterprises and family businesses, faces enormous challenges due to the dual transformation toward climate neutrality and digitalization, geopolitical risks, challenging business conditions and fierce international competition. The automotive industry and its suppliers are particularly affected by the fact that, although the EU has established the regulatory framework for climate-neutral mobility with its Fit for 55 packages, it has failed to present a coherent, technology-open, and competition-neutral approach which establishes the framework conditions necessary for the success of the transformation. Without such an integrated approach, the transformation and defossilization of road transport will not succeed.

In the upcoming review of the CO2 emission performance standards for passenger cars and light commercial vehicles (LDV) it is important to avoid placing additional burdens on industry and not to further restrict companies' investment options. Demand for electric mobility is not growing as expected. A reliable transformation path can only be achieved through technology-neutral regulation that promotes both a shift to alternative drives and renewable fuels which makes use of all technologies enabling climate protection. Penalties must be avoided at all costs.

This requires swift action:

- Advance the review of the CO2 fleet regulation for LDV and the CO2 fleet regulation for heavy-duty vehicles (HDV) to 2025 (for trailers only once the monitoring data has been evaluated)
- Anchor technological openness as a basic principle in both regulations
- Lift the de facto ban on newly registered vehicles with combustion engines from 2035 for LDV
- Adjust the CO2 emission performance target to -90 percent from 2035 and introduce flexibilities
 - Introduce a phase-in of CO2 emission targets for 2030 and 2035
 - Place particular focus on vans
- Recognize advanced plug-in hybrids (PHEVs) and range extenders (REEVs) as a long-term solution beyond 2035
 - Strengthen PHEVs and REEVs role as an integral part of the electrification strategy
 - Suspend the adjustment of the utility factor planned for 2026
 - Create a separate vehicle category for PHEVs with high electric range and define criteria for their classification as zero-emission vehicles
- Take a holistic approach to the use of renewable fuels in road transport and combine this with the ramp-up of the transition to renewable fuels
 - Incorporate the average CO2 reduction effect of renewable fuels in the CO2 fleet regulation through a carbon correction mechanism
 - Immediately define a new vehicle category for vehicles with combustion engines which are only powered by carbon-neutral fuels (CNF) in accordance with Recital 11

- Classify CNF vehicles, including vehicles with H2 engines, as zero-emission vehicles
- Take into account the indispensable contribution to climate protection made by all existing fleets, LDV and HDV, through a higher blending rate of renewable fuels
- Advance the switch to renewable fuels for all sectors through a comprehensive package of measures
- Create framework conditions and strengthen incentives for the ramp-up of electric mobility
 - Promote an EU-wide, advance, comprehensive, and demand-driven expansion of charging and H2 refuelling infrastructure
 - Create targeted stimuli, primarily through tax incentives
 - Reduce charging costs through greater transparency and competition
 - Enable bidirectional charging
- Set clear CO2 price signals for road transport via ETD and ETS 2
- Ensure a coherent, technology-open, and competition-neutral approach to defossilization of road transport in the corresponding EU regulation which is integrated in a holistic industrial strategy
- Do not introduce new legal requirements, especially in the form of mandatory quotas for different user groups of corporate vehicle fleets

Sachstand

Das Gelingen der Transformation des europäischen Verkehrssektors zur Klimaneutralität bei gleichzeitigem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit stellt eine große Herausforderung für europäische und deutsche Mobilitätsindustrien und -dienstleister dar. Die Defossilisierung des Straßenverkehrs ist dabei eine zentrale Herausforderung: Die Straße ist der Hauptverkehrsträger in Europa und sichert für die EU-europäische Wirtschaft leistungsfähige sowie resiliente Logistikketten. Zugleich ist die Straße größter Emittent von CO₂-Emissionen im Verkehr.

Die Automobilindustrie und ihre Zulieferer sind von strategischer Bedeutung für den Industriestandort Deutschland und Europa. Die Branche, darunter viele mittelständische Unternehmen sowie Familienbetriebe, stehen vor enormen Herausforderungen aufgrund der doppelten Transformation hinsichtlich Klimaneutralität und Digitalisierung, geopolitischer Risiken sowie schwierigen Standort- und Wettbewerbsbedingungen. Deshalb trifft es Automobilunternehmen und Zulieferer in besonderem Maße, dass die EU mit dem Fit for 55-Paket zwar den ordnungspolitischen Rahmen für eine klimaneutrale Mobilität gesetzt hat. Die EU hat es aber versäumt, einen erforderlichen kohärenten, technologieoffenen und wettbewerbsneutralen Gesamtansatz einschließlich der für den Erfolg der Transformation erforderlichen Rahmenbedingungen vorzulegen. Ohne einen solchen Gesamtansatz werden die Transformation und die Defossilisierung des Straßenverkehrs nicht gelingen.

Was jetzt zu tun ist

Die Reviews der beiden CO₂-Flottenregulierungen müssen auf 2025 vorgezogen werden. Es ist sicherzustellen, dass alle erforderlichen Rahmenbedingungen überprüft und angepasst werden. Für die Reviews kommt es darauf an, zusätzliche Belastungen für die Industrie abzuwenden und die Investitionsmöglichkeiten der Unternehmen nicht noch weiter einzuschränken. Die Nachfrage nach Elektromobilität erfolgt nicht im erwarteten Ausmaß. Ein verlässlicher Transformationspfad gelingt nur durch eine technologieoffene Regulierung, die eine Antriebs- und Molekülwende gleichermaßen fördert und alle klimafreundlichen Technologien nutzt.

Langfristig sollte zudem der Fokus auch stärker auf eine mögliche LCA-Betrachtung gelegt werden. Entscheidend an dieser Stelle ist, Gründlichkeit über Geschwindigkeit zu stellen. Als hilfreiche Grundlage kann der von der EU-Kommission angekündigte Bericht einer auf Freiwilligkeit basierenden LCA-Methode dienen.

Die Einführung neuer gesetzlicher Vorgaben, v. a. in Form von verpflichtenden Quoten für unterschiedliche Nutzergruppen von Unternehmensfahrzeugflotten, sind dagegen als falscher Ansatz abzulehnen. Solange bestehende Regulierungsinstrumente nicht konsistent ineinandergreifen, können die Auswirkungen weiterer Quotenvorgaben für die vielfältigen Einsatzbedarfe von Straßenfahrzeugen in Unternehmensflotten nicht sicher abgeschätzt werden. Um den weiteren Hochlauf von alternativen Antrieben und erneuerbaren Kraftstoffen abzusichern, muss die EU-Kommission sich jetzt auf vorhandene Instrumente konzentrieren und für wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen sorgen.

Um dem hohen zeitlichen Druck gerecht zu werden und kurzfristig Wertschöpfung in Deutschland und der EU zu halten, braucht es rasche Weichenstellungen. Strafzahlungen müssen in jedem Fall vermieden werden.

Ein kohärenter, technologieoffener und wettbewerbsneutraler Gesamtansatz für die Defossilisierung des Straßenverkehrs erfordert kurzfristige Weichenstellungen

- Reviews der CO2-Flottenregulierung für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge (Vans) und der CO2-Flottenregulierung für schwere Nutzfahrzeuge auf 2025 vorziehen (für Anhänger erst, wenn Auswertung der Monitoringdaten vorliegt)
- Technologieoffenheit als Grundprinzip in beiden Regulierungen verankern und langfristig Prüfung einer LCA-Betrachtung; regulatorische Flickenteppiche müssen in jedem Fall vermieden werden
- Faktisches Verbot von neu zugelassenen Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren ab 2035 für Pkw/Vans aufheben
- Flottenregulierungsziel auf -90 Prozent ab 2035 anpassen und Flexibilitäten einführen
 - Phase-In der Flottengrenzwerte für 2030 und 2035 einführen analog zur Zielverschärfung 2020/2021
 - besonderen Fokus auf Vans als spezifisches Fahrzeugsegment richten, für das Kundinnen und Kunden Kaufentscheidungen v. a. auf Basis von Gesamtbetriebskosten treffen
- Fortschrittliche PHEV & REEV als langfristige Lösung über 2035 hinaus anerkennen:
 - PHEV und REEV als integralen Bestandteil der Elektrifizierungsstrategie stärken
 - geplante Anpassung des Utility Factors ab 2026 aussetzen
 - eigene Fahrzeugkategorie für PHEV mit hoher elektrischer Reichweite schaffen und Kriterien für Einstufung als Nullemissionsfahrzeug definieren
 - weitere konkrete Schritte in einem offenen Dialog mit Industrievertretern erarbeiten
- Einsatz erneuerbarer Kraftstoffe im Straßenverkehr ganzheitlich denken und mit Hochlauf der Molekülwende verbinden
 - durchschnittliche CO2-Minderungswirkung erneuerbarer Kraftstoffe in der Flottenregulierung durch Korrekturmechanismus (Carbon Correction Factor, CCF) berücksichtigen
 - umgehend eine neue Fahrzeugkategorie für Verbrennerfahrzeuge gemäß Erwägungsgrund 11 definieren, welche nur mit CO2-neutralen Kraftstoffen (CNF) betrieben werden
 - CNF-Fahrzeuge, einschließlich Fahrzeuge mit H2-Motoren, als Nullemissionsfahrzeuge einstufen
 - Molekülwende für alle Sektoren (Industrie, Wärme, Verkehr) durch umfassendes Maßnahmenbündel voranbringen, u. a. Investitionssicherheit für First Mover durch Bestandschutzregelung sicherstellen, Investmentbarrieren beseitigen und verlässliche Finanzierungsansätze entwickeln

- unverzichtbaren Beitrag aller Bestandsflotten, Pkw sowie Nutzfahrzeuge, zur Defossilisierung durch höhere Beimischung erneuerbarer Kraftstoffe für das Erreichen der Klimaschutzziele berücksichtigen
- RED III mit einem langfristigen, konsistenten und ambitionierten Pfad für CO2-neutrale Kraftstoffe fortschreiben
- Für den Hochlauf der Elektromobilität Rahmenbedingungen schaffen und Anreize verstärken
 - Aufbau von Lade- und H2-Tankinfrastruktur und Einführung von CO2-Preissignalen über ETD und ETS 2 als Leitinstrumente sicherstellen
 - Gezielte Nachfrageanreize setzen, v. a. durch steuerliche Impulse und eine Verlängerung der Kfz-Steuerbefreiung für batterieelektrische Fahrzeuge als Sofortmaßnahme
 - Kosten für Ladestrom reduzieren durch mehr Transparenz und Wettbewerb
 - Bidirektionales Laden ermöglichen und fortbestehende Doppelbelastungen bei der Zwischenspeicherung abschaffen
- Kohärenten, technologieoffenen und wettbewerbsneutralen Gesamtansatz für Defossilisierung des Straßenverkehrs in der EU-Regulierung sicherstellen und in eine ganzheitliche Industriestrategie einbetten:
 - CO2-Flottenregulierung für schwere Nutzfahrzeuge ebenfalls auf 2025 vorziehen, um hohe Strafzahlungen zu vermeiden (für Anhänger kann Review erst erfolgen, wenn Auswertung der Monitoringdaten vorliegt)
 - Verkehrspolitisch besonders relevante Dossiers AFIR, ETS 2, RED (Umsetzung RED III einschließlich Delegierter Rechtsakte sowie künftige RED IV), ETD-Novelle kurzfristig prüfen, nachjustieren und umsetzen
 - Kohärenz mit und zwischen weiteren klimapolitisch relevanten EU-Regulierungen (v. a. Taxonomie, Beihilfeleitlinien, Batterieverordnung), Fonds und dem Mehrjährigen Finanzrahmen der EU sicherstellen
- EU-weiten, vorauslaufenden, flächendeckenden und bedarfsgerechten Ausbau von Lade- und H2-Tankinfrastruktur als zentrale Voraussetzung für Hochlauf E-Mobilität stärken:
 - Review AFIR auf 2025 vorziehen
 - Ambitionsniveau der AFIR für Ladeinfrastruktur für alle Fahrzeugkategorien (Pkw, leichte und schwere Nutzfahrzeuge) an die strengen Vorgaben der Flottenregulierungen anpassen
 - Analog eine H2-Tankinfrastruktur für gasförmigen (350 bar und 700 bar) und flüssigen Wasserstoff aufbauen
 - langfristigem Planungshorizont für Ausbau von Lade- und H2-Tankinfrastruktur ergänzen
 - Netzanschlüsse priorisieren

- Klare CO2-Preissignale für den Straßenverkehr über ETD und ETS 2 setzen:
 - wirksamen Emissionshandel durch weitgehend einheitliche Einführung des ETS 2 ab 2027 sicherstellen
 - CO2-orientierte Energiebesteuerung im Straßenverkehr durch schnellstmögliche Verabschiedung der Novelle der Energiesteuerrichtlinie (ETD) mit Anreizen für Strom und den Einsatz von CO2-neutralen Kraftstoffen bei Straße, Schiene und Binnenschiff
 - H2 für den Einsatz in der Brennstoffzelle oder im H2-Motor in der ETD gleichbehandeln
- Konsistenten Regulierungsansatz für Klimaschutz im Verkehr in eine ganzheitliche Industriestrategie einbetten:
 - überbordende Bürokratie und Berichtspflichten abbauen
 - Investitionen und Innovationen stärken insbesondere durch wettbewerbsfähige Standort- und Energiekosten, Absicherung des erforderlichen Stromnetzausbaus und Netzan-schlüsse und innovationsfreundliche Rahmenbedingungen für Forschung und Entwick-lung schaffen, finanzielle Förderung sicherstellen, Förderprogramme speziell auf den Mit-telstand zuschneiden und mit praxisnahen Anforderungen ausgestalten
 - Aufbau einer europäischen Batterieproduktion flankieren
 - Verfügbarkeit von Rohstoffen und Halbleitern absichern
 - Potenziale von Kreislaufwirtschaft und Digitalisierung konsequent nutzen
 - offensive und pragmatischere EU-Handelsagenda umsetzen
 - erleichterten Zugang zu Kapital v. a. für mittelständische Unternehmen sicherstellen

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

Redaktion

Petra Richter

Stellvertretende Abteilungsleiterin
Mobilität und Logistik
T: +49 30 2028-1514
p.richter@bdi.eu

Fabian Wendenburg

Abteilungsleiter
Mobilität und Logistik
T: +49 30 2028-1481
f.wendenburg@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 2172