

002227/EU XXIV.GP
Eingelangt am 27/11/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.11.20058
SEK(2008) 2861

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über die Kennzeichnung von Reifen in Bezug auf die Kraftstoffeffizienz und andere
wesentliche Parameter**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 779 endgültig}

{SEK(2008) 2860}

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Kennzeichnung von Reifen in Bezug auf die Kraftstoffeffizienz und andere wesentliche Parameter

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Politischer Hintergrund

Im Aktionsplan für Energieeffizienz (KOM[2006] 545) verpflichtete sich die Europäische Kommission, die Erstellung eines Vorschlags für eine Regelung für die Kennzeichnung von Reifen nach ihrer Energieeffizienz bis 2008 zu prüfen. **Ziel ist die Steigerung der Kraftstoffeffizienz von Fahrzeugen durch die Verbreitung kraftstoffeffizienter Reifen¹ am Markt.**

Diese Folgenabschätzung ist Teil eines integrierten Konzepts zur Verbesserung der Kraftstoffeffizienz und anderer wesentlicher Parameter von Reifen. Dieses Konzept verbindet angebotsseitige Maßnahmen, nämlich verbindliche Normen (Mindestanforderungen) nach Maßgabe der Rechtsvorschriften für die Typpgenehmigung, mit einer Kennzeichnung, die auf die Nachfrageseite ausgerichtet ist. Der Vorschlag für eine Verordnung zur allgemeinen Sicherheit von Kraftfahrzeugen (KOM[2008] 316) wird durch die Annahme neuer Mindestanforderungen an die Rollwiderstandseigenschaften (Kraftstoffeffizienz), die Nasshaftung (Verkehrssicherheit) und das externe Rollgeräusch (Verkehrslärm/Gesundheit) erhebliche Verbesserungen in Bezug auf diese Parameter bewirken. Durch diese Folgenabschätzung soll ermittelt werden, ob es sinnvoll wäre, dynamische Verbesserungen der Kraftstoffeffizienz von Reifen über diese Mindestanforderungen hinaus durch Nutzung der Marktkräfte zu fördern. Dies würde vorwiegend den Reifenersatzmarkt betreffen, der 78 % des Reifenmarktes ausmacht.

Für Reifen ist eine Reihe von Parametern charakteristisch, die in Wechselbeziehung zueinander stehen. Die Optimierung eines Parameters, etwa des Rollwiderstands, kann sich nachteilig auf einen anderen Parameter, etwa die Nasshaftung² auswirken, während die Optimierung der Nasshaftung wiederum höhere Rollgeräuschmissionen zur Folge haben kann. Es ist einerseits möglich, gleichzeitig verschiedene Reifenparameter unter höheren Herstellungskosten zu verbessern, andererseits kann mit einer bestimmten Technologie ein Parameter ohne zusätzlichen finanziellen Aufwand, aber auf Kosten eines anderen Parameters optimiert werden.

Diesem Umstand kann auf zweierlei Weise Rechnung getragen werden: (1) Entweder wird durch Mindestanforderungen ein zufriedenstellendes Niveau im Hinblick auf die Sicherheit und das externe Rollgeräusch erreicht, das schrittweise verbessert werden kann, während

¹ Reifen mit geringem Rollwiderstand, s. Definition in der Folgenabschätzung, Box 1.

² S. Definition in der Folgenabschätzung, Box 2.

durch die Reifenkennzeichnung lediglich Angaben zur Kraftstoffeffizienz gemacht werden, (2) oder die Reifenkennzeichnung bezieht sich auf mehrere Parameter, um so Anreize zur Optimierung sämtlicher Parameter über die Mindestanforderungen hinaus zu setzen. Die nachfolgend beschriebenen Politikoptionen spiegeln diese Alternativen wider.

Optionen

- **Option 1:** Keine Maßnahmen auf EU-Ebene. Dies ist das Basisszenario, das den Vorschlag für eine Verordnung zur allgemeinen Sicherheit von Kraftfahrzeugen einschließt, worin neue Mindestanforderungen an Reifen festgelegt werden.
- **Option 2:** Einkriterienkennzeichnung von Reifen der Klasse C1³ lediglich nach der Kraftstoffeffizienz (Rollwiderstand), mit Mindestanforderungen in Bezug auf andere Parameter (Nasshaftung und externes Rollgeräusch).
- **Option 3:** Zweikriterienkennzeichnung von Reifen der Klasse C1 nach Kraftstoffeffizienz und Nasshaftung, mit Mindestanforderungen in Bezug auf das externe Rollgeräusch.
- **Option 4:** Mehrfachkriterienkennzeichnung von Reifen der Klasse C1 nach Kraftstoffeffizienz, Nasshaftung und externes Rollgeräusch.
- **Option 5:** Ausdehnung des für Reifen der Klasse C1 entwickelten Kennzeichnungssystem (Option 2, 3 oder 4) auf Reifen der Klassen C2 und C3⁴.
- **Option 6:** Wirtschaftliche Instrumente und öffentliches Beschaffungswesen. Diese Option ersetzt nicht notwendigerweise die Optionen 2 bis 5, könnte diese aber ergänzen.

Option 1 legt den Schwerpunkt auf die derzeitigen Triebkräfte einer Verbesserung des für die Kraftstoffeffizienz ausschlaggebenden Rollwiderstands, nämlich 1. Regulierungsdruck auf die Fahrzeughersteller zur Verringerung der Schadstoffemissionen von Fahrzeugen, u.a. durch Verringerung des Rollwiderstands der Reifen, 2. die Festlegung von Mindestanforderungen an die Rollwiderstandseigenschaften in dem Vorschlag für eine Verordnung zur allgemeinen Sicherheit von Kraftfahrzeugen sowie 3., in geringerem Umfang, Forderungen des Güterkraftverkehrsgewerbes, das die Kilometerkosten reduzieren möchte. Nach den auf den Trends der Vergangenheit und diesen drei Faktoren beruhenden Prognosen für die Marktumstellung wird die Umstellung des Marktes auf kraftstoffeffiziente Reifen ohne weitere Maßnahmen der EU nicht ihr volles Potenzial entfalten. Ursache hierfür ist ein durch Informationsmangel bedingtes Marktversagen, nämlich der Umstand, dass die Verbraucher und größtenteils auch die Manager größerer Fuhrparks die Leistungseigenschaften von Reifen nicht objektiv beurteilen und den potentiell höheren Anschaffungspreis kraftstoffeffizienter Reifen nicht wirksam mit den Kraftstoffeinsparungen über die Lebensdauer dieser Reifen vergleichen können.

Option 2 verdeutlicht, dass die Auswirkungen einer Kennzeichnung nach dem einzigen Kriterium der Kraftstoffeffizienz eine Umstellung des Marktes auf kraftstoffeffiziente Reifen im Vergleich zu den Optionen 3 oder 4 wahrscheinlich am wirksamsten fördern würde. Die

³ Reifen der Klassen C1, C2 und C3 gemäß der Begriffsbestimmung im Verordnungsvorschlag KOM(2008) 316 sind für Personenkraftwagen, leichte und schwere Nutzfahrzeuge bestimmte Reifen (s. Box 3).

⁴ Siehe Fußnote 2.

durch ein Klassifizierungssystem vermittelten Informationen zur Kraftstoffeffizienz von Reifen werden von den Verbrauchern wohl am ehesten wahrgenommen, und die Mindestanforderungen an die Nasshaftung und das externe Rollgeräusch gewährleisten Sicherheit für die Fahrzeuginsassen und verringern den Verkehrslärm. Ein starkes Argument für Mindestanforderungen an die Nasshaftung ist der Umstand, dass bei der Verkehrssicherheit keine Kompromisse gemacht werden dürfen. Andererseits bieten Mindestanforderungen den Reifenherstellern keine langfristigen Anreize für Investitionen in FuE zur Optimierung dieser nicht auf der Kennzeichnung erscheinenden und den Verbrauchern mithin nicht bewussten Reifenparameter.

Option 3 zeigt, dass eine Zweikriterienkennzeichnung nach Kraftstoffeffizienz und Nasshaftung die Marktumstellung auf kraftstoffeffiziente Reifen bremsen kann. Da die gleichzeitige Optimierung beider Parameter (etwa der Versuch, bei beiden Qualitätskriterien eine Einstufung in die Klasse „A“ zu erreichen) mit deutlich höheren Produktionskosten verbunden ist, werden die Verbraucher wahrscheinlich einen preisgünstigeren Reifen mit besserer Nasshaftung wählen und die Kraftstoffeffizienz vernachlässigen. Der Sicherheitszugewinn durch über die Mindestanforderungen hinausgehende Nasshaftungseigenschaften ist schwer einzuschätzen. Erstens spielt die Interaktion zwischen Fahrzeug und Reifen eine wichtige Rolle für die Bremsleistung eines Reifens in der Praxis, zweitens berühren andere Reifenparameter wie Aquaplaning oder Kurvenverhalten ebenfalls die Verkehrssicherheit⁵, drittens ist das Fahrverhalten unter den Unfallursachen der kritischste Faktor und schließlich bilden Statistiken und nationale Datenbanken keine ausreichende Grundlage für eine fundierte Analyse der Beziehungen zwischen der Nasshaftung von Reifen und Unfallursachen. Gleichwohl kann mit größter Wahrscheinlichkeit angenommen werden, dass gute Nasshaftungseigenschaften, die eine Verkürzung des Bremswegs bewirken, bei der Unfallvermeidung von entscheidender Bedeutung sein können. Daneben zeigt die Folgenabschätzung, dass bei der Nasshaftung ein Verbesserungspotenzial über die Mindestanforderungen hinaus besteht. Die Einbeziehung der Nasshaftung in ein Kennzeichnungssystem würde für die Hersteller starke Anreize setzen, diesen Parameter weiter zu optimieren.

Option 4 zeigt, dass in Bezug auf die Verringerung des externen Rollgeräuschs im Markt weiterhin ein großes Potenzial für Verbesserungen über die Mindestanforderungen hinaus besteht. Da Verkehrslärm eine erhebliche Umweltbelastung mit gesundheitsschädigender Wirkung ist, kann die Einbeziehung des externen Rollgeräuschs in ein Kennzeichnungssystem ein wirksames Instrument zur Förderung geräuscharmer Reifen sowie zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit im Einklang mit der Richtlinie 2002/49/EG über Umgebungslärm sein. Allerdings zeigt die Folgenabschätzung, dass die tatsächlichen Auswirkungen auf das Verbraucherverhalten ungewiss sind, weil durch die Normprüfungen nur das externe Rollgeräusch gemessen, aber nicht unbedingt die interne Lärmentwicklung ermittelt wird, die von der spezifischen Interaktion zwischen Reifen, Fahrzeug und Straßenbelag abhängt. Auch wären die Prüfungen mit ihrer derzeitigen Genauigkeit keine ausreichende Grundlage für ein exaktes Klassifizierungssystem. Deshalb wird als Mittelweg empfohlen, einfach den Messwert für das externe Rollgeräusch auf dem Kennzeichen anzugeben.

Option 5 ist mit dem größten Kraftstoffeinsparungspotenzial verbunden, da die Fahrzeuge von Kraftverkehrsunternehmen eine höhere Jahreslaufleistung und einen höheren jährlichen

⁵ Diese Parameter können in Ermangelung entsprechender Prüfmethoden nicht in eine Kennzeichnungsregelung einfließen (s. Folgenabschätzung, Box 2).

Verbrauch aufweisen als private Pkw. Bei Gesprächen mit den Managern von Fuhrparks hat sich gezeigt, dass ein Kennzeichnungssystem ein nützliches Instrument zur Umstellung des Marktes auf kraftstoffeffiziente Reifen sein könnte: Ein Rollwiderstandsunterschied von 1kg/t bei einem Lkw-Reifensatz schlägt sich beispielsweise in Kraftstoffeinsparungen von 5 % (gegenüber durchschnittlich 1,5 % bei Pkw) nieder. Für Fuhrparkmanager ist ein objektiver Vergleich der Kraftstoffeffizienz derzeit schwierig; ohne weitere Maßnahmen der EU werden Preis und Laufleistung auch weiterhin die wichtigsten und quasi einzigen Parameter seien, die sie bei ihrer Kaufentscheidung berücksichtigen.

In **Option 6** werden wirtschaftliche Instrumente und das öffentliche Beschaffungswesen erörtert, die als ergänzende Maßnahmen fungieren könnten. Durch wirtschaftliche bzw. marktorientierte Instrumente (z. B. Staffelung von Abgaben auf Reifen im umgekehrten Verhältnis zu ihrer Kraftstoffeffizienz) kann eine Marktumstellung beschleunigt werden. Indem externen Kosten und Nutzen ein Wert zugeordnet würde, wären so deutlichere Preissignale möglich. Dies kann insbesondere im Marktsegment der Firmenwagen wirksam sein, die in einigen Mitgliedstaaten bis zu 50 % des Pkw-Bestands ausmachen; soweit die Fuhrparkeigentümer den verbrauchten Kraftstoff nicht selbst bezahlen, werden sie wenig Interesse am Kauf kraftstoffeffizienter Reifen haben. Eine Kennzeichnungsregelung könnte auch Städte, Unternehmen und Behörden zur Entwicklung einer proaktiven Beschaffungspolitik bewegen.

Fazit

Ein Vergleich der politischen Optionen zeigt, dass ein auf Mehrfachkriterien beruhendes Kennzeichnungssystem für Reifen der Klasse C1 (Option 4), ausgedehnt auf Reifen der Klassen C2 und C3 (Option 5), die bevorzugte Lösung sein sollte. Tatsächlich wäre Option 5 angesichts eines Einsparpotenzials von 0,56 bis 1,51 Mio. t RÖE – das entspricht einer Verringerung des Pkw-Bestands der EU um 0,5 bis 1,3 Mio. Fahrzeuge (oder 3 % bis 8 % aller Pkw-Neuzulassungen) – mit dem größten Nutzen verbunden. Die gegenüber der Option 2 (Kennzeichnung nach lediglich einem Kriterium) langsamere Verbreitung kraftstoffeffizienter Reifen am Markt würde durch Sicherheitszugewinne kompensiert, während die Ausdehnung des Kennzeichnungssystems auf Reifen der Klassen C2 und C3 die insgesamt möglichen Kraftstoffeinsparungen erheblich vergrößert.

Gestaltung der Kraftstoffeffizienz- und Nasshaftungsklassen

Bei der Festlegung der Kraftstoffeffizienz- und Nasshaftungsklassen muss verschiedenen Faktoren Rechnung getragen werden:

- dem Stand der Technik und dem technologischen Verbesserungspotenzial,
- den im Vorschlag für eine Verordnung zur allgemeinen Sicherheit von Kraftfahrzeugen festgelegten Mindestanforderungen an Reifen, wodurch die niedrigsten Klassen definiert werden,
- den Produktionskosten zum Erreichen eines bestimmten Kraftstoffeffizienz- oder Nasshaftungsniveaus, die im Vergleich zu den damit verbundenen Kraftstoffeinsparungen oder Sicherheitszugewinnen eine Vorstellung der auf dem Markt realistisch erreichbaren, kosteneffizienten Niveaus vermitteln,

- der Genauigkeit der Prüfmethode, die Einfluss auf die Breite der Einstufungsklassen haben kann,
- dem Potenzial für eine angemessene Differenzierung zwischen Produkten. Ziel der Klassifizierung ist natürlich, den Endnutzern Anreize zum Kauf von Reifen zu geben, die kraftstoffeffizienter und sicherer sind, und die Hersteller dazu zu bewegen, solche Reifen auf dem Markt anzubieten.

In Ermangelung von Prüfmethode für die Nasshaftung von Reifen der Klassen C2 und C3 ist derzeit eine Klassifizierung von Reifen dieser Klassen nach der Nasshaftung nicht möglich. Allerdings wurde in beiden Marktsegmenten ein erhebliches Potenzial für Kraftstoffeinsparungen ermittelt. Deshalb wird in der Folgenabschätzung die unverzügliche Annahme von Kraftstoffeffizienzklassen für Reifen der Klassen C2 und C3 im Vorschlag für eine Richtlinie zur Reifenkennzeichnung in Betracht gezogen, an die sich gegebenenfalls eine Erweiterung der Klassifizierung nach der Nasshaftung auf Reifen dieser Klassen im Ausschussverfahren anschließen kann, sobald entsprechende Prüfmethode bestehen (was den Herstellern zufolge 2010 der Fall sein wird).

Darstellung der Informationen

Die Darstellung der Kennzeichnung ist für ihren Erfolg von entscheidender Bedeutung, da die Verbraucher zu Reifen – im Gegensatz zu anderen Produktgruppen wie Haushaltsgeräten – in der Regel keinen Zugang haben. In der Folgenabschätzung werden zwei Arten der möglichst wirksamen Informationsvermittlung hervorgehoben:

- Eine Möglichkeit besteht darin, zu gewährleisten, dass die Kennzeichnung (im weiteren Sinn, also Klassifizierung nach Kraftstoffeffizienz und Nasshaftung sowie Ermittlung des externen Rollgeräuschs, aber nicht notwendigerweise Angabe desselben im gleichen Format auf dem Etikett) über elektronische Medien sowie auf allen technischen Unterlagen wie Faltblätter und Katalogen verfügbar ist. So ist sichergestellt, dass diese Informationen den Verbrauchern und Endnutzern vor der Kaufentscheidung zugänglich sind.
- Die zweite Möglichkeit besteht darin, zu gewährleisten, dass die Händler durch die Kennzeichnungsregelung erreicht werden. Die meisten Verbraucher vertrauen beim Reifenkauf ihrem Rat. Deshalb muss sichergestellt werden, dass alle Händler leichten Zugang zur Kennzeichnung haben. Da alle Händler bereits die von den Herstellern auf den Reifen angebrachten Aufkleber nutzen, um rasch die richtige Marke, Größe und Tragfähigkeitskennzahl auswählen zu können, wird vorgeschlagen, das Kennzeichen deutlich sichtbar auf diesen Aufklebern anzubringen. Die Informationen auf dem Kennzeichen würden entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Kosten in Form von Piktogrammen vermittelt, die keiner Übersetzung bedürfen. Angesichts des Umstandes, dass Reifen in wenigen Produktionsstätten hergestellt und dann in die gesamte EU-27 ausgeliefert werden, würde die Übersetzung der Aufkleber unverhältnismäßig hohe Logistikkosten verursachen.

Beide Alternativen sind mit vernachlässigbaren Kosten verbunden, da die Kommunikationsmedien und Aufkleber bereits existieren.

Kosten

Abgesehen von den üblichen Kosten der Umsetzung einer Richtlinie in nationales Recht sind die durch den Vorschlag verursachten Kosten nach der Folgenabschätzung gering. Um den Verwaltungsaufwand für die Industrie zu verringern, würden die gleichen Testmethoden angewandt, die auch in den Typpenehmigungsvorschriften festgelegt sind. Die Eigenerklärung dürfte ebenfalls zur Senkung der Kosten der Prüfung beitragen, die für den ungünstigsten Fall auf 0,03 Euro je Reifen geschätzt wurden.

Die Reifenkennzeichnung dürfte auch nicht zu höheren Reifenpreisen führen. Preisgünstige Reifen werden weiterhin auf dem Markt verfügbar sein; Eine Änderung erfolgt nur insofern, als die Verbraucher objektive Informationen zu Reifenparametern erhalten, so dass der Wettbewerb nicht ausschließlich über den Preis erfolgt.