



## Hintergrundpapier

### **Rechtswidrigkeit der Regierungsvorlage Pkw-EnVKV (BR-Drucksache 281/11) vom 18. Mai 2011**

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) begrüßt grundsätzlich die seit Jahren überfällige Verbrauchskennzeichnung von Pkw zu verbessern. Nach unserer Überzeugung ist die umfassende und verständliche Information der Verbraucher eine entscheidende Voraussetzung für erfolgreichen Klimaschutz.

Bereits seit Jahren fordern Umweltverbände die Einführung eines vergleichenden Effizienzlabels bei neuen Pkw analog zum bunten Energielabel für sog. „Weiße Ware“. Damit soll den Verbrauchern die Auswahl sparsamer und weniger klimabelastender Autos erleichtert werden. Die Angabe der Kosten für die Jahressteuer sowie die jährlichen Energieträgerkosten bei einer Laufleistung von 20.000 Kilometern auf dem einzuführenden Energieeffizienzlabel halten wir für wichtig und richtig.

Der vorliegende Entwurf zur „Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über Verbraucherinformationen zu Kraftstoffverbrauch und CO<sub>2</sub>-Emissionen neuer Personenkraftwagen (Pkw-Energieverbrauchskennzeichnung- Pkw-EnVKV)“ vom 18. Mai 2011 weist jedoch nicht nur erhebliche Defizite auf. Er verstößt gleich an mehreren Stellen gegen die EU-Rahmenrichtlinie, verschlechtert den Verbraucherschutz gegenüber der derzeit geltenden Novelle und führt zu erheblichen Fehlanreizen beim Fahrzeugkauf. Auf diese wollen wir im Folgenden eingehen.

#### **1. Fehlende EU-Rechtskonformität**

Eine EU-Richtlinie hat unter Beachtung des „effet utile“-Grundsatzes in den Mitgliedstaaten ihre volle Wirkung zu entfalten. Nationales Recht darf nur dann von der Vorgabe der EU abweichen, wenn die von der EU intendierte Wirkung dadurch verstärkt wird, das nationale Recht also eine „schutzverstärkende Maßnahme“ darstellt. Nach Ansicht der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH) verstößt die geplante Novelle der Pkw-EnVKV gegen europäisches Recht, da sie keine schutzverstärkenden Maßnahmen nach Art. 193 AEUV und Art. 169 IV AEUV darstellt, sondern vielmehr die Vorgaben der EU abschwächt. Damit läuft sie den maßgeblichen Richtlinienvorgaben der EU zuwider. Dies wird unter anderem in folgenden Punkten deutlich:

- Zweck der EU-Richtlinie ist es, sicherzustellen, dass die Verbraucher Informationen über den Kraftstoffverbrauch und die CO<sub>2</sub>-Emissionen von neuen Personenkraftwagen, die in der Gemeinschaft zum Kauf oder Leasing angeboten werden, erhalten und so ihre Entscheidung in voller Sachkenntnis treffen können.

Die vorgesehene Differenzierung in Effizienzklassen nach Gewicht und hier noch verstärkt durch die zugrundeliegende Formel, die es schweren Limousinen und Geländewagen ermöglicht, selbst mit CO<sub>2</sub>-Werten von über 180 g /km ein grünes „B“ zu erhalten ist nicht geeignet, dem Verbraucher umfassend und transparent Informationen über ökonomische und ökologische Folgekosten seines ins Auge gefassten Neufahrzeugs zu liefern. Vielmehr ergibt sich durch die im Entwurf vorgesehene Klassifizierung ein falsches Bild, da schwere Fahrzeuge mit hohen Emissionen in der Farbskala gegenüber leichten Fahrzeugen mit geringeren CO<sub>2</sub>-Emissionen bevorzugt werden.

- Der geplante Verordnungsentwurf verstößt überdies gegen die Vorgaben der Kennzeichnungs-Richtlinie der EU 1999/94/EG. Erwägungsgrund (5) dieser Richtlinie sieht vor, die Kaufentscheidung der Verbraucher zugunsten sparsamerer, CO<sub>2</sub>-reduzierter Fahrzeuge zu beeinflussen. Art. 7 der Richtlinie verbietet den Mitgliedstaaten bei der Kennzeichnung die Verwendung von Zeichen bzw. Symbolen, die bei potentiellen Abnehmern zu Verwechslungen führen können. Dies ist aber der Fall, wenn ein Pkw, der die europäische Zielvorgabe erfüllt, nach der avisierten Effizienzzeichnung schlechter abschneidet als ein Pkw, der diese Grenze nicht einhält. Daran kann auch die Angabe der CO<sub>2</sub>-Emission eines Fahrzeugs auf dem Hinweis am Pkw nichts ändern, denn sie wird durch die beabsichtigte visuelle Dominanz des bunten Energie-labels in den Hintergrund gestellt und relativiert.
- Bereits die in deutsches Recht umgesetzte Fassung der Pkw-EnVKV vom 28. Mai 2004 bleibt hinter den Vorgaben der EU-Norm zurück. In der EU-Norm 1999/94/EG heißt es in Anhang IV: *„Wird in der Werbeschrift lediglich auf die Fabrikmarke und nicht auf ein bestimmtes Modell verwiesen, muss der Kraftstoffverbrauch nicht angegeben werden.“*

Die deutsche Verordnung von 2004 verzichtet zusätzlich auf die Darstellung des CO<sub>2</sub>-Wertes. Das Landgericht Frankfurt/Main stellte in einem Urteil im Rahmen einer von der DUH geführten Musterklage gegen Jaguar vom 16. März 2011 fest, dass die Einschränkung der Kennzeichnungspflicht von Kraftstoffverbrauch *und* CO<sub>2</sub>-Emissionen erheblich vom Wortlaut der Anlage IV der EU-Richtlinie abweicht und

dass der (deutsche) Gesetzgeber die im Anhang IV der Richtlinie geregelte Ausnahme missverstanden hat.

Im nun vorliegenden Entwurf vom 18. Mai 2011 heißt es unter Abschnitt I Punkt 3: „Wird lediglich für eine Fabrikmarke oder einen Typ geworben (...), so ist eine Angabe der Effizienzklassen, Verbrauchs- und CO<sub>2</sub>-Werte nicht erforderlich.“ Anstatt die rechtlichen Mängel der Vorgängerverordnung zu heilen, werden diese durch die gewählte Formulierung noch zusätzlich verstärkt.

## **2. Referenzkurve zur Einteilung der Fahrzeuge in die jeweiligen Effizienzklassen begünstigt große, schwere und stark motorisierte Fahrzeuge (§ 3a)**

Die DUH kritisiert den derzeit vorliegenden Verordnungsentwurf als ungeeignet, um Verbrauchern adäquate Informationen zur Effizienz von Neufahrzeugen zu liefern.

Die vorgesehene Referenzkurve zur Einteilung der Fahrzeuge in die jeweiligen Effizienzklassen auf Basis des Fahrzeuggewichts begünstigt große, schwere und stark motorisierte Fahrzeuge. Im Besonderen gilt dies deshalb, da das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im vorliegenden Entwurf eine eigene Berechnungsformel erarbeitet hat. Verglichen mit der durch die EU-Verordnung 443/2009 (zur „Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen“ vom 23. April 2009) bereits bestehenden Referenzkurve entsteht durch die deutsche Berechnung, die erkennbar die Interessen der im VDA vertretenen deutschen Hersteller entspricht eine deutlich steilere Referenzkurve, durch die sich irreführende Bewertungen bei schweren und sehr schweren Fahrzeugen ergeben.

Nach Ansicht der DUH stellt die Fahrzeuggrundfläche (Länge mal Breite) einen deutlich besser geeignete Bezugsparameter dar.

Dafür sprechen folgende Gründe:

- Das Fahrzeuggewicht hat erheblichen Einfluss auf den Verbrauch und damit auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Schwerere Fahrzeuge dürfen nach dem derzeitigen Entwurf mehr CO<sub>2</sub> ausstoßen, um in eine bestimmte Energieklasse eingeordnet zu werden. Es werden somit keine ausreichenden Anreize gesetzt, das Fahrzeuggewicht und damit implizit zusätzlich die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren.
- Der Parameter „Fahrzeuggrundfläche“ ist viel schwerer beeinflussbar, da er ein integraler Bestandteil des Fahrzeugdesigns ist. Das bedeutet, dass die

Veränderung nicht durch einen Modellwechsel vorgenommen werden kann, um so einer besseren Klasse zugeordnet zu werden.

- Die Fahrzeugfläche hat über die sich daraus ergebene Fahrzeuggröße direkten Einfluss auf die Kaufentscheidung des Kunden. Das Gewicht hingegen ist für Verbraucher nicht relevant.
- Autohersteller, die ihre Fahrzeuge auf Leichtbau trimmen, werden bzgl. der Effizienzkennzeichnung dafür bestraft. Der (kostengünstige) Verzicht auf Leichtbau hingegen führt zu einer besseren Note. Eine derart widersinnige Regelung existiert in keinem anderen EU-Land mit Pkw-Effizienzkennzeichnung.

Sollte sich der Ordnungsgeber trotz der aufgeführten Argumente als geeignete Klassifizierungsgrundlage dennoch für die Bezugsgröße „Gewicht“ entscheiden, fordern wir hier die Verwendung der durch die EU-Verordnung 443/2009 vom 23. April 2009 bereits bestehenden Referenzkurve, die auf dem Fahrzeuggewicht basiert.

Eine Nutzung dieser europaweit bereits gültigen Referenzkurve auch zur Kennzeichnung von Pkw würde eine konsequente, einheitliche und verbraucherfreundliche Bereitstellung von relevanten Informationen für den Autokauf ermöglichen. Dies zeigt das Folgende von den deutschen Umweltverbänden entwickelte Konzept.

#### Eckpunkte CO<sub>2</sub>-Label der Umweltverbände

Die Energieeffizienz der Fahrzeuge wird auf Grundlage der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Bezug zum Fahrzeuggewicht ermittelt. Die Basis bildet hierbei die Referenzgerade der EU-CO<sub>2</sub>-Regulierung (EU-Verordnung 443/2009). Die Effizienzklassen werden wie folgt eingeteilt:

- Klasse A beginnt bei -25 %
- Klasse G bei +25 %
- Klassenbreite 10%
- Referenzgerade verläuft durch Klasse D (zwischen -4,99 und +5 %)
- Es gibt keine Klassen A+ bis A+++

Daher regt die DUH gemeinsam mit anderen Umweltverbänden eine Klassifizierung nach folgenden Kriterien an:

Pkw, die mehr als doppelt soviel CO<sub>2</sub> ausstoßen wie ein Fahrzeug mit sehr geringen CO<sub>2</sub>-Emissionen (unter 100 g/km), können kein grünes Label erhalten. Fahrzeuge können nur dann ein „A“ erhalten, wenn sie ihren spezifischen Referenzwert um

mehr als 25 % unterschreiten und zugleich nicht mehr als 100 Gramm CO<sub>2</sub>/km ausstoßen. Entsprechend können Fahrzeuge bei mehr als 130 Gramm CO<sub>2</sub> kein „B“ erhalten und bei mehr als 160 Gramm CO<sub>2</sub> kein „C“.

Für den Fall eines Festhaltens am Parameter „Masse als Bewertungsgrundlage“ fordert die DUH die Anwendung der bereits in der EU-Verordnung 443/2009 etablierten Referenzkurve als Mindeststandard (Festsetzung von Emissionsnormen für neue PKW).

### **3. Geplante Einführung von Zusatzklassen von A+ bis A+++ (§ 3a Abs. 2 und 3)**

Die vorgesehenen Grenzwerte der Energieeffizienzklassen halten wir nicht für sinnvoll, da sie bereits mit Einführung des Energieeffizienzlabels die Klasse A+ notwendig machen. Stattdessen sollte die Klasse A nur den aktuell effizientesten 10% der zugelassenen Modelle vorbehalten sein.

Die Einführung von Zusatzklassen von bis zu A+++ schafft nur wenig Anreiz für Innovation und verwirrt den Verbraucher, da dieser schon ein A als positive Klassifizierung empfindet.

Um auch künftig Anreize zur Verringerung des Verbrauchs zu setzen und der Marktentwicklung Rechnung zu tragen, ist es notwendig, die Klasseneinteilung spätestens alle drei Jahre - und nicht wie im Novellierungsentwurf vorgesehen, alle acht Jahre - zu dynamisieren und dabei die Anforderungen der Energieeffizienzklassen jeweils um mindestens 10 Prozent zu verschärfen. So könnten die effizientesten und dem neuesten Stand der Technik entsprechenden Pkw auch als solche dargestellt werden. Für diejenigen Hersteller, die bereits besonders effiziente Modelle anbieten, würde dies einen zusätzlichen Wettbewerbsvorteil schaffen, weniger effiziente Modelle würden in der Klasse abgewertet.

### **4. Werbung für mehrere Modelle (Anlage 4 Abschn. I Nr. 1)**

Bei der Werbung für mehrere Modelle in einer Werbeschrift besteht weiterhin die Möglichkeit, lediglich die Spannweite zwischen den ungünstigsten und günstigsten Verbrauchs- und Emissionswerten im kombinierten Testzyklus anzugeben. Diese Regelung erschwert Verbrauchern die Auswahl umweltfreundlicher Fahrzeuge. So tendiert der Informationsgehalt für einen Kaufinteressenten gegen Null, wenn beispielsweise für 10 Modelle unterschiedlicher Hersteller geworben wird und lediglich die CO<sub>2</sub>-Spannweite von 260 – 99 g/km genannt wird. Die Novellierung der Pkw-EnVKV sollte zur Streichung dieser kontraproduktiven Ausnahmeregelung genutzt werden.

## **5. Angabe der Effizienzklasse in Werbeschriften (Anlage 4 Abschn. I Nr. 4)**

Die Angabe der Energieeffizienzklasse in Werbeschriften ist den unzureichenden Anforderungen an die Werbung von „Weißer Ware“ angepasst worden: In Werbeschriften und Katalogen soll zukünftig zusätzlich zu den bisherigen Verbrauchs- und CO<sub>2</sub>-Angaben nur die Effizienzklasse angegeben werden müssen und nicht das gesamte Label. Damit besteht keinerlei Möglichkeit, die Bestklasse zu erkennen und das beworbene Modell einzuordnen. Durch das bloße Angeben der Energieeffizienzklasse ist nicht ersichtlich, ob es in dieser Fahrzeugkategorie auch PKW in höheren Effizienzklassen gibt. Es ist deshalb erforderlich, auch in Werbeschriften das gesamte Energielabel abzubilden.

## **6. Elektrofahrzeuge**

Strombetriebene Autos sind nicht per se „Nullemissionsautos“ und dürfen daher nicht automatisch als solche gekennzeichnet werden. Die energetische Vorkette muss mit einbezogen werden, um sie entsprechend einordnen zu können. Daher ist zusätzlich zum Stromverbrauch der korrespondierende CO<sub>2</sub>-Wert nach dem EU-Strom-Mix anzugeben, der dann Grundlage für die Einteilung in die jeweilige Effizienzklasse ist.

### Für Rückfragen:

Deutsche Umwelthilfe e.V., Jürgen Resch, Bundesgeschäftsführer, Hackescher Markt 4, 10178 Berlin, Telefon: 030 2400867-0; Telefax: 030 2400867-19, E-Mail: resch@duh.de