

DAS PKW-CO₂-LABEL REFORMIEREN, INFORMATIONEN FÜR VERBRAUCHER:INNEN VERBESSERN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Entwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz zur Änderung der Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (Pkw-EnVKV)

25. Juli 2023

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Team Mobilität und Reisen
mobilitaet@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. BEWERTUNG IM EINZELNEN	4
1. Realistischere Verbrauchsangaben	4
2. Geltungsbereich der Kennzeichnungspflicht	4
3. CO ₂ -Effizienzklassen	5
4. Angabe der CO ₂ -Kosten für 10 Jahre	6
5. Verpasste Chance der Weiterentwicklung des CO ₂ -Labels	6

I. ZUSAMMENFASSUNG

Seit 1. September 2018 gilt für alle neu zugelassenen Pkw der WLTP (Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure) als Messverfahren zur Bestimmung von Kraftstoffverbrauch und Schadstoffausstoß. Der WLTP hat damit den veralteten und deutlich unrealistischeren „Neuen Europäischen Fahrzyklus“ (NEFZ) abgelöst. Dieser Schritt macht eine Überarbeitung der Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (Pkw-EnVKV) notwendig, da das im Jahr 2011 in seiner jetzigen Form eingeführte Pkw-CO₂-Label nach wie vor auf dem NEFZ basiert.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) hat seit 2018 wiederholt eine zügige Überarbeitung der Pkw-EnVKV gefordert, um Verbraucher:innen verlässliche Informationen vor dem Autokauf zu geben und die Wahl sparsamerer Fahrzeuge zu erleichtern.¹ Dazu müssen zum einen die veralteten NEFZ-Werte durch die realistischeren WLTP-Angaben ersetzt werden. Zum anderen muss der beim bisherigen Pkw-CO₂-Label verwendete Gewichtsbezug der Fahrzeuge für die Einteilung in die Effizienzklassen aufgegeben werden. Aus dem relativen muss demzufolge ein absolutes Label werden.

Der nun – leider erst nach fast fünf Jahren – vorgelegte Entwurf einer neuen Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung wird diese beiden Ziele erreichen. Die offiziellen WLTP-Werte bilden künftig die Basis aller verbrauchsbezogenen Informationen. Durch die zusätzliche Angabe der Verbrauchswerte für vier verschiedene Fahrprofile ist es Verbraucher:innen zudem möglich, sich an denjenigen zu orientieren, die ihrem Einsatzzweck am nächsten kommen. Zudem erfolgt die Einteilung in die Effizienzklassen künftig allein nach dem CO₂-Ausstoß, aus dem relativen Label wird, wie vom vzbv gefordert, ein absolutes Label werden.

Gleichzeitig sieht der vzbv jedoch in verschiedenen Bereichen des Verordnungsentwurfes noch Nachbesserungsbedarf:

- ❖ Alle neuen Personenkraftwagen, die modellspezifisch ausgewählt oder konfiguriert, den Kund:innen dabei aber auf anderem Wege als Kauf oder Leasing zur dauerhaften Nutzung überlassen werden, müssen in die Kennzeichnungspflicht gemäß Pkw-EnVKV eingeschlossen werden.
- ❖ Die obere Grenze der CO₂-Effizienzklasse B sollte um 15 Prozent gesenkt werden, um einen stärkeren Anreiz für die Effizienzsteigerung von Personenkraftwagen mit Verbrennungsmotor zu schaffen.
- ❖ Die Aufnahme der kumulierten angenommenen CO₂-Kosten als zusätzliche Information wird grundsätzlich begrüßt, da es den Vergleich verschiedener Fahrzeuge erleichtert. Es ist jedoch wichtig hervorzuheben, dass die Angabe aufgrund großer Unsicherheiten bei der zukünftigen CO₂-Preisentwicklung keine prognostische Aussagekraft hat. Ein Hinweis, dass der CO₂-Preis bereits in den Kraftstoffkosten enthalten und nicht separat zu zahlen ist, muss ergänzt werden.
- ❖ Eine grundsätzliche Weiterentwicklung des Pkw-CO₂-Label ist notwendig. Dazu zählen die Einführung von Effizienzklassen für E-Autos, die Angabe der Ladedauer

¹ vzbv, Stellungnahme, „Neues Pkw-CO₂-Label bleibt hinter Erwartungen zurück“ (2021): <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/neues-pkw-co2-label-bleibt-hinter-erwartungen-zurueck>

für Batteriefahrzeuge und die Angabe weitere Umweltinformationen, um Verbraucher:innen eine ökologischere Fahrzeugwahl zu erleichtern.

Der vzbv bedankt sich beim Ministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) für die Möglichkeit Stellung zu nehmen.

II. BEWERTUNG IM EINZELNEN

1. REALISTISCHERE VERBRAUCHSANGABEN

Gemäß Novellierungsvorschlag werden künftig die Verbrauchsmesswerte nach WLTP (Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure) Basis der Pkw-EnVKV. Dies ist seit mehreren Jahren überfällig. Bereits seit 1. September 2018 ist der WLTP das offizielle Messverfahren zur Bestimmung des Kraftstoffverbrauchs für alle neu zugelassenen Fahrzeuge in Europa. Zudem müssen gemäß EU-Vorgaben ab Januar 2021 beim Ausstellen neuer Pkw die Verbrauchs- und Emissionsangaben gemäß WLTP angegeben werden. Mit der geplanten Novellierung der Pkw-EnVKV wird Deutschland nunmehr diese Anforderungen erfüllen, was letztendlich zu einer verbesserten Verbraucherinformation beiträgt. Die verpflichtende Angabe der (veralteten) Verbrauchswerte gemäß Neuem Europäischen Fahrzyklus (NEFZ) hat regelmäßig zu Unklarheiten und bösen Überraschungen bei Verbraucher:innen geführt, da diese basierend auf diesen Angaben zum Beispiel die Kfz-Steuer ihres neuen Fahrzeugs kalkulierten. Die Steuerberechnung erfolgte jedoch bereits nach WLTP, was in den meisten Fällen zu einer höheren Kfz-Steuer führt. Die NEFZ-Verbräuche liegen zumeist unter den WLTP-Messwerten. Basierend auf den offiziell kommunizierten Verbrauchsangaben gemäß NEFZ haben die Kunden mit einem geringeren Kraftstoffverbrauch gerechnet, obwohl realistischere Informationen vorhanden waren.

Der vzbv begrüßt, dass der WLTP zum alleinigen Maß des Energieverbrauchs in der Pkw-EnVKV wird. Verbraucher:innen erhalten nunmehr realistischere Informationen zum Kraftstoffverbrauch. Der vzbv kritisiert gleichzeitig, dass es fünf Jahre gedauert hat, bis das zuständige BMWK einen entsprechenden Vorschlag vorgelegt hat.

2. GELTUNGSBEREICH DER KENNZEICHNUNGSPFLICHT

Im Verordnungsentwurf ist – genauso wie in der aktuell gültigen Fassung der Pkw-EnVKV – vorgesehen, dass Hersteller oder Händler neue Personenkraftwagen kennzeichnen müssen, die zum Kauf oder Leasing angeboten beziehungsweise beworben werden. Der alleinige Fokus auf Kauf und Leasing ist jedoch nicht mehr zeitgemäß und lässt neue Vertriebskanäle außen vor. So nimmt beispielsweise das Angebot an Fahrzeugabonnements stetig zu. Bei dieser Form der Langzeitmiete wählen Verbraucher:innen ein spezifisches Fahrzeugmodell oder können es sogar frei konfigurieren und erhalten es anschließend zur Nutzung für mehrere Monate, teilweise sogar länger als ein Jahr. Dies ist ein wichtiger Unterschied zu einem herkömmlichen Mietfahrzeug, wo in der Regel nur eine Fahrzeugkategorie ausgewählt werden kann und der Mietzeitraum mehrere Tage oder Wochen nicht übersteigt. Zudem erhalten Fahrzeugabonnenten oftmals einen Neuwagen, insbesondere wenn das Auto-Abo direkt bei einem Fahrzeughersteller abgeschlossen wird. Da es sich bei Auto-Abos weder um Kauf noch Leasing handelt, drohen Angebote wie diese von den Anforderungen der Pkw-EnVKV außen vorzubleiben.

Eine Ausweitung des Geltungsbereiches für die Kennzeichnungspflicht ist deshalb notwendig. Der vzbv schlägt vor, dass alle neuen Personenkraftwagen, die - neben Kauf und Leasing - modellspezifisch ausgewählt oder konfiguriert werden und dem Kunden für mindestens einen Monat überlassen werden, in die Kennzeichnungspflicht gemäß Pkw-EnVKV eingeschlossen sind.

Alle neuen Personenkraftwagen, die modellspezifisch ausgewählt oder konfiguriert, den Kund:innen dabei aber auf anderem Wege als Kauf oder Leasing zur dauerhaften Nutzung überlassen werden, müssen in die Kennzeichnungspflicht gemäß Pkw-EnVKV eingeschlossen werden.

3. CO₂-EFFIZIENZKLASSEN

Der vzbv begrüßt ausdrücklich, dass die Einteilung der Neufahrzeuge in die Effizienzklassen künftig ausschließlich anhand des CO₂-Ausstoßes erfolgen soll. Der bisherige Bezug des CO₂-Ausstoßes zum Gewicht des Fahrzeugs brachte Verbraucher:innen keinen Mehrwert sondern erschwerte eher das Verständnis, bevorteilte insbesondere schwere Fahrzeuge durch eine bessere Klasseneinstufung und widerlief somit grundsätzlich dem Zweck des CO₂-Labels, Verbraucher:innen über verbrauchs- und emissionsärmere Fahrzeuge zu informieren. Der Wechsel von einem relativen, hin zu einem absoluten CO₂-Label, ist seit langem eine zentrale Forderung des vzbv und wird mit der anstehenden Novellierung endlich umgesetzt.²

Jedoch sieht der vzbv die Einteilung der Klassen kritisch. Auf der einen Seite wird bemängelt, dass alle E-Autos, unabhängig vom spezifischen Energieverbrauch, pauschal in die CO₂-Klasse A eingeteilt werden. Zur Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Pkw-EnVKV, was unter anderem auch die Einführung von verschiedenen Energieeffizienzklassen für E-Fahrzeuge beinhaltet, siehe Punkt 5 (Verpasste Chance der Weiterentwicklung des CO₂-Labels).

Auf der anderen Seite wird die große Spannweite der Klasse B, die alle Fahrzeuge mit einem CO₂-Ausstoß von 1 bis 95 Gramm pro Kilometer einschließt, als nicht zielführend angesehen. Für alle Fahrzeuge mit einem CO₂-Ausstoß von 95 Gramm pro Kilometer oder weniger gibt es keinen Anreiz mehr sparsamer zu werden, um eine bessere Klasseneinstufung zu erhalten. Dabei sieht die europäische Pkw-Flottengrenzwertgesetzgebung für die Jahre 2025 und 2030 zusätzliche Reduktionsziele vor.³ Basierend auf dem derzeitigen durchschnittlichen CO₂-Flottenziel von 95 Gramm pro Kilometer müssen die Emissionen bis 2025 um 15 Prozent und bis 2030 um 55 Prozent gesenkt werden. Dies sollte sich auch in einer entsprechenden Klassenaufteilung widerspiegeln, die „Luft nach oben“ lässt und einen Anreiz setzt, noch sparsamer zu werden. Laut aktuellem DAT-Leitfaden⁴ hat das derzeit sparsamste Pkw-Modell mit Verbrennungsmotor (ohne extern aufladbare Hybridunterstützung) einen CO₂-Ausstoß von 78 Gramm pro Kilometer. Dieser Wert liegt 18 Prozent unter der 95-Gramm-Klassengrenze und zeigt, dass Effizienzsteigerungen möglich sind. Eine Absenkung der oberen

² vzbv, „Entwicklung der Pkw-Nutzerkosten in Deutschland“ (2017): https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/09/11/17-09-11_zusammenfassung_studie_zukuenftige_pkw-nutzerkosten_in_deutschland.pdf

³ Verordnung (EU) 2023/851 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/631 im Hinblick auf eine Verschärfung der CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge im Einklang mit den ehrgeizigeren Klimazielen der Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0851>

⁴ DAT-Leitfaden über den Kraftstoffverbrauch, die CO₂-Emissionen und den Stromverbrauch (Ausgabe 2022), <https://www.dat.de/fileadmin/media/LeitfadenCO2/GuideCO2.pdf>

Grenze der Klasse B um 15 Prozent, was rund 81 Gramm CO₂ pro Kilometer entspricht, wäre demnach angebracht. Die sich anschließenden Emissionsklassen C bis G sollten dementsprechend – unter Beibehaltung der Klassenspannweite von 20 Gramm pro Effizienzklasse – mit verschoben werden.

Die obere Grenze der CO₂-Effizienzklasse B sollte um 15 Prozent gesenkt werden, um einen stärkeren Anreiz für die Effizienzsteigerung von Personenkraftwagen mit Verbrennungsmotor zu schaffen.

4. ANGABE DER CO₂-KOSTEN FÜR 10 JAHRE

Die Angabe der kumulierten angenommenen CO₂-Kosten als zusätzliche Information auf dem Pkw-Label, wird vom vzbv grundsätzlich begrüßt. Seit 2021 wird für im Verkehr genutzte Kraftstoffe ein Aufschlag in Form eines CO₂-Preises fällig. Dieser wird gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) in den kommenden Jahren weiter steigen. Der Ausstoß von CO₂ hat somit bereits heute einen Preis, der in den kommenden Jahren zunehmen wird. Wird Verbraucher:innen beim Fahrzeugkauf durch diese zusätzliche Information deutlich gemacht, dass ein sparsameres Auto geringere CO₂-Kosten hat, was sich über mehrere Jahre zu deutlich geringeren finanziellen Belastungen summieren kann, bietet das einen klaren Mehrwert.

Allerdings sind die für einen 10-Jahres-Zeitraum prognostizierten CO₂-Kosten höchst spekulativ. Durch die Einführung des EU Emissions Trading System II (EU-ETS II), dem EU-weiten neuen und separaten Emissionshandelssystem für die Treib- und Brennstoffversorgung des Gebäudesektors und des Straßenverkehrs, wird spätestens ab 2027 eine freie Preisbildung für den CO₂-Preis erwartet. Wie sich dieser entwickelt und welche Folgen dies für die Kraftstoffpreise haben wird, ist derzeit nicht abzusehen. Die kumulierten angenommenen CO₂-Kosten können somit zwar den Vergleich zwischen einzelnen Fahrzeugen unterstützen, als Prognose der tatsächlich zu erwartenden Belastungen sind sie jedoch nicht geeignet. Dies muss für die Verbraucher:innen klar sein. Die entsprechende Erläuterung in der zugehörigen Fußnote auf dem neuen Pkw-CO₂-Label ist dafür ein guter Kompromiss. Zudem ist es wichtig, außerhalb des Labels Endkund:innen zusätzliche Informationen zu CO₂-Preisen, deren möglicher Entwicklung und die Folgen für die Kraftstoffkosten anzubieten. Der Plan, die Deutsche Energieagentur (dena) eine entsprechende Informationsseite inklusive Energiekostenrechner aufbauen zu lassen, wird begrüßt.

Da der CO₂-Preis bereits in den Kraftstoffkosten enthalten ist und die kumulierten angenommenen CO₂-Kosten somit nicht zusätzlich und separat zu zahlen sind, muss eine entsprechende Erläuterung auf dem CO₂-Label ergänzt werden, um Missverständnissen seitens der Verbraucher:innen vorzubeugen. Die Erläuterung muss gut lesbar und leicht verständlich sein. Aus diesem Grund sollte sie nicht in der Fußnote, sondern direkt im zweiten Kasten erfolgen.

Die Aufnahme der kumulierten angenommenen CO₂-Kosten als zusätzliche Information wird grundsätzlich begrüßt, da es den Vergleich verschiedener Fahrzeuge erleichtert. Es ist jedoch wichtig hervorzuheben, dass die Angabe aufgrund großer Unsicherheiten bei der zukünftigen CO₂-Preisentwicklung keine prognostische Aussagekraft hat. Ein Hinweis, dass der CO₂-Preis bereits in den Kraftstoffkosten enthalten und nicht separat zu zahlen ist, muss ergänzt werden.

5. VERPASSTE CHANCE DER WEITERENTWICKLUNG DES CO₂-LABELS

Der vzbv bemängelt, dass mit dem vorliegenden Entwurf eine wirkliche Weiterentwicklung der Pkw-EnVKV verpasst wurde. Die Deutsche Energieagentur (dena) hatte im

Jahr 2017 zusammen mit drei Partnern eine Studie zur Vorbereitung der Novellierung der Pkw-EnVKV, anlässlich der Umstellung des Fahrzyklus von NEFZ auf WLTP veröffentlicht.⁵ Darin waren auch verschiedene Vorschläge zur langfristigen Weiterentwicklung des Labels enthalten. Zusätzliche Informationen, zum Beispiel zu eingesparten Energiekosten im Verhältnis zum Flottendurchschnitt oder die Darstellung von (absoluten) Schadstoffemissionswerten wie Stickoxide (NO_x) oder Partikelmasse beziehungsweise Partikelanzahl (PM/PN), um ökologisch sensiblen Kunden zusätzliche Entscheidungskriterien an die Hand zu geben und den Schadstoffausstoß der Neuwagenflotte stärker zu senken, sind jedoch nicht berücksichtigt worden.

Vor allem aber die steigende Bedeutung batterieelektrischer Fahrzeuge macht eine strukturelle Weiterentwicklung des Pkw-CO₂-Labels notwendig. Und dies nicht nur aus Verbraucher-, sondern auch aus ökologischer Sicht. Im vorliegenden Verordnungsentwurf erhalten alle vollelektrischen Fahrzeuge pauschal die beste CO₂-Klasse A, da ausschließlich die im Betrieb entstehenden Emissionen berücksichtigt werden, die bei einem E-Auto mit Null angesetzt werden. Die Effizienz der E-Autos spielt keine Rolle. Ein Volkswagen ID.3 mit einem Stromverbrauch von 12,9 kWh/100 km wird so einem Audi e-tron S quattro mit 26 kWh/100 km gleichgestellt. Der immens höhere Energieverbrauch, der für Verbraucher:innen höhere Energiekosten bedeutet als auch die ungleich gravierenderen Umweltauswirkungen des größeren, schwereren und mit einer deutlich größeren Batterie ausgestatteten Audis, müssen sich in einem modernen Pkw-Label widerspiegeln. Dies wurde mit dem vorliegenden Entwurf verpasst.

Gleichermaßen außen vor bleiben im Verordnungsentwurf andere Aspekte der E-Mobilität, bei denen Verbraucher:innen leicht verständliche und vergleichbare Informationen benötigen. Dazu zählen unter anderem Informationen zur Ladeperformance von batteriebetriebenen Autos. Ein Hinweis auf dem Pkw-Label, wie lange es dauert den Akku beim Normal- und Schnellladen wieder zu füllen, böte einen echten Mehrwert für Kunden.

Das Zusammenlaufen möglichst vieler und dabei leicht verständlicher Informationen an einem Punkt würde es Kund:innen einfacher machen, sich für ökologisch weniger schädliche und die ökonomisch sinnvollsten Fahrzeuge zu entscheiden. In Anlehnung an die Weiterentwicklung des EU-Energielabels sollten perspektivisch auch Informationen zum Ressourcenverbrauch integriert werden. Ein QR-Code auf dem Pkw-CO₂-Label, der zu weiterführenden Informationen führt, böte Verbraucher:innen die Möglichkeit, leicht an zusätzliche Informationen zu gelangen.

In Artikel 11 des Verordnungsentwurfs (Überprüfung der Pkw-EnVKV) werden mehrere der hier angesprochenen Punkte als Gegenstand einer zukünftigen Überprüfung der Pkw-EnVKV aufgeführt. Obwohl dies inhaltlich begrüßenswert ist, bleibt festzuhalten, dass fünf Jahre bis zur Vorlage des Entwurfs genug Zeit gewesen wären, um die notwendigen Vorarbeiten für eine grundlegende Überarbeitung abzuschließen. Mit einem umfassenden, leicht verständlichen, informativen und verbraucherfreundlichen Pkw-CO₂-Label hätte Deutschland einen Benchmark setzen können, an dem sich die Europäische Kommission bei einer möglichen Neuregelung der europäischen Richtlinie orientieren hätte können und müssen.

Eine grundsätzliche Weiterentwicklung des Pkw-CO-Label ist notwendig. Dazu zählen die Einführung von Effizienzklassen für E-Autos, die Angabe der Ladedauer für

⁵ Deutsche Energie-Agentur (2017): Vorbereitung Novellierung Pkw-EnVKV https://www.dena.de/fileadmin/dena/Dokumente/Pdf/9260_Studie_Vorbereitung_Novellierung_Pkw_-_EnVKV.pdf (Zugriff 21.07.2023)

Batteriefahrzeuge und die Angabe weitere Umweltinformationen, um Verbraucher:innen eine ökologischere Fahrzeugwahl zu erleichtern.