

GEULEN & KLINGER

Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Dr. Remo Klinger

10719 Berlin, Schaperstraße 15

Telefon +49 / 30 / 88 47 28-0
Telefax +49 / 30 / 88 47 28-10
e-mail: klinger@geulen.com

<http://www.geulenklinger.com>

04. September 2009

Rechtsgutachten

**zu Rechtsfragen der Verwendung
des fluorierten Kohlenwasserstoffs 134a
in Klimaanlage von Kraftfahrzeugen**

Erstellt im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe e. V.

Gliederung	Seite
I. Fragestellungen des Gutachtens	3
II. Die Zulassung eines Fahrzeugtyps in der EU	3
III. Die Anforderungen an die Klimaanlage	6
1. Definition des „Fahrzeugtyps“ im Sinne der Richtlinie	7
2. Einwände interessierter Kreise	11
IV. Rechtsschutz	12
1. Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Genehmigungsverfahrens	12
2. Rechtsschutz gegen eine rechtswidrige Genehmigung	12
a) Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission	13
b) Vertragsverletzungsverfahren durch einen Mitgliedstaat	13
c) Unmittelbarer Rechtsschutz in Deutschland	13
aa) Bürger	13
bb) Umweltverbände	14
cc) Konkurrenten/Wettbewerbs- und/oder Verbraucherschutzverbände	15
V. Zusammenfassung	15

I. Fragestellungen des Gutachtens

Dem hier vorgelegten Rechtsgutachten liegen Fragestellungen der Deutschen Umwelthilfe e.V. zu Grunde.

Hintergrund ist der in der EG-Richtlinie 2006/40/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 enthaltenen schrittweisen Verzicht auf das fluorierte Kältemittel R 134a in neuen Autos und leichten Nutzfahrzeugen. Das Vorhaben ist Teil des Ziels, den Ausstoß fluorierter Treibhausgase zum Schutz des Klimas zu begrenzen. Die EU-Richtlinie 2006/40/EG über Emissionen aus Klimaanlageanlagen in Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/156/EWG des Rates (im Folgenden: RL 2006/40/EG) setzt damit das schon im Kyoto-Protokoll im Jahr 1997 enthaltene Ziel um, die Emissionen fluorierter Treibhausgase weiter zu reduzieren.

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. möchte im Wesentlichen geklärt wissen, ob nach der RL 2006/40/EG nach dem 01. Januar 2011 neu zugelassene Typen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen das Kältemittel R 134a in den in den Fahrzeugen verwendeten Klimaanlageanlagen nicht mehr enthalten dürfen. Gegenstand der Auseinandersetzung soll vor allem die Frage sein, ob es rechtliche Argumentationsspielräume gibt, die Automobilherstellern die Möglichkeit bieten, das Kältemittel R 134a auch nach dem 01. Januar 2011 noch bei neuen Fahrzeugtypen zu verwenden.

Ebenso soll geklärt werden, welche Folgen es hat, wenn die Fahrzeughersteller weiterhin das heute gängige Kältemittel R 134a benutzen. Der Auftraggeber möchte ebenfalls wissen, wie die Einheitlichkeit der Genehmigungsverfahren in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union herbeigeführt wird. Zu klären wird ebenfalls sein, wer die Einhaltung dieser Genehmigungsverfahren kontrolliert und wer für rechtmäßige Entscheidungen der Zulassungsbehörden sorgt.

Das Rechtsgutachten beantwortet diese Fragen und geht dazu zunächst auf die grundsätzlichen Genehmigungsfragen eines Kraftfahrzeugtyps in der Europäischen Union ein.

II. Die Zulassung eines Fahrzeugtyps in der EU

Um in der Europäischen Union (EU) einen neuen Fahrzeugtyp auf den Markt bringen zu können, benötigt man eine Zulassung. Da die EU ein einheitlicher Binnenmarkt ist, gilt eine z.B. in Spanien erteilte Zulassung auch für Deutschland. Um zu gewährleisten, dass die Zu-

lassung in allen Mitgliedsländern gleich verläuft, wurde von der EU in verschiedenen Rechtsakten das Zulassungsverfahren geregelt.

Grundlegend ist dabei die Richtlinie 2007/46/EG¹, welche der Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen dient. Sie ersetzt die seit 1970 geltende Richtlinie 70/156/EWG, welche oft geändert und angepasst worden ist, so dass sich eine Neufassung empfahl.²

Gemäß den Erwägungen der neu gefassten Richtlinie soll das gemeinschaftliche Genehmigungsverfahren auf dem Grundsatz der vollständigen Harmonisierung beruhen.³ In erster Linie soll dabei sichergestellt werden, dass neue Fahrzeuge, Bauteile und selbstständige technische Einheiten, die in Verkehr gebracht werden, ein hohes Sicherheits- und Umweltschutzniveau erreichen.⁴

Eine Richtlinie ist nicht dafür konzipiert, direkte Geltung zu erhalten. Vielmehr muss eine Richtlinie erst durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden.⁵ Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht fristgemäß umsetzt, kann die Kommission als „Hüterin der Verträge“, ein Vertragsverletzungsverfahren anstrengen. Bezüglich der RL 2006/40/EG ist momentan etwa ein Verfahren gegen Großbritannien anhängig.⁶

In Deutschland ist die RL 2007/46/EG im Wesentlichen durch die EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV)⁷ umgesetzt worden. Dadurch ist für eine in Deutschland beantragte Genehmigung in rechtlicher Hinsicht nunmehr die EG-FGV maßgeblich. Da diese größtenteils auf das Gemeinschaftsrecht verweist, weicht die Praxis der Genehmigungserteilung nicht von der der Richtlinie ab. Ein deutscher Alleingang bei der Genehmigungspraxis abseits des Wortlauts der Richtlinie ist daher nicht möglich.

Die RL 2006/40/EG ist nur in geringem Maße ausdrücklich umgesetzt worden.⁸ Gemäß Art. 10 RL 2006/40/EG müssen die Mitgliedstaaten aber auch nur die Rechts- und Verwaltungs-

1 Richtlinie 2007/46/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Im Folgenden: RL 2007/46/EG).

2 So der Erwägungsgrund 1 zur RL 2007/46/EG.

3 Erwägungsgrund 2 der RL 2007/46/EG.

4 Erwägungsgrund 14 der RL 2007/46/EG.

5 Gemäß Art. 249 III des Vertrages zur Gründung einer europäischen Gemeinschaft (EGV).

6 Anhängig beim EuGH unter Az: C-187/09.

7 Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge.

8 Verordnung zum Schutz des Klimas vor Veränderungen durch den Eintrag bestimmter fluoriierter Treibhausgase (Chemikalien-Klimaschutzverordnung – ChemKlimaschutzV) setzt Art. 6 Abs. 3 RL 2006/40/EG um.

vorschriften erlassen, die erforderlich sind, um der Richtlinie nachzukommen. In der EG-FGV wird in weiten Teilen auf die RL 2007/46/EG verwiesen. Zudem wurden auch andere Verwaltungsvorschriften angepasst. Ob die hier gewählte Regelungstechnik, nämlich die Verweisung auf Richtlinien, gemeinschaftsrechtskonform ist, soll an dieser Stelle dahinstehen. Abgesehen von der Anwendungsunfreundlichkeit könnten Bedenken deshalb bestehen, weil Richtlinien auf Umsetzung, nicht auf Rückverweisung angelegt sind. Diese Vorgehensweise ist jedoch als weit verbreitete Unsitte des Gesetzgebers anzutreffen und ändert an der Praxis des Genehmigungsverfahrens nichts.

Das Genehmigungsverfahren beginnt mit einem Antrag des Herstellers bei der zuständigen Behörde. In Deutschland ist dies gemäß § 2 Abs. 1 EG-FGV das Kraftfahrtbundesamt, das als Bundesoberbehörde dem Bundesverkehrsministerium unterstellt ist. Nur für Einzelgenehmigungen⁹ sind die nach Landesrecht zuständigen Stellen verantwortlich.

Will ein Hersteller ein Fahrzeug, ein System, ein Bauteil oder eine technische Einheit in Verkehr bringen, braucht er eine Genehmigung. Bei der Beantragung einer Genehmigung muss er gleichzeitig erklären, dass er keine andere Stelle in der Gemeinschaft um eine Genehmigung ersucht hat.¹⁰ Zudem sind die nationalen Genehmigungsbehörden verpflichtet, die Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten über jede verweigerte bzw. erteilte Genehmigung zu informieren.¹¹ Hierdurch wird verhindert, dass ein Hersteller in mehreren Mitgliedstaaten eine Genehmigung zu erlangen versucht.

Um eine Genehmigung zu erhalten, muss gemäß § 4 Abs. 1 EG-FGV das Antragsverfahren der Art. 6 ff. RL 2007/46/EG durchgeführt werden. Gemäß Art. 6 dieser Richtlinie kann der Hersteller für ein Fahrzeug auf drei verschiedene Arten die Genehmigung erhalten. Er kann eine Mehrphasen-, eine Einphasen- oder eine gemischte Typgenehmigung beantragen. Die Genehmigungsarten sind in Art. 3 der Richtlinie legal definiert. Auch für einzelne Bauteile, Systeme und selbstständige technische Einheiten¹² eines Fahrzeugs benötigt man eine Genehmigung, um sicherzustellen, dass keine Gefahren von Fahrzeugen ausgehen, die andere, nicht vom Hersteller eingebaute Bauteile besitzen. Die einzelnen Bauteile unterliegen einem einheitlichen Genehmigungsverfahren.

Die genauen Voraussetzungen, die eingehalten werden müssen, um eine EG-Typgenehmigung zu erhalten, sind in verschiedenen Rechtsakten geregelt.

9 z.B. für Rennwagen.

10 Art. 6 VI RL 2007/46/EG - § 4 I EG-FGV.

11 Art. 8 RL 2007/46/EG.

12 Zur Erleichterung der Lesbarkeit wird im Folgenden nur noch von „Bauteilen“ gesprochen.

Die RL 2007/46/EG ist dabei die Rahmenrichtlinie. Das heißt, in ihr sind die grundsätzlichen Dinge geregelt. Darauf basierend wurden dann aufgrund spezieller Ermächtigungstatbestände weitere Rechtsakte erlassen.

III. Die Anforderungen an die Klimaanlage

Zu klären ist nunmehr, wie ein Fahrzeug genehmigt wird, in welches eine Klimaanlage eingebaut ist. Dies ist heutzutage bei über 95% der neu zugelassenen PKW in Deutschland der Fall.

Momentan kühlen die Geräte mit Hilfe des Gases HFKW-134a (oder auch R 134a genannt). Die Reduzierung dieser Art von klimaschädlichen Gasen, ist eines der Ziele des Kyoto-Protokolls.

Bei der Genehmigung von Klimaanlagen in Fahrzeugen sind drei Rechtsakte maßgeblich: Die RL 2006/40/EG über Emissionen aus Klimaanlagen in Kraftfahrzeugen, die VO 706/2007 zur Festlegung von Verwaltungsvorschriften für die EG-Typgenehmigung sowie die RL 2007/37/EG zur Änderung der Anhänge I und III der RL 70/156/EWG. Bei Letzterer ist zu beachten, dass nunmehr die neue RL 2007/46/EG gilt, so dass gemäß der Entsprechungstabelle in dieser Richtlinie deren Anhänge geändert werden. Während letztgenannte Verordnung nur festlegt, welche Angaben bei der Genehmigung zu machen sind, regeln die anderen beiden Rechtsakte genauer, welche Arten von Klimaanlagen eingebaut werden dürfen.

Fraglich ist, welche Anforderungen dabei zu beachten sind.

Generell bedarf es einer Genehmigung, um ein Fahrzeug in der EU auf den Markt zu bringen. Hierbei muss aber nicht für jedes Fahrzeug einzeln eine Genehmigung beantragt werden, sondern es wird die Genehmigung für einen bestimmten *Fahrzeugtyp* ausgestellt. Die einzelnen Fahrzeuge selbst müssen dann vom Inhaber der EG-Typgenehmigung mit einer Übereinstimmungsbescheinigung nach Art. 18 RL 2007/46/EG versehen werden, bevor sie auf den Markt gebracht werden können.¹³

13 § 6 EG-FGV.

Nach Artikel 5 Abs. 4 der RL 2006/40/EG erteilen die Mitgliedstaaten mit Wirkung vom 01. Januar 2011 keine EG-Typgenehmigung mehr „für einen Fahrzeugtyp, dessen Klimaanlage darauf ausgelegt ist, fluoridierte Treibhausgase mit einem GWP-Wert über 150 zu enthalten“¹⁴.

Das Kältemittel R 134a hat einen deutlich höheren GWP-Wert und wäre damit unvereinbar.

1. Definition des „Fahrzeugtyps“ im Sinne der Richtlinie

Problematisch ist jedoch die Frage, was ein „Fahrzeugtyp“ im Sinne der Richtlinie ist.

Hierbei gibt es Unterschiede zwischen der RL 2006/40/EG und der VO 706/2007.

In Art. 3 Nr. 2 RL 2006/40/EG wird der „Fahrzeugtyp“ dahingehend definiert, dass es ein „in Anhang II Abschnitt B der Richtlinie 70/156/EWG definierter Typ sein muss“. Der Typ eines Fahrzeugs ist danach ein Fahrzeug einer bestimmten Fahrzeugklasse, die sich zumindest hinsichtlich der in Anhang II Teil B aufgeführten wesentlichen Merkmale nicht unterscheiden, wobei der Fahrzeugtyp Varianten und Versionen im Sinne des Anhangs II Teil B umfassen kann.¹⁵ Ein Fahrzeugtyp umfasst danach Fahrzeuge, die sich hinsichtlich Hersteller, dessen Typbezeichnung und wesentlicher Bau- und Konstruktionsbestandteile von Fahrgestell und Antriebsmaschine nicht unterscheiden.

In Art. 2 Nr. 1 der VO 706/2007 ist ein „Fahrzeugtyp hinsichtlich der Emission aus seiner Klimaanlage“ jedoch dahingehend definiert, dass es sich um „eine Gesamtheit von Fahrzeugen, die im verwendeten Kältemittel oder anderen wesentlichen Merkmalen ihrer Klimaanlage oder der Zahl der Verdampfer nicht unterscheiden“ handelt.

Mithin könnte sich ein „Fahrzeugtyp hinsichtlich der Emissionen aus der Klimaanlage“ von einem allgemeinen Fahrzeugtyp unterscheiden. Dies könnte sich in der Praxis dahingehend auswirken, dass ein Fahrzeug zwar nach der RL 2006/40/EG ein neuer Typ ist, dieses sich hinsichtlich der Klimaanlage jedoch wie das Vorgängermodell verhält. Es stellt sich dann die Frage, ob in einem solchen Fall eine Prüfung der Klimaanlage nicht durchgeführt werden muss, weil sich das Fahrzeug diesbezüglich nicht von einem anderen (älteren) Fahrzeug unterscheidet. Die Klimaanlage hätte dann „Bestandsschutz“; die Anforderungen des Art. 5 Abs. 4 RL 2006/40/EG wären nicht einzuhalten, da in Hinblick auf die Klimaanlage kein neuer Fahrzeugtyp zur Genehmigung ansteht. Folgt man dieser Argumentation, könnte ein voll-

¹⁴ „GWP“ ist die Abkürzung für Global Warming Potential, der GWP-Wert gibt an, wie viel eine festgelegte Menge eines Treibhausgases zum Treibhauseffekt beiträgt.

¹⁵ Art. 3 Nummer 17 der RL 2007/46/EG.

ständig neuartiges Fahrzeug die Genehmigung hinsichtlich der Emissionen aus der Klimaanlage von einem alten Fahrzeug übernehmen, weil die Klimaanlage dieselben sind.

Dazu ist jedoch Folgendes zu beachten:

Zunächst ist die Verordnung 706/2007 nicht losgelöst von ihrem Anhang zu lesen. In Art. 4 Abs. 4 VO 706/2007 wird darauf verwiesen, dass die Genehmigungsbehörde das Muster einer EG-Typgenehmigung zu nutzen hat, welches im Anhang Teil II der VO 706/2007 aufgeführt wird. Die Benutzung des Musters ist zwingend, um zu verhindern, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Arten von Genehmigungen erteilen, denn dies würde den freien Warenverkehr, sowie die Kontrollen, insbesondere im Hinblick zur Betrugsbekämpfung, erschweren.¹⁶ Eine Genehmigung nach einem anderen Schema wäre also nicht rechtmäßig und der Hersteller dürfte sein Fahrzeug bzw. ein Bauteil nicht auf den Markt bringen. In dem Muster für den EG-Typgenehmigungsbogen wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass die Genehmigung dafür ausgestellt wird, dass das Bauteil gemäß der RL 2006/40/EG zugelassen wird. Mithin ist eine Genehmigung nur dann zu erteilen, wenn sowohl die Voraussetzungen der VO 706/2007 als auch die der RL 2006/40/EG vorliegen.

In Art. 5 Abs. 4 der RL 2006/40/EG heißt es, dass die Mitgliedstaaten mit Wirkung vom 1. Januar 2011 keine EG-Typgenehmigungen mehr für einen Fahrzeugtyp ausstellen, wenn dessen Klimaanlage darauf ausgelegt ist, fluorierte Treibhausgase mit einem GWP-Wert über 150 zu enthalten. Die Definition des Fahrzeugtyps ergibt sich hierbei aus Art. 3 Nr. 2 RL 2006/40/EG, also aus der Rahmenrichtlinie. Nach dieser Definition ist es unerheblich, ob sich an der Klimaanlage etwas geändert hat. Es ist allein auf den Hersteller, dessen Typbezeichnung und die wesentlichen Bau- und Konstruktionsmerkmale von Fahrgestell und Antriebsmaschine abzustellen.

Eine alte Typgenehmigung für ein Vorgängermodell bzw. die für die Klimaanlage des alten Wagens ist somit übertragbar. Es muss das gesamte Genehmigungsverfahren durchlaufen werden und dies würde negativ abgeschlossen, wenn eine Klimaanlage eingebaut wäre, die fluorierte Treibhausgase mit einem GWP-Wert über 150 enthält.

Auch eine Interpretation losgelöst von dem Anhang der Verordnung führt zu keinem anderen Ergebnis.

Dies ergibt sich aus Folgendem:

¹⁶ Vgl. Epiney/Gruber, Verkehrsrecht in der EU, 1. Auflage, Baden-Baden 2001.

Eine Gemeinschaftsverordnung und eine Richtlinie stehen grundsätzlich in der Normenhierarchie auf einer Stufe. Bei der Auslegung der Vorschriften und zur Auflösung von Widersprüchen ist daher prinzipiell nur auf das Primärrecht zurückzugreifen. In dem Primärrecht findet sich aber kein Hinweis, wie der Widerspruch aufzulösen ist.

Ein anderes Auslegungsprinzip ist, dass das spätere Gesetz das frühere Gesetz verdrängt. Diese Regel gilt aber nur, wenn dasselbe Organ in demselben Rechtssetzungsverfahren tätig gewesen ist, damit weder die grundsätzliche Gleichberechtigung der Organe noch die besonderen Funktionen einzelner Verfahren missachtet werden.¹⁷ Hier waren unterschiedliche Organe tätig, so dass diese Auslegungsregel nicht weiterhilft.

Für die Auslegung ist daher auf das genaue Verhältnis der beiden fraglichen Rechtsakte einzugehen. Der Grundsatz der Stufengleichheit in der Normenhierarchie gilt nämlich nicht immer unbedingt. Vielmehr kommt es auch auf die Art der Rechtssetzung an.

Die Verordnung ist eine Verordnung, die von der Kommission aufgrund einer Ermächtigung in den Art. 39 f. RL 2007/46/EG und Art. 7 Abs. 1 RL 2006/40/EG erlassen worden ist. Ohne die Richtlinie gäbe es die Verordnung nicht, so dass die Richtlinie als Basisakt zu verstehen ist, auf den die Verordnung aufbaut.

Daraus folgt, dass die unterschiedlichen Rechtsakte nicht, wie sonst bei Richtlinie und Verordnung, auf einer Ebene stehen,¹⁸ sondern in einem Stufenverhältnis, so dass die Durchführungsverordnung nicht den Inhalt des Basisakts verändern kann. Vielmehr ist sie in dessen Licht zu lesen.¹⁹ Die Definition des Fahrzeugtyps aus der Verordnung 706/2007 ist daher nicht mehr von der Verordnungsermächtigung gedeckt. Entscheidend ist die Definition der Richtlinie, da diese der hier übergeordnete Rechtsakt ist.

Gemäß Art. 1 der RL 2006/40/EG wird in dieser Richtlinie festgelegt, welche Anforderungen an Emissionen in Klimaanlage von Kraftfahrzeugen gelten. Die Möglichkeit, Treibhausgase mit einem Treibhauspotential über 150 zu verwenden, soll eingeschränkt werden.²⁰ Nach Art. 6 Abs. 2 RL 2006/40/EG darf ab dem 01. Januar 2011 kein Fahrzeug mehr eine Genehmigung erhalten, das eine solche Klimaanlage enthält. Die Verordnung ist mithin so zu lesen,

17 Vgl. Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Das Verfassungsrecht der EU, 3. Aufl. 2007, Art. 249 EGV Rdnr. 16.

18 Vgl. Ruffert, a.a.O. Art. 249 Rdnr. 16.

19 Vgl. EuGH, Urt. v. 10.03.1971 „Tradax“, C-38/70, Rdnr. 10.

20 Vgl. Erwägung 4 der RL 2006/40/EG.

dass nur dann eine Genehmigung erteilt werden darf, wenn die Grenzwerte und sonstigen Festlegungen der RL 2006/40/EG nicht überschritten werden.

Ein weiteres Argument für die Richtigkeit dieser Auslegung findet sich in Art. 6 Abs. 1 RL 2006/40/EG. Dort ist festgelegt, dass ab dem 01. Januar 2011 Klimaanlage mit fluoridierten Treibhausgasen mit einem Treibhauspotential über 150 nicht mehr nachträglich in Fahrzeuge eingebaut werden dürfen, wenn die Typgenehmigung nach diesem Termin erteilt wurde. Würde die Genehmigung weiterhin gelten, so entstünde die seltsame Situation, dass ein neues Auto zu genehmigen wäre, obwohl in ihm eine alte schädliche Klimaanlage, die eine Genehmigung vor 2011 erhalten hat, eingebaut ist. Selbiges Auto dürfte mit einer solchen schädlichen Klimaanlage jedoch nicht nachgerüstet werden, weil es der Wortlaut des Art. 6 Abs. 1 RL 2006/40/EG verbietet. Das Gleiche muss dann auch für die Genehmigung neuer Fahrzeugtypen gelten.

Hinzu kommt, dass es gemäß Art. 6 Abs. 2 RL 2006/40/EG ausdrücklich verboten ist, Klimaanlagen, die in Fahrzeuge eingebaut werden, für die am 01. Januar 2011 oder danach eine Typgenehmigung erteilt wurde, mit fluoridierten Treibhausgasen mit einem GWP-Wert von über 150 zu befüllen. Folgt man der hier vertretenen Auffassung, vermeidet man die kuriose Situation, dass die Klimaanlage eines im Januar 2011 frisch auf dem Markt gekommenen Autos, nicht mehr aufgefüllt werden dürfte, wenn sie im Februar 2011 defekt geht und damit nutzlos würde. Denn dies kann weder im Sinne des Richtliniengebers gewesen sein, noch wäre es im Sinne der Hersteller.

Noch deutlicher wird dies, wenn man den weiteren Wortlaut des Art. 6 Abs. 2 RL 2006/40/EG betrachtet, wo es heißt, dass das Auffüllverbot nicht gilt, wenn die Klimaanlage schon vor dem 01. Januar 2011 in die Fahrzeuge eingebaut worden sind. Hieraus lässt sich entnehmen, dass Autos eben nur bis zum 01. Januar 2011 trotz einer Klimaanlage mit einem GWP-Wert von über 150, genehmigt werden dürfen. Denn nur weil sie eine Genehmigung (zulässigerweise) erhalten haben, muss deren Befüllung mit dem schädlichen Klimagas weiterhin erlaubt werden. Die vor 2011 erteilte Genehmigung entfaltet einen Bestandsschutz, so dass die Befüllung weiterhin erlaubt ist, damit die Klimaanlage weiter genutzt werden kann. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass ab 2011 keine neuen Fahrzeugtyp-Genehmigungen erteilt werden dürfen, denn diese Klimaanlagen wären – im Schadensfalle – nutzlos.

Eine solche nur eingeschränkte Nutzbarkeit wäre verfassungsrechtlich unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes problematisch. Denn durch die eingeschränkte Nutzbarkeit des Eigentums an der Klimaanlage wäre das Eigentum an dieser geringwertig. Es ist nicht

davon auszugehen, dass der Gesetzgeber eine solche Konsequenz in Kauf nahm. Denn das Eigentum entfaltet grundsätzlich ein umfassendes Nutzbarkeitsrecht, ein Recht, das auch im Gemeinschaftsrecht anerkannt ist.²¹

Die Legaldefinition des Fahrzeugstyps in der VO 706/2007 ist daher so zu interpretieren, dass durch sie nur geregelt werden soll, wie die Klimaanlage bei der Leckage-Prüfung zu behandeln sind. Hiermit soll verhindert werden, dass es durch unterschiedliche Prüfmethoden in den jeweiligen Mitgliedstaaten eine unterschiedliche Behandlung von Klimaanlagen gibt. Der nach der Richtlinie 2006/40/EG relevante Fahrzeugtyp ist davon zu unterscheiden.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass nach dem 01. Januar 2011 keine neuen EG-Typgenehmigungen für Kraftfahrzeuge des Anhang II Abschnitt B der (alten) Richtlinie 70/156/EWG (dies betrifft somit Pkw und leichte Nutzfahrzeuge) erteilt werden dürfen, wenn die im Fahrzeug enthaltene Klimaanlage darauf ausgelegt ist, fluoridierte Treibhausgase mit einem GWP-Wert über 150 zu enthalten. Das Kältemittel R 134a darf danach nicht mehr in diesen Klimaanlagen enthalten sein.

2. Einwände interessierter Kreise

Weitere Einwände, die gegen dieses Ergebnis vorgebracht werden können, überzeugen nicht.

So ist die Übergangsfrist zur Umstellung ausreichend bemessen. Die Kraftfahrzeughersteller bzw. die Hersteller von Klimaanlagen konnten schon aus dem Kyoto-Protokoll entnehmen, dass der Gebrauch des Kältemittels R 134a eingeschränkt werden wird. Das Protokoll wurde 1997 unterzeichnet. Seitdem hätte man sich, ökonomische Vernunft vorausgesetzt, um eine Alternative bemühen können, da abzusehen war, dass die Produktion und Verarbeitung des Gases in Zukunft eingeschränkt werden würde. Selbst die Richtlinie 2006/40/EG wurde schon im Jahr 2006 veröffentlicht. Die Autohersteller waren in die Gesetzgebung eingebunden. Sie hatten mithin fünf Jahre Zeit, sich auf die neue Situation einzustellen.

Die Regelungen verstoßen auch nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der als Ausformung des Rechtsstaatsprinzips allgemeine Geltung beansprucht. Denn die Maßnahmen sind erforderlich, um den Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll zur Reduzierung des Treibhauseffektes zu genügen. Durch „saubere“ Klimaanlagen kann der Ausstoß von schädlichen Treibhausgasen erheblich eingeschränkt werden. Ein milderer Mittel als ein Verbot

²¹ Grundlegend dazu EuGH, Urt. v. 13.12.1979 - 44/79 - NJW 1980, 505 ff.

dieses Kältemittels ist auch nicht ersichtlich, denn auf freiwilliger Basis ist kein Verzicht des Kältemittels durchsetzbar.

Das Verbot ist auch angemessen. Zwar führen die Autohersteller technische Probleme bei Klimaanlage mit Kältemitteln mit einem GWP-Wert unter 150 an. Umstellungen von einem Produkt auf ein anderes sind jedoch fast nie problemlos. Dies folgt aus der Natur der Sache. Sonst könnte keinerlei Beschränkung und Verpflichtung zur Einführung eines anderen Produkts legitim sein, da (fast) immer dafür eine neuartige Produktionsmethode entwickelt werden muss. Im Übrigen werden die Fahrzeughersteller auch nicht verpflichtet, ein neues Produkt zu entwickeln: Entscheidend ist lediglich, dass das alte Kältemittel nicht mehr verwendet wird.

IV. Rechtsschutz

Für den hier unerwarteten Fall, dass in einem neuen Fahrzeugtyp nach dem 01. Januar 2011 gleichwohl das Kältemittel R 134a verwendet werden sollte, stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten, auf rechtlichem Weg dagegen vorzugehen.

1. Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Genehmigungsverfahrens

Zunächst ist davon auszugehen, dass sich die nationalen Behörden der hier dargestellten Auffassung anschließen. Bei Unklarheiten sollten sich die Behörden an die EU-Kommission wenden. Die EU-Kommission gibt dann Stellungnahmen oder Empfehlungen ab. Diese sind jedoch nach Art. 249 Abs. 5 EGV nicht verbindlich.²² In der Rechtsprechung des EuGH sind die beiden Handlungsformen aber als Auslegungshilfe ausdrücklich erwähnt und die innerstaatlichen Gerichte sind verpflichtet, sie bei der Auslegung von Gemeinschaftsrecht zu berücksichtigen, insbesondere wenn sie geeignet sind, Aufschluss über die Auslegung innerstaatlicher oder gemeinschaftlicher Regelungen zu geben.²³

2. Rechtsschutz gegen eine rechtswidrige Genehmigung

Für den unerwarteten Fall einer rechtswidrigen Genehmigung, bieten sich folgende Rechtsschutzmöglichkeiten an:

²² Vgl. von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, Berlin 2008, S. 193.

²³ Vgl. EuGH, Urt. v. 13.12.1989 „Grimaldi“ - C-322/88.

a) Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission

Wenn die Kommission der Auffassung ist, dass eine nationale Genehmigungsbehörde eine Genehmigung widerrechtlich erteilt, kann sie ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 226 EGV anstrengen. Hierbei richtet sie sich direkt gegen den Mitgliedstaat, denn nur dieser ist direkt aus den Verträgen verpflichtet und muss sicherstellen, dass alle ihm untergeordneten Behörden vertragskonform handeln.

Dem Mitgliedstaat wird zunächst Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Weicht diese Stellungnahme dann von der Haltung der Kommission ab, so kann sie Klage erheben. Das dabei bestehende Ermessen kommt einer Verpflichtung zur Klageerhebung gleich, da die Kommission die Hüterin der Verträge ist. Dies gilt erst recht, wenn es vorab eine Stellungnahme oder Empfehlung gegeben hat. Eine auf der rechtswidrigen Behördenpraxis beruhende Genehmigung muss dann wieder entzogen werden, um die Effektivität der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen.

b) Vertragsverletzungsverfahren durch einen Mitgliedstaat

Nach Art. 227 EGV kann auch jeder Mitgliedstaat den Gerichtshof anrufen, wenn er der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat gegen die vertraglichen Verpflichtungen verstößt. Dies bedeutet, dass etwa eine rechtswidrige deutsche Behördenpraxis von jedem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union vor dem Europäischen Gerichtshof verfolgt werden kann.

In Deutschland kann jedes Bundesland auf die Bundesregierung einwirken, um eine solche Klage im Falle einer rechtswidrigen Behördenpraxis in anderen Mitgliedstaaten der EU zu unterbinden.

c) Unmittelbarer Rechtsschutz in Deutschland

Fraglich ist, ob andere Akteure unmittelbar vor deutschen Gerichten Rechtsschutzmöglichkeiten haben.

Die EG-Typgenehmigung ist nach deutschem Rechtsverständnis ein Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG. Die statthafte Klageart dagegen wäre daher die Anfechtungsklage gemäß § 42 VwGO. Um klagen zu können, muss man jedoch klagebefugt sein. Dies setzt vor-

aus, dass die Möglichkeit besteht, in seinen eigenen Rechten verletzt zu sein. Es ist mithin fraglich, wessen Rechte durch eine rechtswidrige Typengenehmigung verletzt sein könnten.

aa) Bürger

Die Genehmigung ist an den Hersteller gerichtet. Der Bürger ist bezüglich des Verwaltungsaktes ein Dritter. Der Hersteller selber kann gegen den Verwaltungsakt nur insoweit vorgehen, als er durch die Genehmigung belastet wird.²⁴ Wird die Genehmigung ganz versagt, kann er auf Erteilung der Genehmigung klagen.

Ein Dritter kann den Verwaltungsakt nur angreifen, wenn er nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt ist. Das ist der Fall, wenn es nach dem Vorbringen des Klägers zumindest möglich erscheint, dass er in einer eigenen rechtlich geschützten Position betroffen ist.²⁵ Dieses rechtlich geschützte Interesse muss in der betreffenden Norm konkretisiert worden sein. In der EG-FGV finden sich keine explizit aufgeführten Rechtsschutzmöglichkeiten, so dass sich eine Klagebefugnis nur im Wege der Auslegung ermitteln ließe. Hierfür ist nach deutschem Recht die sog. Schutznormtheorie maßgeblich. Nach dieser verleiht ein Rechtssatz dann subjektive und somit einklagbare Rechte, wenn er nicht nur im öffentlichen Interesse, sondern – zumindest auch – im Interesse des Einzelnen erlassen worden ist.²⁶

In den Erwägungen der RL 2006/40/EG werden die einzelnen Menschen/Bürger nicht erwähnt, so dass es nicht offensichtlich ist, dass die Richtlinie bzw. die Grenzwerte in deren Interesse erlassen worden sind. Da das Gemeinschaftsrecht aber eine Mixtur aus vielen Rechtsordnungen ist, kann die Klagebefugnis bei Rechtsakten, die auf Gemeinschaftsrecht beruhen, nicht nur nach dem deutschen Prozessrecht beurteilt werden. Vielmehr ist entscheidend, ob die Rechtsnorm dem Schutz der Rechte Einzelner, etwa dem Gesundheitsschutz, dient. Soll ein höheres Gesundheitsschutzniveau erreicht werden, so ist der Einzelne dazu berechtigt, Klage zu erheben.²⁷ Vorliegend steht der Klimaschutz im Vordergrund. Dieser zielt nicht primär auf die Interessen einzelner Bürger, sondern auf die Wahrung öffentlicher Belange, die dann mittelbar dem Einzelnen zugute kommen. Eine Klagebefugnis ergibt sich in derartigen Konstellationen für einen Bürger nicht.

bb) Umweltverbände

24 Etwa wenn die Genehmigung mit belastenden Nebenbestimmungen versehen ist.

25 BVerwG, Urt. v. 26.07.1989 - 4 C 35.88 – BVerwGE 82, 246 - 260 = NVwZ 1990, 262 - 263.

26 Vgl. Wahl, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand: März 2008, Vorb. zu § 42 Rdnr. 94 ff.

27 EuGH, Urt. v. vom 25.07.2008 „Janecek“ - C-237/07 - ZUR 2008, 418 unter Hinweis auf Urteile vom 30.05.1991 - C-361/88 und C-59/89 - sowie vom 17.10.1991, Kommission/Deutschland.

Es ist fraglich, ob ein Umweltschutzverband gegen die Genehmigung vorgehen kann.

Im deutschen Recht ist eine sogenannte Verbandsklage nur in ganz engen Fällen zugelassen. Die Fälle sind im Umweltrechtsbehelfsgesetz und in den Naturschutzgesetzen des Bundes und der Länder normiert. Der vorliegende Sachverhalt ist darin nicht geregelt, so dass für einen Verband keine Möglichkeit besteht, gegen eine rechtswidrig erteilte Genehmigung vorzugehen.

cc) Konkurrenten/Wettbewerbs- und/oder Verbraucherschutzverbände

Es ist fraglich, ob Marktkonkurrenten oder Wettbewerbs- bzw. Verbraucherschutzverbände gegen eine rechtswidrige Genehmigung, die einem Hersteller erteilt worden ist, vorgehen können.

Gemäß § 3 UWG²⁸ ist es verboten, unlautere geschäftliche Handlungen zu begehen. Das Geschäftsgebaren eines rechtswidrig handelnden Herstellers könnte als unlauter bezeichnet werden, denn durch die Umgehung der Grenzwerte spart er Geld für die Umstellung und kann dann aufgrund geringerer Kosten zu einem niedrigeren Preis verkaufen. Dem steht jedoch entgegen, dass der Bundesgerichtshof in seinem Urteil vom 11. Mai 2000 – I ZR 28/98 – entschieden hat, dass der Verstoß gegen Vorschriften, die bei der Herstellung eines Produkts einzuhalten sind, keinen lauterkeitsrechtlichen Bezug hat und daher nicht über das Wettbewerbsrecht geahndet werden kann. Explizit wurde dies zu Regelungen der 13. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz entschieden. Die hier in Rede stehenden Vorschriften sind damit vergleichbar, so dass ein wettbewerbsrechtliches Unterlassungsverfahren ausscheidet.

V. Zusammenfassung

Im Ergebnis dieses Gutachtens zeigt sich, dass nach dem 01. Januar 2011 keine neuen EG-Typgenehmigungen für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge erteilt werden dürfen, wenn die im Fahrzeug enthaltene Klimaanlage darauf ausgelegt ist, fluorierte Treibhausgase mit einem GWP-Wert über 150 zu enthalten. Danach darf das Kältemittel R 134a nach dem 01. Januar 2011 nicht mehr in Klimaanlagen von derartigen Kraftfahrzeugen verwendet werden.

²⁸ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 03.07.2004 (BGBl. I S. 1414), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2413).

Die dagegen vorgebrachten Einwände interessierter Kreise insbesondere der Automobilindustrie, führen zu keinem anderen Ergebnis. Die Übergangsfrist zur Umstellung und zur Verwendung eines anderen Kältemittels ist sehr ausreichend bemessen. Die Regelungen sind angemessen und verstoßen nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Selbst eventuelle technische Probleme bei der Umstellung auf ein neues Kältemittel rechtfertigen keine andere Beurteilung, da die rechtliche Situation nicht vor der technischen Entwicklung alternativer Kältemittel abhängig ist.

Für den unerwarteten Fall, dass gleichwohl eine rechtswidrige EG-Typgenehmigung nach dem 01. Januar 2011 erteilt werden würde, ist ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen den Mitgliedstaat zu erwarten, dessen Behörde die Genehmigungen erteilt haben. In Betracht kommt auch – unabhängig von einer Vertragsverletzungsklage der Kommission – ein entsprechendes Verfahren durch einen Mitgliedstaat. Klagebefugt ist insofern jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union, unabhängig davon, ob er selbst EG-Typgenehmigungen für Kraftfahrzeuge erteilt. Entscheidend ist die Wahrung des Gemeinschaftsrechts und dessen effektive Durchsetzung („effet utile“).



Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)