

15.12.23**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Anforderungen an die kreislauforientierte Konstruktion von Fahrzeugen und über die Entsorgung von Altfahrzeugen, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/858 und (EU) 2019/1020 und zur Aufhebung der Richtlinien 2000/53/EG und 2005/64/EG

COM(2023) 451 final; Ratsdok. 11888/23

Der Bundesrat hat in seiner 1040. Sitzung am 15. Dezember 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die mit dem Verordnungsvorschlag verfolgten Ziele, das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern, den Übergang des Automobilsektors zu einer Kreislaufwirtschaft in allen Phasen des Fahrzeugs zu erleichtern, die negativen Umweltauswirkungen im Zusammenhang mit Design, Produktion, Lebensdauer und End-of-Life-Behandlung von Fahrzeugen zu verringern und zur Nachhaltigkeit der Automobil- und Recyclingbranche beizutragen.
2. Er unterstützt daher das Vorhaben der Kommission, die bestehenden EU-Rechtsvorschriften über Altfahrzeuge und über die Typgenehmigung für Kraftfahrzeuge hinsichtlich ihrer Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit im Sinne dieser Zielsetzung weiterzuentwickeln und neu zu fassen. Verschiedene Regelungen des Entwurfs sollten jedoch nochmals geprüft und gegebenenfalls angepasst werden, um einen rechtssicheren und wirkungsvollen Verwaltungsvollzug zu gewährleisten.

3. Der Bundesrat stellt fest, dass der Verordnungsvorschlag nicht nur Regelungen zum Abfall- und Umweltrecht beinhaltet, sondern auch Änderungen im Bereich des Zulassungsrechts. Der Bundesrat bittet deshalb zu berücksichtigen, dass für die zulassungsrechtlichen Aspekte des Verordnungsvorschlags Artikel 114 AEUV keine ausreichende Rechtsgrundlage darstellt. Einschlägig für diesen Bereich ist Artikel 91 AEUV, da der Verordnungsvorschlag Vorgaben für die Zulassung und Außerbetriebsetzung von Fahrzeugen enthält und damit auch die Berechtigung zur Teilnahme am innergemeinschaftlichen Verkehr regelt.
4. Der Bundesrat sieht die vorgeschlagene Verordnung hinsichtlich der beabsichtigten Änderungen im Bereich des Zulassungsrechts mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kritisch. Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass die Zulassungsbehörde künftig bei jeder Außerbetriebsetzung und Umschreibung entscheidet, ob es sich um ein Altfahrzeug im Sinne des Verordnungsvorschlags handelt. Diese Beurteilung kann die Zulassungsbehörde aktuell mangels Zugriff auf entsprechende Datenbanken nicht durchführen. Um die sich aus dem Verordnungsvorschlag ergebenden Aufgaben erfüllen zu können, ist es notwendig, auch die entsprechenden Zugriffsmöglichkeiten für die Zulassungsbehörden zu schaffen. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, zeitnah den Ländern mitzuteilen, wie sie die Durchführung der Verordnung im weiteren Verfahren sicherstellen will (Zugang zu den Datenbanken, Kostenausgleich für den Landesvollzug bei Einführung der Änderungen).
5. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass die verpflichtende Meldung des Eigentumswechsels eines nicht zugelassenen Fahrzeugs gegenüber der Zulassungsbehörde einen hohen Verwaltungsaufwand verursacht. Dies steht dem Ziel der Entbürokratisierung entgegen. Die allgemeine Praxis zeigt, dass abgemeldete Fahrzeuge oft mehrfach veräußert werden. Künftig würde dies jeweils einen eigenen Verwaltungsvorgang auslösen. Der Bundesrat weist zudem darauf hin, dass für die Prüfung von Eigentumsverhältnissen an Fahrzeugen und die Führung eines entsprechenden Registers zusätzliche Verwaltungsstrukturen geschaffen werden müssten. Auch dies würde zu einem Mehr an Bürokratie führen.

6. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich, dass der Verordnungsvorschlag in Artikel 3 klare Definitionen für bisher nicht eindeutig bestimmte Rechtsbegriffe vorsieht, beispielsweise bezüglich der Begriffe „Inverkehrbringen“ und „Bereitstellung auf dem Markt“.
7. Der Bundesrat hält es mit Blick auf das bereits existierende Regulierungsregime für „besonders besorgniserregende Stoffe“ nach der REACH-Verordnung für wichtig, dass Anforderungen an „besorgniserregende Stoffe“ im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe e angemessen abgestuft werden. Die Minimierungspflicht für diese Stoffe nach Artikel 5 Absatz 1 muss ausreichend bestimmt sein. Dies gilt auch für die Definition, welche Stoffe als „besorgniserregende Stoffe“ angesehen werden.
8. Der Bundesrat befürwortet, dass in Artikel 4 des Verordnungsvorschlags für die Kreislaufführung notwendige Standards an die Konstruktion von Fahrzeugen gestellt werden. Hierdurch werden die Wiederverwendung, das Recycling sowie die sonstige Verwertung der späteren Altfahrzeuge effizienter und ressourcenschonender ausgestaltet. Insbesondere wird begrüßt, dass die in Artikel 4 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags geforderten Daten zu Art und Menge der verwendeten Materialien aus der gesamten Lieferkette erfasst werden.
9. Aus Sicht des Bundesrates sind die Fristen für die Einhaltung der neuen Wiederverwendbarkeitsraten und für die Festlegung der neuen Methode für die Berechnung und Überprüfung der Wiederverwendbarkeits-, Recyclingfähigkeits- und Verwertbarkeitsraten in Artikel 4 an die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungszeiträume von neuen Konstruktionsanforderungen an Fahrzeuge anzupassen. Erst wenn klar ist, wie die Raten zu berechnen sind, kann die Konstruktion durch die Fahrzeughersteller und ihre Zulieferer zielsicher darauf eingestellt werden. Nach Festlegung der Berechnungsmethoden muss den Wirtschaftsakteuren ausreichend Zeit für Entwicklung, betriebliche Umsetzung und behördliche Zulassung der neuen Konstruktionen eingeräumt werden.
10. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich die Regelungen des Artikel 5.
 - a) Er befürwortet insbesondere, dass die Stoffbeschränkungen nach Artikel 5 in Verbindung mit Anhang III des vorliegenden Verordnungsvorschlag nicht mehr nur auf Werkstoffe und Bauteile von Fahrzeugen bezogen sind,

sondern der Bezug zu den Fahrzeugen insgesamt hergestellt wird. Die für die Rechtmäßigkeit des Inverkehrbringens relevanten Ausnahmeregelungen nach Anhang III der geplanten Verordnung knüpfen regelmäßig an die Typgenehmigungs- bzw. Inverkehrbringensdaten der Fahrzeuge an. Entscheidend ist hier die Verwendung der Werkstoffe und Bauteile in konkreten Fahrzeugen, die sich endgültig erst in der Sphäre der Fahrzeughersteller entscheidet.

- b) Nach Auffassung des Bundesrats dürfen jedoch die in Artikel 5 verwendeten Formulierungen einem rechtssicheren Vollzug der Marktüberwachung nicht entgegenstehen. Die Überprüfungen der Marktüberwachung können nur an konkreten Produkten, das heißt an Fahrzeugen und nicht an Fahrzeugtypen vorgenommen werden. Daher müssen die Stoffbeschränkungen nach Artikel 5 der geplanten Verordnung auf das Fahrzeug und nicht auf den Fahrzeugtyp bezogen werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren Rechtssetzungsverfahren für eine entsprechende Änderung in Artikel 5 der geplanten Verordnung einzusetzen.
- c) Der Bundesrat geht davon aus, dass mit den Änderungen durch Anhang X der geplanten Verordnung und der hierdurch erfolgenden Nennung der geplanten neuen Verordnung in den Tabellen des Anhangs II der Verordnung (EU) 2018/858 verbunden ist, dass auch die Marktüberwachung bezüglich der Anforderungen der künftigen Verordnung nach den Vorgaben der Verordnung (EU) 2018/858 erfolgt. Die Marktüberwachung nach der Verordnung (EU) 2018/858 liegt in Deutschland beim Kraftfahrt-Bundesamt. Der Bundesrat stellt fest, dass für eine wirksame Marktüberwachung eindeutige Regelungen über die Pflichten der Wirtschaftsakteure in Bezug auf das Inverkehrbringen und die Bereitstellung der jeweiligen Produkte auf dem Markt erforderlich sind (siehe auch Artikel 2 in Verbindung mit Anhang I Kapitel R2 des Beschlusses Nr. 768/2008/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten). Die Verordnung (EU) 2018/858, nicht jedoch der vorliegende Verordnungsvorschlag, enthält derartige Regelungen für den Vollzug der Marktüberwachung. Der Bundesrat geht davon aus, dass hinsichtlich der Marktüberwachung bezüglich Anforderungen der geplanten Verordnung keine Doppelstrukturen im Vollzug entstehen sollen und demzufolge für die Vollzugsbehörden der Länder insoweit keine Marktüberwachungsaufgaben bestehen. Andernfalls müssten insoweit eindeutige Festlegungen zu den Pflichten der Wirtschaftsakteure in

der Lieferkette in Bezug auf das Inverkehrbringen und die Bereitstellung der Produkte auf dem Markt gemäß dem Beschluss Nr. 768/2008/EG getroffen und die Schnittstelle zum Marktüberwachungsvollzug nach der Verordnung (EU) 2018/858 geklärt werden.

- d) Der Bundesrat begrüßt die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Beteiligung der Europäischen Chemikalienagentur in Verfahren der Kommission zur Änderung des Anhangs III im Hinblick auf das bei der Agentur vorhandene spezifische Fachwissen sowie auch im Sinne möglichst konsistenter Regelungen bei der Weiterentwicklung chemikalienrechtlicher Vorgaben.
11. Der Bundesrat stellt fest, dass die in Artikel 6 des Verordnungsvorschlags angegebenen Mindestrezyklatanteile grundsätzlich nicht durch Überprüfungen an den einzelnen Fahrzeugen festgestellt werden können. Notwendig ist insoweit, dass Anforderungen im Hinblick auf die Kontrollierbarkeit der Rezyklatanteile und insoweit erforderliche Pflichten der Wirtschaftsakteure, zum Beispiel hinsichtlich der Etablierung von Managementkonzepten und zugehörigen Fertigungsprozessen, getroffen werden. Da eine Analyse, wie viel Rezyklat in den jeweiligen Fahrzeugen enthalten ist, mit den heutigen Methoden kaum möglich ist, sollte die im Durchführungsrechtsakt noch festzulegende Methode zur Überprüfung des Rezyklatanteils in einem Massebilanzierungsverfahren bestehen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verfahren auf die Aufnahme entsprechender Regelungen hinsichtlich Massebilanzierungsverfahren, Pflichten der Wirtschaftsakteure und Befugnissen der Überwachungsbehörden hinzuwirken.
12. Der Bundesrat gibt mit Blick auf den „Closed-Loop-Ansatz“ und die Rezyklateinsatzziele in Artikel 6 zu bedenken, dass diese nur erfüllbar sind, wenn die dafür erforderlichen Rezyklate in ausreichender Menge und Qualität und zu zumutbaren Preisen am Markt verfügbar sind. Er bittet zu prüfen, ob die Unterscheidung zwischen Abfällen aus Altfahrzeugen, Verbraucherabfällen und Produktionsabfällen als zulässige Quelle für Rezyklate jeweils einen Mehrwert bewirkt und dieser den damit verbundenen Mehraufwand rechtfertigt. Zu berücksichtigen sind mögliche zeitweise Materialengpässe und Konkurrenz um Abfälle insbesondere durch parallele Rezyklateinsatzquoten für andere Produkte wie zum Beispiel Verpackungen.

13. Aus Sicht des Bundesrates darf es bei der neuen Pflicht der Fahrzeughersteller zur Erstellung einer Kreislauffähigkeitsstrategie nicht zu Doppelungen mit anderen Pflichten wie zum Beispiel dem Kreislaufpass für Fahrzeuge oder der Nachhaltigkeitsberichterstattung kommen. Bestehende Systeme wie das offen zugängliche IT-System IDIS (Internationales Demontage-Informationssystem) sind bei der Ausgestaltung zu berücksichtigen.
14. Der Bundesrat hält es für erforderlich, dass bei Nutzfahrzeugen auch die Aufbauten von der erweiterten Herstellerverantwortung umfasst werden. Im Verordnungsvorschlag sind nur die Chassis von der erweiterten Herstellerverantwortung erfasst, Aufbauten aber nicht. Der Aufbau ist jedoch Teil des Fahrzeugs und erreicht zusammen mit dem Chassis das Ende des Lebenszyklus. Eine klare Definition und Aufnahme der Aufbauten schafft daher Rechtssicherheit. Auf dieser Basis könnten Fahrzeughersteller auf vertraglicher Grundlage einen Mechanismus zur Einhaltung von Anforderungen zusammen mit Aufbauherstellern ausarbeiten.
15. Der Bundesrat befürwortet, dass die in Artikel 11 Absatz 1 genannten Informationen grundsätzlich kostenlos zur Verfügung gestellt werden müssen. Vor dem Hintergrund, dass die Hersteller im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung Kosten, unter anderem für Sammlung, Demontage, Informationskampagnen oder Berichterstattung übernehmen müssen, ist jedoch nicht nachvollziehbar, dass hier die Möglichkeit eröffnet wird, den Reparatur-, Wartungs- und Demontagebetrieben Kosten zur Deckung von Verwaltungsaufgaben und für die Bereitstellung der Informationen aufzuerlegen. Darüber hinaus müssen dieselben Informationen im digitalen Kreislaufpass für Fahrzeuge kostenlos zur Verfügung gestellt werden, ohne dass hier die Möglichkeit eröffnet wird, Verwaltungskosten geltend zu machen (siehe Artikel 13 Absatz 2). Insofern sollte hier nach Auffassung des Bundesrates eine Konsistenz hergestellt werden, so dass den Reparatur-, Wartungs- und Demontagebetrieben keine Kosten für die Nutzung der Kommunikationsplattformen auferlegt werden. Artikel 13 Absatz 2 Satz 3 sollte daher gestrichen werden.
16. Der Bundesrat begrüßt die Regelungen im Kapitel IV zur erweiterten Herstellerverantwortung für Fahrzeuge. Insbesondere durch die neu eingeführte Pflicht zur Kostenbeteiligung der Hersteller bei der Behandlung von Altfahrzeugen (Artikel 20) wird die Voraussetzung dafür geschaffen, dass nationale Demonta-

gebetriebe weiterhin wirtschaftlich arbeiten und entsprechend die umwelt- und ressourcenrelevanten Anforderungen an die Demontage umsetzen können. Um einen sachgerechten Vollzug der Regelungen zu gewährleisten, hält der Bundesrat es für erforderlich, dass die Zuständigkeiten für den Vollzug dieser Regelungen bei einer Bundesbehörde konzentriert werden, um auch einen effizienten Austausch mit den zuständigen Behörden der anderen EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten, wie er nach dem Verordnungsvorschlag erforderlich ist.

17. Der Bundesrat erkennt die umfangreichen Leistungen deutscher Stahlwerke bei der klimafreundlichen Stahlerzeugung auf Basis von Schrott an. Er begrüßt die Vorgaben im Verordnungsvorschlag zur Sicherung von Schrotten für die inländische Verwertung und für die Beschränkung von Schrottexporten in Länder, in denen keine vergleichbar hochwertige Verwertung gewährleistet ist beziehungsweise Umweltbelastungen drohen.
18. Der Bundesrat begrüßt die in Artikel 31 des Verordnungsvorschlags aufgeführten Anforderungen an die ausgebauten Teile und Komponenten von Altfahrzeugen hinsichtlich ihrer weiteren Verwendung, da sie ein gutes Instrument zur Förderung der Kreislaufwirtschaft darstellen. Dass wiederverwendbare, wiederaufbereitbare und reparierbare Teile nicht als Abfälle gelten sollen, stellt einen effektiven Anreiz zur Kreislaufführung der Materialien dar. Allerdings ist der Bundesrat der Auffassung, dass Abfälle, die einer Vorbereitung zur Wiederverwendung bedürfen, als Abfälle angesehen werden sollten. So gibt es Demontagebetriebe, die teilweise große Lager für mehr oder weniger gebrauchsfähige Teile haben. Insbesondere sollten daher Bauteile als Abfall gelten, die noch einer Vorbereitung zur Wiederverwendung bedürfen (d. h. mindestens Prüfung der Gebrauchsfähigkeit). Daher sollten bei dieser Privilegierungsregelung nur die wiederverwendbaren Teile nicht als Abfall anzusehen sein und die Teile, die wiederaufbereitet oder repariert werden müssen, erst nach Abschluss dieser Tätigkeiten nicht mehr als Abfall gelten. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darum, sich im weiteren Verfahren für eine Streichung der Wörter „Wiederaufbereitung“ und „Überholung“ in Artikel 31 Absatz 1 Satz 2 einzusetzen.

19. Der Bundesrat begrüßt, dass in Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe b positive wirtschaftliche Anreize zur Förderung der Wiederverwendung, Wiederaufarbeitung und Überholung vorgesehen sind. Er bittet die Bundesregierung, zeitnah unter Einbindung der Betroffenen eine Umsetzung zu prüfen und je nach Ergebnis die erforderlichen Schritte einzuleiten.
20. Der Bundesrat begrüßt die Regelung des Artikel 37 in Verbindung mit Anhang I, in dem die Merkmale zur Unterscheidung von Gebrauchtfahrzeugen und Altfahrzeugen im Zusammenhang mit der Ausfuhr von Gebrauchtfahrzeugen definiert werden. Hilfreich in diesem Fall wäre weiterhin ein Verweis auf Artikel 26, der klarstellt, dass eine Veräußerung von als Altfahrzeugen eingestuftem Fahrzeugen nicht möglich ist. Für diese obliegt dem jeweiligen Fahrzeughalter die ordnungsgemäße Abfallentsorgung. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bislang objektiv als Altfahrzeug einzustufende Unfallfahrzeuge bekanntermaßen regelmäßig als Gebrauchtfahrzeuge veräußert werden und auch von Kfz-Versicherern häufig eine derartige Vorgehensweise gefordert wird.
21. Der Bundesrat begrüßt, dass den Zollbehörden künftig entsprechende Informationen bezüglich Fahrzeug-Identifizierungsnummer und Angaben des Mitgliedsstaates der letzten Zulassung zur Verkehrssicherheit des Gebrauchtfahrzeugs elektronisch zur Verfügung gestellt werden. Der Export von Gebrauchtfahrzeugen stellt seit Jahren ein großes Problem dar. Der Bundesrat begrüßt weiterhin, dass die Beweislast, dass ein Gebrauchtfahrzeug nicht als Altfahrzeug nach Artikel 37 in Verbindung mit Anhang I einzustufen ist, beim Fahrzeugeigner beziehungsweise Exporteur liegt. Eine Beteiligung der zuständigen Abfallbehörden sollte nur in besonderen Einzelfällen erfolgen. Eine regelmäßige Einbindung der Abfallbehörden würde eine erhebliche Mehrbelastung bedeuten, die aufgrund des großen Exportstroms an vermeintlichen Gebrauchtfahrzeugen so nicht leistbar ist.
22. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.