

23.04.24

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum 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

C(2024) 2630 final

siehe Drucksache 493/23 (Beschluss)



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 17.4.2024
C(2024) 2630 final

Sehr geehrte Frau Bundesratspräsidentin,

die Europäische Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zu dem 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}.

Der europäische Grüne Deal ist die Wachstumsstrategie Europas, um bis 2050 eine klimaneutrale und saubere Kreislaufwirtschaft zu gewährleisten, die Bewirtschaftung der Ressourcen zu optimieren und die Umweltverschmutzung zu minimieren. Mit dem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft wurde die Absicht angekündigt, die Rechtsvorschriften für Altfahrzeuge zu überarbeiten, um „stärker kreislauforientierte Geschäftsmodelle zu fördern (Verknüpfung von Auslegungsaspekten mit der Behandlung am Ende der Lebensdauer), Vorschriften für den obligatorischen Rezyklatanteil in bestimmten Werkstoffen ... zu prüfen und die Recyclingeffizienz zu verbessern“. Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat haben die Bedeutung dieser Initiative anerkannt.

Die Automobilindustrie ist das Rückgrat der EU-Wirtschaft und befindet sich mit der Umstellung auf Elektrofahrzeuge in einem tiefgreifenden Wandel. Die Automobilindustrie ist eine der ressourcenintensivsten Branchen, in der große Mengen Stahl, Aluminium und Kunststoffe für die Herstellung neuer Fahrzeuge verwendet werden. Ihre Abhängigkeit von Edelmetallen und kritischen Rohstoffen wird in Zukunft erheblich zunehmen. Der Übergang der Automobilindustrie zu einer Kreislaufwirtschaft ist daher von entscheidender Bedeutung, um ihre Widerstandsfähigkeit und Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Während sich andere der jüngsten EU-Rechtsvorschriften weitgehend auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen und der Luftverschmutzung aus der Nutzungsphase von Fahrzeugen konzentriert haben, zielt der vorliegende Vorschlag darauf ab, den Übergang dieser Industrie zu stärker kreislauforientierten Verfahren zu erleichtern.

*Frau Manuela Schwesig
Präsidentin des Bundesrates
Leipziger Straße 3–4
10117 BERLIN
Allemagne/Duitsland*

Die Kommission begrüßt die Unterstützung des Bundesrates für die Annahme eines einzigen EU-Rechtsakts, der alle Phasen der Fahrzeuge von der Konstruktion über die Produktion bis zur Behandlung von Altfahrzeugen umfassend abdeckt. Die Kommission begrüßt ferner, dass der Bundesrat die Ziele der vorgeschlagenen Verordnung anerkennt, nämlich die Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts und die Erleichterung des Übergangs der Automobilindustrie zu einer Kreislaufwirtschaft mit dem Ziel, die mit ihr verbundenen negativen Umweltauswirkungen zu verringern.

Die Kommission nimmt die Bemerkungen des Bundesrates zur Gewährleistung des Vollzugs, der Rechtssicherheit und der Wirksamkeit der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften zur Kenntnis und begrüßt die Gelegenheit, in der Anlage einige Erläuterungen zu ihrem Vorschlag zu geben.

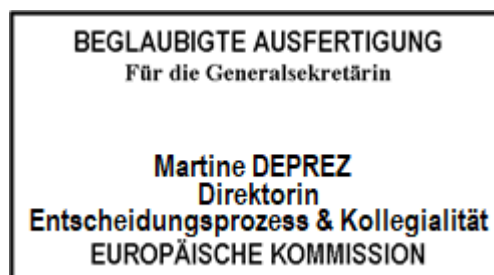
Die vorstehenden Erläuterungen stützen sich auf den von der Kommission angenommenen Vorschlag, der derzeit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Erörterung vorliegt. Die Stellungnahme des Bundesrats wurde den Vertretern der Kommission bei den laufenden Verhandlungen mit den gesetzgebenden Organen übermittelt und wird in diese Erörterungen einfließen.

Die Kommission hofft, dass die vom Bundesrat geäußerten Bedenken mit den vorstehenden Ausführungen ausgeräumt werden konnten, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit freundlichen Grüßen

Maroš Šefčovič
Exekutiv-Vizepräsident

Virginijus Sinkevičius
Mitglied der Kommission



Anlage

Die Kommission hat die in der Stellungnahme des Bundesrates aufgeworfenen Fragen sorgfältig geprüft und macht dazu die nachstehenden Anmerkungen.

In Bezug auf die Wahl der Rechtsgrundlage möchte die Kommission betonen, dass der Hauptzweck des Vorschlags darin besteht, die Funktionsweise des EU-Binnenmarkts zu verbessern, um den Übergang der Automobilindustrie zu einer Kreislaufwirtschaft voranzutreiben. Um dieses Ziel zu erreichen, betreffen die in dem Vorschlag enthaltenen Maßnahmen die Konstruktion, die Produktion, das Inverkehrbringen von Neufahrzeugen sowie die Sammlung, Behandlung und Ausfuhr von Altfahrzeugen. Hauptziel und Inhalt der vorgeschlagenen Verordnung stehen daher im Zusammenhang mit dem Funktionieren des Binnenmarkts und nicht mit der Umsetzung der EU-Verkehrspolitik. Die Kommission ist somit der Auffassung, dass der Vorschlag auf Artikel 114 AEUV und nicht auf einer doppelten Rechtsgrundlage in Verbindung mit Artikel 91 AEUV beruhen sollte.

In Bezug auf die Entscheidung, ein Fahrzeug als Altfahrzeug zu betrachten, und das anschließende Verfahren für dessen Abmeldung hat die Bewertung der geltenden Richtlinie über Altfahrzeuge ergeben, dass jedes Jahr zwischen 3 und 4 Millionen Altfahrzeuge aus den Statistiken der Mitgliedstaaten verschwinden und höchstwahrscheinlich illegal behandelt oder ausgeführt werden. Diese Fahrzeuge mit ungewissem Verbleib stellen ein ernstes Umweltproblem dar und führen zu einem Ressourcenverlust für die in der Kreislaufwirtschaft tätigen Wirtschaftsteilnehmer. Eines der Hauptziele des Kommissionsvorschlags besteht darin, dieses Problem anzugehen und sicherzustellen, dass bei der Entsorgung von Altfahrzeugen der legale Weg der ordnungsgemäßen Demontage nicht umgangen wird. Aus diesem Grund enthält der Vorschlag klare Anforderungen im Zusammenhang mit der Sammlung und Behandlung von Altfahrzeugen, einschließlich der Verpflichtung, den nationalen Fahrzeugzulassungsbehörden die Ausstellung des Verwertungsnachweises zu melden, aus dem hervorgeht, dass ein Altfahrzeug an eine zugelassene Behandlungsanlage übergeben und dort ordnungsgemäß behandelt wurde. Der Vorschlag baut auf den Verpflichtungen auf, die sich aus der geltenden Richtlinie über Altfahrzeuge ergeben, wonach die Mitgliedstaaten ein System einrichten müssen, nach dem die Vorlage eines Verwertungsnachweises eine Voraussetzung für die Abmeldung eines Altfahrzeugs ist. In dem Vorschlag für eine neue Verordnung werden diese Verpflichtungen präzisiert, indem festgelegt wird, in welchem Format ein solcher Verwertungsnachweis ausgestellt werden sollte und wie er dem letzten Eigner und den zuständigen nationalen Behörden übermittelt werden sollte.

Um einen Echtzeit-Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über den Zulassungsstatus von Fahrzeugen zu ermöglichen, plant die Kommission außerdem eine Überarbeitung der Richtlinie 1999/37/EG des Rates über Zulassungsdokumente für Fahrzeuge. Wie in Erwägungsgrund 86 des Vorschlags erläutert, würden die Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Überarbeitung verpflichtet werden, Daten elektronisch zu erfassen, anhand derer die Gründe für eine Aufhebung der Zulassung eines Fahrzeugs ordnungsgemäß dokumentiert werden können, insbesondere wenn ein

Fahrzeug als Altfahrzeug in einer zugelassenen Verwertungsanlage behandelt, in einem anderen Mitgliedstaat neu zugelassen, in ein Drittland außerhalb der Union ausgeführt oder gestohlen wurde. Darüber hinaus sollten die Fahrzeugeigner verpflichtet werden, jegliche Änderung bezüglich des Eigentums unverzüglich an die nationale Zulassungsbehörde zu melden, um die illegale Demontage oder Ausfuhr von vorübergehend abgemeldeten Fahrzeugen zu verhindern. Insgesamt würden diese vorgeschlagenen Maßnahmen die Rückverfolgbarkeit von Gebrauchtfahrzeugen und Altfahrzeugen durch effizientere Systeme für den Informationsaustausch zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten verbessern. Der Einsatz digitaler Instrumente sollte Verwaltungsverfahren erleichtern und den Verwaltungsaufwand begrenzen.

Die Fristen für die Umsetzung, innerhalb derer die Hersteller die neuen Prüfanforderungen in Bezug auf die Kreislaufwirtschaft erfüllen müssen, sind im Vorschlag festgelegt. Die Kommission möchte betonen, dass der Vorschlag Übergangsfristen vorsieht, die es den Wirtschaftsteilnehmern und den Mitgliedstaaten ermöglichen, sich an die künftigen Bestimmungen anzupassen, damit diese umgesetzt werden können. Insbesondere würden alle Anforderungen im Zusammenhang mit der Typgenehmigung neuer Fahrzeuge (wie die Einarbeitung recycelter Kunststoffe) frühestens sechs Jahre nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Verordnung wirksam. In diesem Zeitraum wird die Kommission die erforderlichen Berechnungs- und Überprüfungsverfahren entwickeln, um eine einheitliche Anwendung der Anforderungen in der EU zu gewährleisten. Dies erfolgt im Einklang mit den jeweiligen Gesetzgebungsverfahren und umfasst öffentliche Konsultationen mit den Interessenträgern, wobei sorgfältig zu berücksichtigen ist, wie viel Zeit die betreffenden Akteure für die Anpassung benötigen. Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass die neuen konstruktionsbezogenen Anforderungen auf dem bestehenden Typgenehmigungsmechanismus und den Unterlagen aufbauen werden, die in der Verordnung (EU) 2018/858 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (ABl. L 151 vom 14.6.2018, S. 1) festgelegt sind. Dies wird für Rechtsklarheit für die Wirtschaftsteilnehmer und die Mitgliedstaaten sorgen.

Mit Blick auf die erforderliche Kohärenz mit der REACH-Verordnung und Stoffbeschränkungen würden die bereits bestehenden Vorschriften der Richtlinie 2000/53/EG, durch die die Verwendung von Blei, Quecksilber, Cadmium und sechswertigem Chrom in Fahrzeugen bereits beschränkt wird und Ausnahmen vorgesehen sind, nach denen diese Stoffe für bestimmte Anwendungen verwendet werden dürfen, in die vorgeschlagene Verordnung übernommen. Diese Ausnahmen werden weiterhin nach dem Regime in der vorgeschlagenen Verordnung mithilfe der Europäischen Chemikalienagentur geprüft werden. Um Rechtskohärenz mit den Vorschriften für Chemikalien zu gewährleisten, sollten etwaige neue Beschränkungen für andere Stoffe in Fahrzeugen im Rahmen der REACH-Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 geregelt werden.

In Bezug auf die Bedenken des Bundesrates, dass Artikel 5 einem rechtssicheren Vollzug der Marktüberwachung nicht entgegenstehen sollte, möchte die Kommission klarstellen, dass mit der vorgeschlagenen Verordnung der derzeitige Regulierungsansatz, wonach Hersteller von Fahrzeugen und Ersatzteilen die Stoffbeschränkungen oder Konzentrationshöchstwerte des Anhangs III einhalten sollten, wenn sie ihre Produkte in Verkehr bringen, nicht geändert werden soll. Im Rahmen der Marktüberwachung nach Artikel 8 der Verordnung (EU) 2018/858 können die Mitgliedstaaten nachprüfen, ob Fahrzeuge den Anforderungen der Typgenehmigungsverordnung und anderer zu erfüllender Rechtsakte entsprechen. Hat eine Marktüberwachungsbehörde (z. B. auf der Grundlage einer mit Gründen versehenen Beschwerde) hinreichende Gründe für die Annahme, dass ein Fahrzeugsystem oder -bauteil nicht den Anforderungen entspricht, so kann sie gemäß Artikel 51 der genannten Verordnung eine detailliertere Bewertung einleiten und in Abhängigkeit von deren Ergebnissen Abhilfemaßnahmen fordern.

Das verbindliche Ziel für den Kunststoffrezyklatanteil ist in Artikel 6 des Vorschlags festgelegt. Die Durchführbarkeit der Zielvorgabe für einen Rezyklatanteil von 25 % wurde in einem Sonderbericht¹ der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission bewertet. In diesem Bericht wurden auf der Grundlage einer marktbasierten Analyse keine Risiken im Hinblick auf negative sektorübergreifende Auswirkungen festgestellt, wenn das Angebot an Sekundärkunststoffen die Nachfrage nicht decken würde. Bei der Festlegung der wichtigsten Bedingungen für die Erreichung dieses Ziels, z. B. in Bezug auf einen geschlossenen Kreislauf (Fahrzeug zu Fahrzeug) und Verbraucherabfälle, wurde eine besonders genaue Prüfung vorgenommen. Die Entscheidung für einen „Closed-loop-Ansatz“ für die Zielvorgabe in Bezug auf den Rezyklatanteil beruht auf der Notwendigkeit, das Recycling von Kunststoffen aus Altfahrzeugen zu verbessern, das derzeit sehr gering ist, was zum Teil auf die mangelnde Nachfrage nach Kunststoffrezyklaten aus Altfahrzeugen zurückzuführen ist. Technische Aspekte wie die Methode zur Überprüfung der Umsetzung dieser Ziele werden von der Kommission innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung festgelegt. Die Einhaltung dieses Ziels wird im Rahmen der in der Verordnung (EU) 2018/858 festgelegten Typgenehmigungsverfahren überprüft. Um sicherzustellen, dass dieses Ziel innerhalb eines angemessenen Zeitraums erreicht werden kann, würde die Anwendung sechs Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung beginnen und nur für neue Fahrzeugtypen gelten, die ab diesem Zeitpunkt genehmigt werden. Dieser Zeitplan trägt dem Übergang Rechnung, der erforderlich ist, damit die Automobilindustrie ihre Konstruktionsmerkmale an die neue Anforderung anpassen kann. Wichtig ist auch, dass die rechtzeitige Erreichung der Zielvorgabe für den Rezyklatanteil durch die ergänzenden Bestimmungen des Vorschlags unterstützt wird, wie eine bessere recyclingorientierte Konstruktion, eine breitere Einführung von Post-Schredder-Technologien, ein Recyclingziel von 30 % für Kunststoffe und höhere Quoten für die Sammlung von Altfahrzeugen.

¹ Maury, T., Tazi, N., Torres De Matos, C., Nessi, S., Antonopoulos, I., Pierri, E., Baldassarre, B., Garbarino, E., Gaudillat, P. und Mathieux, F., *Towards recycled plastic content targets in new passenger cars*, EUR 31047 EN, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2022, ISBN 978-92-76-51784-9 (online), doi:10.2838/834615 (online), JRC129008.

Mit der vorgeschlagenen Verordnung sollen Anreize für die Hersteller geschaffen werden, die Kreislauffähigkeit der von ihnen in Verkehr gebrachten Fahrzeugtypen stetig zu verbessern. Aufbauend auf den bestehenden Anforderungen der Richtlinie 2005/64/EG über die Typgenehmigung für Kraftfahrzeuge hinsichtlich ihrer Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit sieht der Vorschlag vor, dass die Hersteller im Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens für neue Fahrzeugtypen eine Kreislaufwirtschaftsstrategie vorlegen sollten. In der Strategie sollten die Maßnahmen erläutert werden, die die Hersteller ergreifen werden, um die in der vorgeschlagenen Verordnung festgelegten Anforderungen an die Kreislauffähigkeit zu erfüllen. Die in der Strategie bereitzustellenden Informationen sind in Anhang IV des Vorschlags festgelegt und unterscheiden sich von den Elementen, die im Rahmen des Kreislauffasses für Fahrzeuge oder der allgemeinen Nachhaltigkeitsberichterstattung abgedeckt werden müssen. Heute vollziehen zahlreiche Hersteller die tatsächlichen Kreislauffähigkeitsmerkmale der Fahrzeuge, die sie nach dem Typgenehmigungsverfahren in Verkehr bringen, nicht gründlich nach, und die Strategie sollte diese Mängel beheben.

Um eine ordnungsgemäße Sammlung und umweltgerechte Behandlung aller Altfahrzeuge zu gewährleisten, werden mit dem Vorschlag der Kommission die Mindestanforderungen an die Behandlung von Altfahrzeugen auf weitere Fahrzeugklassen ausgeweitet. Dementsprechend werden neue Verantwortlichkeiten für die Hersteller dieser Fahrzeuge eingeführt, um die Grundkosten im Zusammenhang mit der Sammlung und der Befreiung von Schadstoffen zu decken. Danach werden die Hersteller dieser Fahrzeuge aufgefordert, die für die Entfernung der in diesen Fahrzeugen vorhandenen Teile, Bauteile und Werkstoffe erforderlichen Informationen vorzulegen. Die Kommission hat die Stellungnahme des Bundesrates hinsichtlich der Notwendigkeit zur Kenntnis genommen, die den Herstellern von Mehrstufenfahrzeugen zuzuordnenden Verpflichtungen zu präzisieren.

In Bezug auf Artikel 11 nimmt die Kommission die Stellungnahme des Bundesrates zur Kenntnis, wonach die erforderlichen Informationen den Reparatur- und Wartungsunternehmen und Abfallbewirtschaftern kostenlos zur Verfügung gestellt werden sollten, was auch Verwaltungskosten einschließt.

Die Kommission möchte betonen, dass die vorgeschlagene Verordnung Flexibilität bei der Überwachung der Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit Herstellern und Abfallbewirtschaftern vorsieht. Mit dem Vorschlag werden die Mitgliedstaaten ferner verpflichtet, die durchschnittlichen Kosten der Sammlung, des Recyclings und der Behandlung sowie die Höhe der Finanzbeiträge zu überwachen, die die Hersteller zahlen, um sicherzustellen, dass die Kosten gerecht auf alle interessierten Wirtschaftsteilnehmer verteilt werden.

Die Kommission begrüßt die Unterstützung des Bundesrates für die Bestimmungen zur Schaffung von Anreizen für die Wiederverwendung und nimmt den Standpunkt zur Kenntnis, dass nur Teile und Bauteile, die sich unmittelbar für die Wiederverwendung eignen, nicht als Abfälle gelten sollten. Letzteres bedeutet, dass alle anderen Teile und

Bauteile mit Überholungs- und Wiederaufarbeitungspotenzial so lange als Abfälle gelten würden, bis die Tätigkeiten zur Vorbereitung zur Wiederverwendung abgeschlossen sind. In diesem Hinblick sei daran erinnert, dass der Vorschlag das Potenzial zur Wiederaufarbeitung und Überholung in der Automobilindustrie und deren Beitrag zur Kreislaufwirtschaft anerkennt. Daher zielt die vorgeschlagene Verordnung darauf ab, Rechtsklarheit für die Wirtschaftsteilnehmer zu schaffen und die Verbringung, Beförderung oder den sonstigen Transfer von Teilen und Bauteilen zu erleichtern, sofern ihre Eignung für die Wiederverwendung, Wiederaufarbeitung oder Überholung auf der Grundlage einer technischen Bewertung dokumentiert wird. Um den ordnungsgemäßen Vollzug auf nationaler Ebene sicherzustellen, sollten die einschlägigen nationalen Behörden jederzeit die Möglichkeit haben, von der zugelassenen Verwertungsanlage, wo die technische Bewertung durchgeführt wurde, die erforderliche Dokumentation anzufordern.

Die Kommission begrüßt die Unterstützung des Bundesrates in Bezug darauf, wie wichtig es ist, Klarheit über den Fahrzeugstatus zu schaffen, indem jeder Fahrzeugeigner verpflichtet wird, nachzuweisen, dass das Fahrzeug, das zur Weiternutzung an eine andere Person übertragen werden soll, kein Altfahrzeug ist. Darüber hinaus möchte die Kommission betonen, dass mit der vorgeschlagenen Verordnung klare Verpflichtungen für den Eigner eines Fahrzeugs, das zu einem Altfahrzeug wird, eingeführt werden, das Fahrzeug zur abschließenden Behandlung an die zugelassene Behandlungsanlage zu übergeben.

Die Kommission begrüßt die Unterstützung des Bundesrates in Bezug auf den elektronischen Austausch von Informationen über die Fahrzeugzulassung. Die Kommission nimmt ferner die Forderung zur Kenntnis, dafür zu sorgen, dass die zuständigen Abfallbehörden nur in besonderen Einzelfällen in die Entscheidung einbezogen werden, ob ein Fahrzeug nicht als Altfahrzeug einzustufen ist. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auf der Grundlage der vorgeschlagenen Anforderungen nur verkehrstaugliche Fahrzeuge, die auf den Straßen der EU betrieben werden dürfen, aus der EU in Drittländer ausgeführt werden sollten. Im Hinblick auf die Einhaltung der vorgeschlagenen Ausfuhranforderungen würde ein elektronischer Austausch die Verfahren erleichtern und den Verwaltungsprozess reibungslos und fehlerfrei machen. Dazu wird die Kommission ein elektronisches System entwickeln, mit dem die nationalen Behörden in Echtzeit Informationen über die Fahrzeug-Identifizierungsnummer und den Stand der technischen Überwachung zur Ausfuhr bestimmter Gebrauchtfahrzeuge austauschen können. Die wichtigsten Kontrollverfahren dürften von den Zollbehörden und den zuständigen Fahrzeugzulassungsbehörden durchgeführt werden, während auf die nationalen Abfallbehörden nur in Einzelfällen zurückgegriffen werden wird.
