

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung für Kraftfahrzeuge hinsichtlich ihrer Wiederverwertbarkeit, Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit und zur Änderung der Richtlinie 70/156/EWR des Rates“

KOM(2004)162 endg. – 2004/0053 (COD)

(2005/C 74/03)

Der Rat beschloss am 30. März 2004 gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 14. Juli 2004 an. Berichtersteller war **Herr RANOCCHIARI**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 411. Plenartagung am 15. September 2004 mit 125 gegen 4 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Jedes Jahr werden in Europa etwa 16 Millionen Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge verkauft. Im gleichen Zeitraum erreichen über neun Millionen das Ende ihrer Lebensdauer, wobei mehr als acht Millionen Tonnen Müll verursacht werden.

1.2 Der Umgang mit dieser beachtlichen Menge von Abfällen war in der Vergangenheit in den einzelnen europäischen Staaten nicht homogen. Dabei wurde der Wiedergewinnung und Wiederverwertung der Materialien nicht immer die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt.

1.3 In jüngerer Zeit haben seit Anfang der 90er Jahre alle Mitgliedstaaten auch dank erheblicher Bemühungen von Umweltschutzbewegungen entweder im Rahmen freiwilliger Übereinkünfte oder im Wege ihrer nationalen Gesetzgebung Regeln für die Behandlung von Altfahrzeugen aufgestellt, die sich zweifellos positiv auf die Umwelt auswirken.

1.4 Schließlich nahmen das Europäische Parlament und der Rat am 18. September 2000⁽¹⁾ die Richtlinie 2000/53/EG mit dem Ziel an, die unterschiedlichen nationalen Regelungen zu harmonisieren, ohne Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen, und vor allem die Umweltauswirkungen solcher Fahrzeuge weiter zu verringern. In dieser Richtlinie werden neben den Regeln zur Sammlung und Behandlung von Altfahrzeugen auch die Ziele festgelegt, die die Mitgliedstaaten bezüglich der Abfallwiederverwendung und -verwertung verfolgen sollen. Insbesondere sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

- a) Bis zum 1. Januar 2006 müssen die Wiederverwendung und Verwertung bei allen Altfahrzeugen auf mindestens 85 % des durchschnittlichen Fahrzeuggewichts pro Jahr erhöht werden. Innerhalb derselben Frist müssen die Wiederverwendung und das Recycling mindestens 80 % erreichen.
- b) Bis spätestens 1. Januar 2015 müssen die Quoten bei Wiederverwendung und Verwertung auf mindestens 95 % steigen und bei Wiederverwendung und Recycling auf mindestens 85 %.

1.5 Es sei daran erinnert, dass die Richtlinie 2000/53/EG, die im EU-Jargon als „End of Life Vehicles (ELV) directive“

(„Richtlinie über Altfahrzeuge – ELV“) bezeichnet wird, nach eingehender Diskussion angenommen wurde und Gegenstand durchaus begründeter Kritik war, die sich auch in einer seinerzeit vom EWSA abgegebenen Stellungnahme⁽²⁾ niederschlagen hat. Es sei außerdem darauf hingewiesen, dass die oben genannte Richtlinie, auch wenn sie nicht leicht umzusetzen war, zu einer starken Beschleunigung der positiven Entwicklung geführt hat, die auf Ebene der Mitgliedstaaten in Form von Übereinkünften mit Autoherstellern und Unternehmern im Schrottssektor bereits in vollem Gange war.

2. Der Vorschlag der Europäischen Kommission

2.1 Der nun vom EWSA zu prüfende, intern bereits als „triple R-directive“ bezeichnete Vorschlag wurde infolge der Richtlinie über Altfahrzeuge erforderlich. Diese sah bereits in Artikel 7 Absatz 4 die Einführung von Auflagen bei der Typgenehmigung bezüglich der Wiederverwendung, des Recyclings und der Verwertung von Altfahrzeugen vor.

2.2 Der Kommissionsvorschlag sieht vor, Typgenehmigungen für Fahrzeuge der Klassen M1 und N1 nur dann zu erteilen, wenn diese so konstruiert sind, dass die in der Altfahrzeuge-Richtlinie genannten Quoten für Wiederverwendung, Recycling und Verwertung erreicht werden.

2.3 Die in diesem Richtlinienvorschlag enthaltenen Bestimmungen werden nach dessen Annahme Bestandteil des gemeinschaftlichen Typgenehmigungssystems sein und eine Änderung der Richtlinie 70/156/EWG⁽³⁾, auf der das gegenwärtige System basiert, nach sich ziehen.

2.4 Die gemeinschaftliche Fahrzeug-Typgenehmigung wird dann erteilt, wenn die Genehmigungsbehörde festgestellt hat, dass der Fahrzeugtyp allen Anforderungen der verschiedenen, im Anhang der Richtlinie 70/156/EWG aufgeführten Richtlinien entspricht. Die „triple R-Richtlinie“ wird nach ihrer Annahme in diese Liste aufgenommen. Eine Typgenehmigung kann dann nicht mehr erteilt werden, wenn der entsprechende Fahrzeugtyp nicht auch allen Bestimmungen dieser Richtlinie entspricht.

⁽¹⁾ ABl. L 269 vom 21.10.2000.

⁽²⁾ ABl. C 129 vom 27.4.1998.

⁽³⁾ ABl. L 42 vom 23.2.1970.

2.5 Der Vorschlag regelt das Verfahren, das die Hersteller im Hinblick auf die Typgenehmigung durch die zuständige Genehmigungsbehörde einhalten müssen. Im Zuge dieses Verfahrens ist der Nachweis zu erbringen, dass der Fahrzeugtyp so konstruiert und gebaut ist, dass die im Vorschlag festgelegten Werte für Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit eingehalten werden.

2.6 Der Hersteller muss hierfür die Berechnung der Recycling- und Verwertungsquoten im Rahmen einer Vorprüfung auf entsprechenden, von der Genehmigungsbehörde zu beglaubigenden Berechnungsbögen vornehmen. Der Hersteller hat gleichzeitig den zuständigen Behörden in einem Konstruktionshandbuch, dessen Ausarbeitung bereits in der Altfahrzeug-Richtlinie vorgesehen ist, darzulegen, welche Strategie er im Bereich der Wiederverwertung und des Recyclings des Fahrzeugtyps, dessen Genehmigung beantragt wird, empfiehlt.

2.7 Aufgrund der Tatsache, dass ein Pkw aus über 10.000 Bauteilen bestehen kann, ist es nicht möglich, alle Berechnungen detailliert und für alle Fahrzeuge zu überprüfen. Deshalb und nur zum Zwecke der Typgenehmigung ist vorgesehen, gründliche Überprüfungen nur an einem oder wenigen sogenannten „repräsentativen Fahrzeugen“ durchzuführen. Diese sind aus den Versionen eines Fahrzeugtyps auszuwählen, welche die größte Herausforderung im Bereich der „Wiederverwendbarkeit“, „Recyclingfähigkeit“ und „Verwertbarkeit“ darstellen.

2.8 Ferner wurde aus Gründen der Straßensicherheit und des Umweltschutzes eine Reihe von Bauteilen von der Wiederverwendung ausgeschlossen. Diese in einer gesonderten Liste aufgeführten Bestandteile dürfen nicht wieder in Neufahrzeuge eingebaut werden.

2.9 Schließlich sind folgende Ausnahmen von der Anwendung der Richtlinie vorgesehen: Fahrzeuge mit besonderer Zweckbestimmung (wie Krankenwagen, Wohnmobile usw.); Fahrzeuge, die in Kleinserien von jährlich höchstens 500 Fahrzeugen pro Mitgliedstaat hergestellt werden, sowie leichte Nutzfahrzeuge, die in mehreren Stufen gefertigt werden und bei denen der Hersteller des Basisfahrzeugs zum Zeitpunkt der Konstruktion noch nicht weiß, welche Art von Aufbau aufgesetzt wird.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Das Bemühen der Kommission um ständige Verbesserungen in der Abfallbewirtschaftung muss nochmals begrüßt werden. Dieser Ansatz kann nur unterstützt werden, da er auf die größtmögliche Reduzierung des zu entsorgenden Abfalls abzielt und ein Problem durch Wiederverwendung, Recycling und Verwertung in einen ökologischen und potenziell auch wirtschaftlichen Vorteil verwandelt.

3.2 Die entscheidende Rolle der Automobilindustrie muss ebenfalls anerkannt werden. Diese investiert bereits seit Jahren in Untersuchungen und Forschungsprojekte zur Fahrzeugkonstruktion, bei der ohne Verzicht auf andere Prioritäten Recyclingmöglichkeiten bevorzugt werden.

3.3 Die positive Verbindung des Impulses der Kommission mit dem Einsatz der Hersteller und der Gesetzgebung zahlreicher Mitgliedstaaten hat dazu geführt, dass die in der Altfahrzeuge-Richtlinie postulierten Werte heute in unmittelbarer Reichweite liegen. Dies wird in dem unlängst vom Verband europäischer Automobilhersteller (ACEA) veröffentlichten Bericht bestätigt, der auf die Umsetzung dieser Richtlinie in den (bis Mai 2004) 15 EU-Mitgliedstaaten und Norwegen eingeht.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Die Entscheidung der Kommission, die in Artikel 7 Absatz 4 der Altfahrzeuge-Richtlinie aufgeführten Ziele mittels einer diesbezüglichen Richtlinie – dem hier erörterten Vorschlag – zu erreichen, anstatt andere mögliche Wege einzuschlagen, ist fachlich richtig und wird hier sicherlich nicht in Frage gestellt.

4.2 Bezüglich der vorgeschlagenen Verfahren sind allerdings einige problematische Aspekte zu nennen, welche die Fahrzeughersteller – im Hinblick auf erhöhte Kosten – sowie die technischen Dienste und Genehmigungsbehörden betreffen. Letztere laufen Gefahr, die Kontrolle der äußerst umfangreichen, in Anhang II des Vorschlags aufgeführten Angaben nicht bewältigen zu können. Dabei sind einige dieser Angaben (wie Anzahl und Anordnung der Zylinder, Hubvolumen usw.) nicht einmal zweckdienlich.

4.3 Diese Probleme können durch einige Änderungen gelöst werden, die nach Auffassung des Ausschusses die Wirksamkeit des Verfahrens steigern, ohne Zielsetzungen und Tragweite des Vorschlags zu entstellen oder einzuschränken. Insbesondere sollten die folgenden Artikel überarbeitet werden:

Artikel 4 Absatz 5: Das repräsentative Fahrzeug, an dem die Überprüfungen im Zuge der Typgenehmigung durchgeführt werden, wird als die Version eines Fahrzeugs definiert, die von der Genehmigungsbehörde unter den Gesichtspunkten Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit als die problematischste betrachtet wird. Angesichts der zahlreichen, für denselben Fahrzeugtyp im Allgemeinen möglichen Ausstattungen ist die Bestimmung des repräsentativen Fahrzeugs mitunter nicht einfach. Um Missverständnissen und dem Verlust wertvoller Zeit vorzubeugen, sollte in *gemeinsamem Einverständnis zwischen Hersteller und Genehmigungsbehörde* ausdrücklich angegeben werden, welches repräsentative Fahrzeug unter den Gesichtspunkten Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit als das problematischste angesehen wird.

Artikel 5 Absatz 3: In der einleitenden Begründung des Richtlinienvorschlages ist unter Ziffer 6.2.2 die physische Kontrolle an Fahrzeugprototypen der zu genehmigenden Fahrzeugtypen vorgesehen, um die vom Hersteller und seinen Zulieferern übermittelten Angaben im Hinblick auf Kennzeichnung, Art der Werkstoffe, Masse der Bauteile etc. zu überprüfen. In Artikel 5 Absatz 3 ist insbesondere die physische Kontrolle der Kennzeichnung der aus Polymeren oder Elastomeren hergestellten Bauteile vorgesehen. Tatsächlich wird die Kontrolle im Rahmen der Typgenehmigung an Prototypen durchgeführt, deren Bauteile – eben weil noch nicht in Serie gefertigt – nicht gekennzeichnet sind. Die buchstabengetreue Anwendung dieser Bestimmung würde dazu führen, dass nur für diese Untersuchung besondere Prototypen hergestellt werden müssten. Dies würde die bereits erhöhten Kosten, welche die Einhaltung der übrigen Bestimmungen dieses Richtlinienvorschlages mit sich bringt, zusätzlich erhöhen. Eine kostenneutrale Lösung wäre eine dahingehende Änderung von Artikel 5 Absatz 3, bei der die *Genehmigungsbehörden sicherstellen, dass der Hersteller auf eigene Verantwortung eine vorschriftsgemäße Kennzeichnung der aus Polymeren oder Elastomeren hergestellten Bauteile in der Serienproduktion vorsieht. Die physischen Kontrollen können immer noch vor der Vermarktung des Fahrzeugs erfolgen, wofür diejenigen Fahrzeuge verwendet werden könnten, die für die verschiedenen Genehmigungsverfahren und Prüfungen (Bremsen, Geräuscentwicklung, Sicherheit etc.) verwendet werden. Besser noch wäre es, die physischen Kontrollen an den für die Konformitätsprüfungen der Produktion verwendeten Fahrzeugen durchzuführen.*

Artikel 10 Absatz 3: Dieser Artikel sieht vor, dass die Vorschriften 36 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie sowohl für Fahrzeuge mit neuer Typgenehmigung (neue Fahrzeugtypen) als auch für neu zugelassene Fahrzeuge (d.h. die gesamte Produktion) gelten. Dieser Zeitplan widerspricht eindeutig den in ähnlichen Bestimmungen gefundenen Lösungen. Die vorgesehenen Auflagen gelten im Allgemeinen bei der Neuzulassung von Fahrzeugen erst zwei oder drei Jahre später als bei Fahrzeugen mit neuer Typgenehmigung, damit die Fahrzeuge in der laufenden Produktion von den Herstellern an die neuen Vorschriften angepasst werden können. Ein einheitlicher Anwendungszeitpunkt würde den Herstellern sowohl in puncto Anpassung der Produktion als auch im Hinblick auf Zeit und Möglichkeiten der Typgenehmigung für alle Fahrzeugmodelle große Schwierigkeiten bereiten. Außerdem darf nicht vergessen werden, dass an den Typgenehmigungsverfahren neben den Herstellern auch die technischen Dienste und die Genehmigungsbehörden beteiligt sind, die bei der kurzfristigen Typgenehmigung einer Vielzahl von Fahrzeugtypen ebenfalls Schwierigkeiten haben könnten. Angesichts dieser Ausführungen – und ohne die Position vertreten zu wollen, Fahrzeuge der laufenden Produktion von der betreffenden Richtlinie auszunehmen – *hält der EWSA eine dahingehende Änderung von Artikel 10 Absatz 3 für sinnvoll, für neu zugelassene Fahrzeuge eine längere Übergangsfrist (von 48 oder 60 Monaten) anstelle der geplanten 36 Monate vorzusehen.*

Anhang I Ziffer 9: In dieser Ziffer wird bestimmt, dass der Hersteller für die Zwecke der Prüfung der Werkstoffe und der Massen der Bauteile der Genehmigungsbehörde für jede Aufbauart repräsentative Fahrzeuge und Bauteile, die serienmäßig in diese Fahrzeuge eingebaut werden, zur Verfügung stellt. Auch diese Auflage führt zu erheblichen Belastungen der Hersteller und der Genehmigungsbehörden, ohne indes für die korrekte Abwicklung der Typgenehmigungsverfahren unabdingbar zu sein. So scheint eine Prüfung aller Aufbauarten (dreitürig, fünftürig, Kombi etc.) nicht sinnvoll zu sein. Auch in diesem Fall wäre es viel einfacher, für die Typgenehmigung diejenige Version des Fahrzeugtyps zu verwenden, die unter dem Gesichtspunkt der Recyclingfähigkeit die größte Herausforderung darstellt.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

5.1 Der EWSA bestätigt seine volle Wertschätzung für die Arbeit, die die Europäische Kommission über die Jahre geleistet hat. Eine Arbeit, die darauf ausgerichtet war, eine ordnungsgemäße und intelligente Behandlung von Abfällen, die bei der Verschrottung von Kraftfahrzeugen entstehen, zu garantieren.

5.2 Insbesondere wurden mit der Richtlinie über Altfahrzeuge (ELV) 2000/53/EG die Vorschriften, die die Mitgliedstaaten bereits für das Sammeln und die Behandlung von Altfahrzeugen aufgestellt hatten, auf europäischer Ebene endlich harmonisiert. Durch dieselbe Richtlinie wurden darüber hinaus die Minimalziele für die Wiederverwendung und Verwertung der Abfälle und die zeitlichen Vorgaben aufgestellt.

5.3 Bei dieser Gelegenheit empfiehlt der EWSA den Mitgliedstaaten, den ordnungsgemäßen Umgang mit Verschleiß- und Ersatzteilen (Batterien, Reifen usw.) von Fahrzeugen, die noch im Gebrauch sind, auch weiterhin sehr aufmerksam zu überwachen, da diese ebenfalls eine mögliche Quelle für Umweltverschmutzung sind.

5.4 Der EWSA unterstützt ganz und gar den diesem Vorschlag zugrunde liegenden Ansatz, dem zufolge Fahrzeuge, um die EG-Fahrzeug-Typgenehmigung zu bekommen, so hergestellt werden müssen, dass sie die Prozentsätze der Wiederverwendung und Verwertung, die schon in der Altfahrzeugrichtlinie vorgesehen sind, erreichen können.

5.5 Der EWSA ist hingegen befremdet vom ausgewählten Mittel; d.h. anstatt eine neue Richtlinie aufzulegen, hätte man das gleiche Ergebnis leichter und schneller auf eine andere Art erreichen können. Es hätte tatsächlich ausgereicht, in Anlage X der Richtlinie 70/156/EWG, die schon als Grundlage für das System der Typgenehmigung angelegt wurde, ein „assessment of manufacturers' capability“ einzufügen - analog zu dem, was zur Feststellung der Fähigkeit des Konstrukteurs, Fahrzeuge zu bauen, die der Typgenehmigung entsprechen, vorgesehen ist.

5.6 Doch wie bereits erwähnt, ist die Entscheidung der Kommission für eine Richtlinie verfahrenstechnisch richtig und kann von daher nicht in Frage gestellt werden, auch wenn dies nicht in die Richtung einer Vereinfachung des europäischen Rechts geht, die immer häufiger und von immer mehr Seiten gefordert wird.

5.7 Aus diesen Gründen hofft der EWSA, dass die Europäische Kommission die vorgeschlagenen Änderungen zu ihrem Richtlinienvorschlag berücksichtigen wird. Diese Vorschläge ändern weder den Geist noch das Ziel des Vorschlags selbst, haben indes den Vorteil, den gesamten Prozess für die Hersteller, für die technischen Dienste, für die Genehmigungsbehörden und letztendlich auch für die Verbraucher weniger kompliziert und kostspielig zu machen. Auf Letztere fallen schließlich jeder zeitliche Mehraufwand und alle Mehrkosten zurück, die durch eine Rechtsetzung hervorgerufen werden, die komplizierter ist als notwendig.

Brüssel, den 15. September 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Roger BRIESCH