

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen“**

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD)

(2012/C 191/14)

Alleinberichterstatter: **Virgilio RANOCCHIARI**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 19. Januar 2012 bzw. 15. Dezember 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen“

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 17. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 106 Stimmen bei 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA befürwortet die Initiative der Kommission, die beabsichtigt, die Grenzwerte für die Geräuschemissionen von Kraftfahrzeugen zu aktualisieren und zu senken, obwohl der Vorschlag in einer Zeit vorgelegt wird, in der die europäische Automobilindustrie mit einer Marktkrise zu kämpfen hat, die 2008 begann und sich nicht abzuschwächen scheint, wodurch sich das Problem der Produktionsüberkapazitäten der europäischen Fertigungsanlagen mit Nachdruck stellt.

1.2 Der EWSA stimmt auch den ambitionierten Zielen des Vorschlags zu, die laut der Kommission zu einer Senkung der Lärmbelastung durch Fahrzeuge von insgesamt ca. 25 % führen werden. Die gewaltige Zunahme des Verkehrsaufkommens, die besonders in den letzten zwanzig Jahren zu beobachten war, machte Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und des Wohlergehens der Bürger zweifellos erforderlich.

1.3 Der EWSA stellt jedoch fest, dass es auch in diesem Fall an einem integrierten Ansatz mangelt, der dank Interventionsmaßnahmen in anderen verwandten Sektoren eine noch wirkungsvollere und daher für die Bürger stärker spürbare Lärmreduzierung mit einem zweifellos besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis ermöglicht hätte.

1.4 Der EWSA hält es außerdem für sehr bedenklich, dass die neuen Grenzwerte auf der Basis einer Klasseneinteilung der Fahrzeuge angewandt werden, die auf 1985 zurückgeht und daher nicht der Marktentwicklung Rechnung trägt, die zu einer größeren Zahl und Bandbreite von Modellen und unterschiedlichen Nutzungsarten geführt hat. Es sollten neue Klassen mit ihren Besonderheiten entsprechenden Grenzwerten eingeführt werden.

1.5 Überdies ist der EWSA der Ansicht, dass der Vorschlag nicht ausreichend den erforderlichen Fristen für die Durchführung der für die Anpassung der Lärmgrenzwerte erforderlichen

Maßnahmen Rechnung trägt. Die Hersteller müssen unverzüglich die gesamte Bauweise ihrer Fahrzeuge überarbeiten, um einen schwierigen Kompromiss zwischen Lärmreduzierung und Einhaltung der übrigen bereits bestehenden Vorschriften im Bereich Sicherheit, Verbrauch, Emissionen usw. zu erzielen.

1.6 Aus den vorgenannten Gründen plädiert der EWSA für eine Überprüfung des vorgeschlagenen Zeitplans, wobei die erste Phase (zwei Jahre nach der Verabschiedung der Verordnung), die eine Erhöhung der Kosten u.a. für eine erneute Typgenehmigung mit sich bringt, wegfallen und der Schwerpunkt – bei einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis – direkt auf das Endergebnis gelegt werden sollte, mit einer angemessenen Vorlaufzeit (*lead time*)<sup>(1)</sup>, die demnach bei neuen Typgenehmigungen sieben (statt fünf) Jahre und bei Neuzulassungen neun (statt sieben) Jahre betragen sollte.

## 2. Einleitung und rechtlicher Kontext

2.1 Lärm, der allgemein als „unerwünschtes Geräusch“ oder „unangenehm und lästig empfundenes Geräusch“ definiert wird, ist eine der Hauptursachen für die Verschlechterung der Lebensqualität in den Städten und hat potenziell schädliche, auch schwerwiegende Auswirkungen auf die Gesundheit der Bürger<sup>(2)</sup>.

2.2 Der Umgebungslärm bzw. die Lärmbelastung wird bekanntlich in Dezibel A (dB(A)) gemessen und die vom Menschen wahrgenommenen Geräusche reichen von 0 dB(A) bis 140 dB(A), wobei die Schmerzgrenze bei 120 dB(A) liegt. Die Weltgesundheitsorganisation fordert außerhalb geschlossener Bereiche (wie Häuser oder Büroräume) einen Lärmhöchstpegel von 55 dB(A), die Europäische Umweltagentur geht jedoch

<sup>(1)</sup> Die Zeit, die die Industrie benötigt, um jede neue Auflage umzusetzen, die mit baulichen Veränderungen am Fahrzeug verbunden ist.

<sup>(2)</sup> ABl. C 317 vom 23.12.2009, S. 22.

davon aus, dass in Stadtgebieten die Hälfte der Bevölkerung höheren Lärmpegeln ausgesetzt ist. Um einen konkreten Anhaltspunkt für den Lärmpegel zu geben: In einer Wohnstraße werden 50 dB(A) gemessen, der Motor eines Düsenflugzeugs gibt 120 dB(A) ab, ein Hochgeschwindigkeitszug 100 dB(A), ein Kraftfahrzeug höchstens 74 dB(A), doch in einer Straße mit hohem Verkehrsaufkommen kann der Lärmpegel bis zu 80 dB(A) betragen.

2.3 Im besonderen Fall des Straßenverkehrslärms sind vielfältige Maßnahmen zur Verbesserung der Lage denkbar, doch wird der erste Schritt sicher die Reduzierung des Lärms an der Quelle sein, d.h. die Begrenzung der Lärmemissionen der einzelnen Fahrzeuge.

2.4 Der Geräuschpegel von vierrädrigen Kraftfahrzeugen ist Gegenstand der Richtlinie des Rates 70/157/EWG, in der bereits 1970 die Prüfverfahren und Lärmgrenzwerte für die Typgenehmigung dieser Fahrzeuge festgelegt wurden. Im Laufe der Jahre ist eine Reihe von Änderungen an der Basisrichtlinie vorgenommen worden, im Zuge derer die Grenzwerte für die Geräuschemissionen gesenkt wurden, um den Umgebungslärm zu reduzieren, bis zur letzten Änderung im Jahr 1996, bei der die Grenzwerte bei Pkw auf 74 dB(A) und bei schwereren Fahrzeugen zur Güterbeförderung auf 80 dB(A) festgesetzt wurden.

2.5 Dieser langwierige Prozess hat insofern bedeutende Ergebnisse hervorgebracht, als er gegenüber den Grenzwerten der Richtlinie von 1970 zu einer Verringerung der Geräuschemissionen um 85 % (– 8 dB(A)) bei Pkw und um 90 % (– 11 dB(A)) bei schweren Lastkraftwagen geführt hat.

Die Lärmbelastung hat jedoch nicht proportional zu den neuen Grenzwerten abgenommen; hierfür gibt es verschiedene Gründe, an erster Stelle die Zunahme des Straßenverkehrs, der sich seit den 70er Jahren verdreifacht hat. Diese Zunahme des Verkehrsaufkommens warf auch die Frage auf, inwieweit die bislang zur Messung der Geräuschemissionen, vor allem derjenigen der Pkw, eingesetzten Prüfverfahren heute noch Gültigkeit haben.

2.6 Aus diesem Grund hat die Arbeitsgruppe Lärmemissionen der UN/ECE<sup>(3)</sup> ein neues, im Jahr 2007 veröffentlichtes Prüfverfahren erarbeitet und in den vergangenen drei Jahren parallel zum bestehenden Prüfverfahren überwacht. Dies hat die Schaffung einer Datenbank mit den Ergebnissen der nach dem aktuellen (A) und dem neuen Verfahren (B) durchgeführten Prüfungen ermöglicht, wobei auch die Unterschiede zwischen den beiden Verfahren quantifiziert werden konnten.

2.7 Daher hat die Europäische Kommission das niederländische Forschungszentrum TNO beauftragt, einen Vergleich zwischen den beiden Prüfverfahren durchzuführen. Dieser wurde im März 2011 abgeschlossen, als TNO der Kommission seinen Bericht mit der Bezeichnung VENOLIVA (Vehicle noise limit values – Grenzwerte für Fahrzeuggeräusche) vorlegte. Der hier erörterte Verordnungsvorschlag stützt sich zu einem großen Teil auf diesen Bericht.

2.8 Was Pkw anbelangt, hat TNO 653 Fahrzeuge geprüft und eine mittlere Differenz zwischen Prüfung B und Prüfung A von – 2,1 dB(A) festgestellt. Konkret hat sich herausgestellt, dass 90 % der geprüften Pkw bereits unter dem vorgesehenen

Grenzwert von 74 dB(A) lagen, während bei schweren Nutzfahrzeugen bei Anwendung von Prüfverfahren B nur mit Mühe die geltenden Grenzwerte eingehalten werden konnten.

### 3. Der Vorschlag der Europäischen Kommission

3.1 In Anbetracht der obigen Feststellungen beabsichtigt die Kommission, die Richtlinie von 1970 und deren Änderungen aufzuheben, und schlägt eine Verordnung vor, die gegenüber den geltenden Rechtsvorschriften vier neue Anforderungen enthält:

- neue Prüfprotokolle;
- neue Grenzwerte;
- zusätzliche Bestimmungen zu Geräuschemissionen;
- Mindestgeräuschpegel für Elektro- und Elektrohybridfahrzeuge.

3.1.1 Neue Prüfprotokolle. Wie bereits in der Einleitung erläutert wurde, liegen bei etwa 90 % der durchgeführten Prüfungen die mit dem neuen Verfahren (B) erzielten Ergebnisse je nach Fahrzeugklasse um bis zu 2 dB(A) unter den mit dem alten Verfahren (A) erzielten Ergebnissen. Dies hat die Kommission dazu bewogen, nicht mehr wie in den geltenden Rechtsvorschriften 74 dB(A), sondern 72 dB(A) als Ausgangsgrenzwert festzulegen.

3.1.2 Neue Grenzwerte in zwei Schritten. In einem ersten Schritt (zwei Jahre nach der Veröffentlichung der Verordnung) werden die Grenzwerte für die Typgenehmigung von leichten Fahrzeugen zur Personenbeförderung um 2 dB(A) und diejenigen für schwere Fahrzeuge zur Güterbeförderung um 1 dB(A) gesenkt. In einem zweiten Schritt (fünf Jahre nach der Veröffentlichung) ist eine weitere Senkung um 2 dB(A) sowohl bei leichten als auch schweren Fahrzeugen vorgesehen. Sieben Jahre nach der Veröffentlichung müssen sämtliche Fahrzeuge die neuen Grenzwerte erfüllen, um zugelassen oder verkauft werden zu können.

3.1.3 Zusätzliche Bestimmungen zu Geräuschemissionen (ASEP). Das neue Prüfverfahren (B) gilt zwar unter normalen Verkehrsbedingungen als realistisch, allerdings besteht nach dem Dafürhalten der Kommission die Gefahr, dass es bei sehr hohem Verkehrsaufkommen weniger zuverlässig ist. Aus diesem Grund will die Kommission weitere Prüfbestimmungen zusätzlich zu denjenigen einführen, die während des bereits oben erwähnten dreijährigen Überwachungszeitraums angewendet wurden (Prüfung bei einer konstanten Beschleunigung von 2,0 m/s<sup>2</sup>). Dies wird durch die ASEP-Prüfung (Höchstbeschleunigung von 3,0 m/s<sup>2</sup>) ergänzt, um die bei der Typgenehmigung gemessenen Emissionen den unter realen Straßenbedingungen bei hohem Verkehrsaufkommen abgegebenen Emissionen anzunähern.

3.1.4 Mindestgeräuschpegel für Elektro- und Elektrohybridfahrzeuge. Die Geräuschlosigkeit dieser Niedriggeschwindigkeitsfahrzeuge kann eine Gefahr u.a. für Personen mit Sehbehinderung sein, da man sie nicht herannahen hört. Hierzu schlägt die Kommission lediglich vor – ohne dies jedoch für die Hersteller zur Auflage zu machen –, diese Fahrzeuge mit einem Geräuschsystem oder AVAS (*Acoustic Vehicle Alerting System*) auszustatten, für das sie jedoch Anforderungen vorgibt.

<sup>(3)</sup> Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (mit Sitz in Genf, [www.unece.org](http://www.unece.org)).

#### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der EWSA begrüßt und befürwortet die Initiative der Kommission, angesichts der beobachteten Zunahme des Verkehrsaufkommens in Europa, insbesondere in den größeren Ballungsräumen, die Grenzwerte für die Geräuschemissionen der Kraftfahrzeuge im Wege einer Verordnung zu aktualisieren.

4.2 Der EWSA bedauert jedoch, dass das Problem nicht unter dem Blickwinkel eines integrierten Ansatzes untersucht worden ist, der das Leitprinzip aller Rechtsetzungsmaßnahmen der EU in diesem wie auch in anderen Bereichen sein sollte und der in diesem Fall bei einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis zu rascheren, bedeutenderen und daher auch für die Bürger leichter erkennbaren Ergebnissen führen würde.

4.3 Die nun für Neufahrzeuge vorgeschlagenen Geräuschemissionssenkungen würden erst auf mittlere und lange Sicht Früchte tragen, nachdem die Erneuerung des Fahrzeugbestands abgeschlossen ist. Deutlich größere Reduzierungen ließen sich hingegen mit auf die Straßenbeläge und die lokalen Infrastrukturen ausgerichteten Maßnahmen sowie mit Hilfe eines intelligenten Verkehrsmanagements und regelmäßigerer und gründlicherer Kontrollen der am Straßenverkehr teilnehmenden Fahrzeuge erzielen. Durch eine angemessene Instandhaltung der Straßen könnte eine Verringerung um mehr als 5 dB(A) erreicht werden, während sich durch die Verwendung spezieller Asphaltarten der Straßenverkehrslärm um bis zu 10 dB(A) reduzieren ließe. Eine ähnliche Verringerung könnte durch die Beseitigung von Verkehrsengpässen beispielsweise dank des Baus von Umgehungsstraßen, der Einrichtung von Sonderspuren und intelligenter Verkehrssysteme (IST) erzielt werden, ohne jedoch einen weiteren wesentlichen Aspekt außer Acht zu lassen: den der Erziehung der Autofahrer, die häufig die Hauptverursacher der übermäßigen Lärmemissionen ihrer Fahrzeuge sind.

4.4 Schließlich darf eines nicht vergessen werden: Egal wie weit sich die Lärmemissionen der Fahrzeuge (Motor, Einlasssystem, Auspuffanlage) mit technischen Mitteln reduzieren lassen, sie werden sich niemals bis unter das Rollgeräusch der Reifen auf der Straße senken lassen. Dies gilt auch für Elektro- und Elektrohybridfahrzeuge, die bei niedrigen Drehzahlen zweifellos geräuschlos sind, und zwar so sehr, dass die Kommission bei diesen Fahrzeugen den Einbau eines AVAS vorsieht. Eine Kontrolle von sechs verschiedenen auf dem Markt erhältlichen Elektro- und Elektrohybridfahrzeugmodellen<sup>(4)</sup> hat gezeigt, dass die mittlere Geräuschentwicklung dieser Fahrzeuge bei einer höheren Geschwindigkeit (50 km/h) 68,3 dB(A) beträgt, d.h. über den 68 dB(A) von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren gemäß der neuen Verordnung liegt.

4.5 Was jedoch den Inhalt der vorgeschlagenen Verordnung betrifft, so wirft der EWSA eine Reihe von Fragen und Bedenken auf, für die im Zuge der Debatte im Europäischen Parlament und im Rat eine Lösung gefunden werden könnte.

4.6 Die erste Frage betrifft die „**Klasseneinteilung**“ der Fahrzeuge mit Blick auf die Geräuschreduzierung. Bei den vorgesehenen Klassen handelt es sich um die althergebrachten Klassen,

die auf das Jahr 1985 zurückgehen. Der Marktentwicklung und somit der größeren Zahl und Bandbreite von Modellen und verschiedenen Nutzungsarten wurde keine Rechnung getragen. Ohne ins Detail gehen zu wollen, dürfte nach Auffassung des EWSA eine Überarbeitung der Fahrzeugklassen und die Einführung neuer Unterklassen, natürlich mit ihren Besonderheiten entsprechenden Grenzwerten, ein klareres Bild des aktuellen und künftigen Fahrzeugbestands abgeben. Als Beispiel lässt sich hier die Unterklasse M3 für Stadt- und Reisebusse anführen, bei der nicht zwischen den beiden Fahrzeugarten unterschieden wird.

Noch kritischer ist die Situation bei den leistungsstarken Fahrzeugen, den so genannten „Sportwagen“, die im Hinblick auf die Produktionszahlen einen Nischensektor darstellen, für die europäische Automobilindustrie auf dem Weltmarkt aber auch ein Spitzensegment sind, das eine innovative Anstoßwirkung auf die Entwicklung der Massenproduktionsfahrzeuge ausübt. Sollte die Unterklasse M1 (Pkw) nicht neu definiert werden, wird es äußerst schwer sein, diese Fahrzeuge auch weiterhin herzustellen und somit zu verkaufen, da deren Geräuschpegel in nur fünf Jahren um 6-7 dB(A) gesenkt werden müsste.

4.7 Die zweite und größere Sorge des EWSA gilt der Tatsache, dass bei dem von der Kommission vorgesehenen Zeitplan in dem Bestreben, die fehlenden Aktualisierungen der vergangenen Jahre wettzumachen, nicht ausreichend der von den Herstellern benötigten „**Vorlaufzeit**“ Rechnung getragen wird.

4.7.1 Eine Verringerung um 2 dB(A) bei allen leichten Fahrzeugen und um 1dB(A) bei schweren Fahrzeugen in einem ersten Schritt erfordert bereits bauliche Veränderungen am Fahrzeug und erhebliche Anstrengungen seitens der Industrie, die den Geräuschpegel senken und zugleich andere bereits bestehende Vorschriften (Sicherheit, Emissionen, Verbrauch usw.) einhalten muss. So wird durch die erforderlichen Veränderungen das Fahrzeuggewicht deutlich erhöht (größere Auspuffrohre, zusätzliche schalldämmende Vorrichtungen und Materialien), was zu einem höheren Verbrauch und somit einem höheren Schadstoffausstoß führt. Man muss sich dessen bewusst sein, dass jedwede Maßnahme in diesem Bereich das gesamte Fahrzeug in all seinen Teilen als potenzielle Verursacher externer Geräusche betrifft: Allein durch die Anbringung einzelner Vorrichtungen lässt sich nichts erreichen.

4.7.2 Genauso wenig würden die Vorteile, die sich aus der in der Verordnung Nr. 661/2009 für die Reifen vorgesehenen Lärmreduzierung ergeben, dazu beitragen, die in der ersten Phase erwarteten Ergebnisse zu erzielen (wie manche zumindest bei den Klassen M1 und N1 argumentieren). In Wirklichkeit sind solche Reifen bereits größtenteils auf dem Markt erhältlich und werden ab November 2013 bei Neufahrzeugen zur Pflicht. Dennoch wurde der Nutzen im Hinblick auf die Lärmreduzierung auf durchschnittlich 0,5 dB(A) allein bis 2016 geschätzt.

4.7.3 Die Fahrzeuge müssen also neu konzipiert, neu entwickelt und neu konstruiert werden. Bekanntermaßen nimmt die Neugestaltung eines ganzen Fahrzeugs je nach Fahrzeugtyp bei leichten Fahrzeugen fünf bis sieben und bei schweren Fahrzeugen bis zu zehn Jahre in Anspruch, und zusätzlich muss auch noch eine neue Typgenehmigung eingeholt werden.

<sup>(4)</sup> Quelle: Verband europäischer Automobilhersteller (ACEA).

4.8 Aufgrund der obigen Ausführungen stellt sich der EWSA die Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, die Fristen und Methoden für die Erreichung der erwünschten Lärmreduzierung zu überarbeiten. Zu diesem Zweck könnte der erste Schritt, der zusätzliche Kosten u.a. für die erneute Typgenehmigung verursacht, weggelassen und – bei einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis – stattdessen der Schwerpunkt direkt auf das Endergebnis gelegt werden, wobei eine Überarbeitung der Unterklassen – zumindest bei den problematischeren Fällen – und eine angemessenere Vorlaufzeit (*lead time*) von sieben Jahren bei neuen Typgenehmigungen und neun Jahren bei Neuzulassungen vorgesehen werden könnte.

4.9 Dies würde jedoch in einer Zeit, in der nahezu alle europäischen Hersteller mit einer Marktkrise zu kämpfen haben, die 2008 ihren Anfang genommen hat und sich weiter zu verschärfen scheint, fortlaufende Investitionen in gewaltigem Umfang voraussetzen. Diese Investitionen würden unweigerlich auf die Verbraucher abgewälzt werden, wodurch die Gefahr besteht, dass der Fahrzeugbestand insbesondere bei schweren Fahrzeugen zur Güterbeförderung noch langsamer erneuert wird, was dem Ziel der neuen Verordnung absolut zuwiderlaufen würde.

Brüssel, den 25. April 2012

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Staffan NILSSON

---