

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 hinsichtlich der Verringerung der Schadstoffemissionen von Straßenfahrzeugen

(COM(2014) 28 final — 2014/0012 (COD))

(2014/C 311/08)

Hauptberichterstatler: **Virgilio RANOCCHIARI**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 6. Februar 2014 bzw. 18. Februar 2014, 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 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 hinsichtlich der Verringerung der Schadstoffemissionen von Straßenfahrzeugen

COM(2014) 28 final — 2014/0012 (COD).

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten beschloss der Ausschuss auf seiner 498. Plenartagung am 29./30. April 2014 (Sitzung vom 29. April), Virgilio RANOCCHIARI zum Hauptberichterstatler zu bestellen und verabschiedete mit 158 gegen 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt seit jeher sämtliche Maßnahmen, die auch in Anbetracht des technologischen Fortschritts zur Senkung der Schadstoffemissionen und zur allgemeinen Verbesserung der Luftqualität beitragen.

1.2 Der Kommissionsvorschlag wirft allerdings einige Zweifel auf bezüglich der Art und Weise und der Fristen für die Realisierung dieser Senkung, wie weiter unten erläutert wird.

1.3 Vor allem fällt auf, dass die Folgenabschätzung bei einigen der vorgeschlagenen Maßnahmen unzulänglich ist bzw. eine angemessene Folgenabschätzung fehlt. Dies widerspricht eindeutig dem Grundsatz der „intelligenten Regulierung“, wie sie für diese und andere Bereiche von sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Relevanz mehrfach bekräftigt wurde.

1.4 Ebenso befremdlich ist die übermäßige Verwendung von delegierten Rechtsakten in Bereichen, die sich aufgrund ihrer Bedeutung sicherlich nicht als „nicht wesentliche Bestimmungen“ einer Verordnung auffassen lassen — und somit für eine Regulierung mittels delegierter Rechtsakte nicht geeignet sind.

1.5 Der EWSA empfiehlt daher,

— keine delegierten Rechtsakte vorzusehen, wenn empirische Erkenntnisse und sowohl von der Europäischen Kommission als auch von der UN/ECE⁽¹⁾ erarbeitete Studien eine unmittelbare Anwendung der vorgesehenen Maßnahmen nahelegen (z. B. Anhebung der zulässigen Höchstmasse bei einigen leichten Nutzfahrzeugen sowie die Ausnahme erdgasbetriebener Fahrzeuge von der Messung von Ammoniakemissionen);

— eindeutige und eingehende Folgenabschätzungen für alle anderen vorgeschlagenen Maßnahmen durchzuführen, die noch diesbezüglich Defizite aufweisen und die mittels delegierter Rechtsakte reguliert werden sollen.

⁽¹⁾ Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa.

1.6 Nach Auffassung des EWSA ermöglichen obenstehende Empfehlungen den Gesetzgebern eine ausgewogenere, vollständigere und transparentere Bewertung des Vorschlags. Außerdem ließen sich damit die genannten Bedenken verringern, wenn nicht gänzlich ausräumen.

2. Der Kommissionsvorschlag

2.1 Der Vorschlag sieht eine Reihe von Änderungen bezüglich zweier geltender Verordnungen vor:

- Verordnung Nr. 715/2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6);
- Verordnung Nr. 595/2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI).

2.2 Der Kommissionsvorschlag zielt auf die Senkung der Schadstoffemissionen ab. Einige der vorgesehenen Bestimmungen sollen zur Vereinfachung der geltenden Vorschriften beitragen.

2.3 Bezüglich Pkw und leichte Nutzfahrzeuge betreffen die maßgeblichen Änderungen folgende Aspekte:

2.3.1 Die derzeitige Berechnung der CO₂-Emissionen soll um die Methanemissionen ergänzt werden, woraus sich als neue Angabe die Gesamtmasse der CO₂-Emissionsäquivalente ergibt. In diesem Zusammenhang könnten auch die Grenzwerte für die Gesamtkohlenwasserstoffemissionen (THC) überprüft werden, die gegenwärtig die Emissionen von Methan (CH₄) und Nichtmethan-Kohlenwasserstoffe (NMHC) umfassen. Dadurch ließe sich die spezifische Bewertung der Methanemissionen aus der Regulierung herausnehmen. All dies dürfte dazu beitragen, die Markteinführung von erdgasbetriebenen Fahrzeugen zu erleichtern, für die es ansonsten schwierig wäre, die THC-Grenzwerte einzuhalten;

2.3.2 die Überprüfung der Grenzwerte für die Auspuffemissionen bei niedrigen Temperaturen (Euro 6);

2.3.3 die Einführung eines gesonderten Grenzwerts für die Emissionen von NO₂ (Stickstoffdioxid), die bislang in den Angaben über die Gesamtemissionen von Stickstoffdioxid (NO_x) enthalten waren;

2.3.4 die Überarbeitung der Messmethode für die Partikel und die Einführung eines neuen Grenzwerts auch für die Partikelzahl;

2.3.5 die Überprüfung der Vorschriften bezüglich des unbegrenzten Zugangs zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von KMU.

2.4 Die wichtigsten Änderungen bezüglich schwerer Nutzfahrzeuge betreffen:

2.4.1 Die Neufestlegung der Höchstmasse, damit die Rechtsvorschriften über die Emissionen leichter Nutzfahrzeuge (Verordnung Nr. 715/2007) auch für diejenigen Fahrzeuge gelten, die je nach Ausstattungsvarianten sowohl in den Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften für leichte bzw. für schwere Nutzfahrzeuge fallen können. Damit soll die Verpflichtung einer doppelten Bescheinigung für ein und dasselbe Fahrzeug vermieden werden. Dadurch könnten diese Fahrzeuge ohne Beeinträchtigung der Umweltschutzstandards ein zulässiges Gesamtgewicht von 5 t erreichen.

2.4.2 Der Emissionsgrenzwert für Ammoniak (NH₃) gilt derzeit für sämtliche schwere Nutzfahrzeuge. De facto besteht die Gefahr von Ammoniakschlupfbildung (wegen des in Emissionskontrollsystemen verwendeten Ammoniaks) nur bei Dieselmotoren, die über solche Systeme verfügen. Bei Benzin- oder Erdgasmotoren besteht diese Gefahr nicht, und die Kommission schlägt vor, mit komprimiertem Erdgas (CNG) betriebene Busse oder schwere Nutzfahrzeuge von diesem Grenzwert auszunehmen, was andernfalls zwangsläufig zu einem unnötigen und erheblichen Kostenanstieg bei der Verwendung dieser sicherlich umweltfreundlicheren Kraftstoffe führen würde.

2.5 Zur Umsetzung dieser Aspekte fordert die Kommission, ab dem Inkrafttreten der Verordnung und ohne zeitliche Beschränkung delegierte Rechtsakte erlassen zu können.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der EWSA hegt einige Bedenken bezüglich der Form dieses Vorschlags, der Durchführungsmodalitäten und der entsprechenden Zeiten und Fristen.

3.2 Vor allem verblüfft die Struktur der Verordnung, bei der in einem einzigen Rechtsakt diverse Änderungen zusammengeführt werden, die sowohl leichte als auch schwere Fahrzeuge betreffen. Dieses Vorgehen entspricht nicht den Grundsätzen der intelligenten und transparenten Rechtssetzung, einer der wichtigsten Verpflichtungen, die mit CARS 21 ⁽²⁾ eingegangen wurden und die auch mit CARS 2020 ⁽³⁾ (die diesbezüglichen Arbeiten laufen noch) bekräftigt werden.

3.3 Die dem Vorschlag beigefügte Folgenabschätzung erscheint in vielen Fällen unzulänglich bzw. fehlt für einige vorgeschlagene Maßnahmen, die indes erhebliche Auswirkungen auf die Fahrzeugkosten haben würden.

3.4 Die Kommission fordert ein weiteres Mal, in Anwendung von Artikel 290 AEUV (ca. zehn) delegierte Rechtsakte erlassen zu können, und verkürzt gleichzeitig dadurch den konkreten Inhalt des betreffenden Rechtsakts, d. h. der Verordnung.

3.4.1 Außerdem betreffen einige Punkte des Vorschlags, die durch delegierte Rechtsakte geregelt werden sollen, die Schadstoffemissionen von Fahrzeugen und die betreffenden Grenzwerte. Diese Bereiche wurden aufgrund ihrer Bedeutung immer schon von den Legislativorganen geregelt. Sie sind schwerlich als „nicht wesentliche Bestimmungen“ einer Verordnung anzusehen und liegen deshalb nicht im Anwendungsbereich delegierter Rechtsakte.

3.4.2 Der EWSA hat in seinen Stellungnahmen mehrfach auf die übermäßige Verwendung von delegierten Rechtsakten hingewiesen. Die problematischen Aspekte wurden unlängst in einem Bericht ⁽⁴⁾ zusammengefasst, der den immer größeren Handlungsspielraum der Kommission in diesem Bereich beleuchtet und Fragen bezüglich der Transparenz dieses Systems, des korrekten Ablaufs der Verfahren und der Wirksamkeit der Kontrollmechanismen aufwirft.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Bezüglich der Berücksichtigung von Methan (CH₄) als CO₂-Äquivalent (siehe Ziffer 2.3.1) hegt der EWSA erhebliche Zweifel, da eine solche Entscheidung die Überarbeitung der bestehenden Vorschriften über CO₂ (Verordnung Nr. 443/2009 und Verordnung Nr. 501/2011) bedeuten würde. Die Ziele dieser Verordnungen wurden ohne Berücksichtigung des CO₂-Äquivalents festgelegt. Dessen eventuelle Einführung würde eine peinlich genaue Folgenabschätzung im Sinne einer systematischen Überprüfung besagter Verordnungen erforderlich machen. Die Berücksichtigung des CO₂-Äquivalents wäre nicht ohne Folgen für die Verbraucher, sowohl in Bezug auf die Besteuerung in denjenigen Mitgliedstaaten, in denen diese auf der Grundlage der CO₂-Emissionen erfolgt, als auch aufgrund der möglichen Verunsicherung der Verbraucher, die sich an die gegenwärtige Kennzeichnung der CO₂-Emissionen gewöhnt haben. Dieser ganze Aufwand würde wegen minimaler Änderungen der gegenwärtig mit CO₂ gemessenen Werte betrieben (der Anstieg würde unter 1 g/km liegen) und wäre mit einer erheblich komplizierteren Überwachung verbunden.

4.2 Bezüglich der Grenzwerte für die Auspuffemissionen bei niedrigen Temperaturen (Ziffer 2.3.2) empfiehlt der EWSA, vor einer eventuellen Überprüfung eine umfangreiche und eingehende Folgenabschätzung auch bezüglich Kohlenmonoxid (CO) und Kohlenwasserstoffe (HC) und nicht nur für Stickoxide (NO_x) und Stickstoffdioxide (NO₂) durchzuführen.

4.3 Auch die Entscheidung über die Festlegung eines spezifischen Grenzwerts für Stickstoffdioxid (Ziffer 2.3.3) — ein vor allem städtische Gebiete belastender Schadstoff — mittels eines delegierten Rechtsakts sollte auf einer gründlichen Folgenabschätzung beruhen.

⁽²⁾ CARS 21 — Ein wettbewerbskompatibles Kfz-Regelungssystem für das 21. Jahrhundert, COM(2007) 22 final.

⁽³⁾ CARS 2020 — Ein Aktionsplan für eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Automobilindustrie in Europa, COM(2012) 636 final.

⁽⁴⁾ Informationsbericht INT/656 vom 18. September 2013 — Bessere Rechtssetzung: Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte.

4.4 Bezüglich der Überprüfung der Messung der Partikelmasse (Ziffer 2.3.4) stellt der EWSA fest, dass anlässlich der Einführung eines Grenzwerts für die Partikelzahl (Verordnung Nr. 692/2008) der Grenzwert für die Partikelmasse von 5,0 mg/km auf 4,5 mg/km gesenkt wurde, um ihn mit der Partikelzahl in Übereinstimmung zu bringen. Der Vorschlag erscheint indes nicht gerechtfertigt und unvereinbar mit den Feststellungen der UN/ECE-Arbeitsgruppe⁽⁵⁾ (an der auch die Kommission beteiligt ist), die unlängst bestätigt hat, dass eine Überprüfung der Verfahren im Bereich Partikelmasse nicht notwendig ist.

4.5 Was den Informationszugang (Ziffer 2.3.5) betrifft, erinnert der EWSA daran, dass die Kommission laut Artikel 9 der Verordnung Nr. 715/2007 bis 2. Juli 2011 einen diesbezüglichen Bericht hätte erarbeiten müssen, der aber bislang noch nicht vorgelegt wurde. Es steht folglich außer Frage, dass jedwede diesbezügliche Entscheidung erst dann getroffen werden kann, wenn der Rat und das Europäische Parlament diesen Bericht geprüft haben.

4.6 Der EWSA begrüßt die vorgesehene Flexibilität in puncto Emissionsgrenzwerte für einige leichte Nutzfahrzeuge, die nach ihrer Fertigstellung Gefahr laufen, als schwere Nutzfahrzeuge eingestuft zu werden, was die Verpflichtung einer doppelten Bescheinigung nach sich ziehen würde (Ziffer 2.4.1). Die Einführung des maximalen zulässigen Gesamtgewichts des Fahrzeugs von 5 t ist bei dem gegenwärtigen Grenzwert von 2 840 kg als Bezugsmasse folgerichtig. Der Rückgriff auf delegierte Rechtsakte zur Aktualisierung des Prüfverfahrens erscheint jedoch nicht gerechtfertigt. Der EWSA ist vielmehr der Auffassung, dass dieser bereits seit geraumer Zeit erörterte Vorschlag sofort und ohne Rückgriff auf das Verfahren delegierter Rechtsakte in Kraft treten sollte. Zumal diese Maßnahme von begrenzter Gültigkeitsdauer sein wird, denn es wird die baldige Annahme eines neuen Verfahrens im Rahmen der UN/ECE in Genf erwartet: das „World Light Duty Test Procedure“ — WLTP), mit dem die Prüfverfahren für leichte Nutzfahrzeuge geändert werden und das laut Kommission ab 2017 gelten soll.

4.7 Schließlich unterstützt der EWSA auch den Vorschlag der Kommission, erdgasbetriebene Fahrzeuge von der Messung von Ammoniakemissionen auszunehmen (Ziffer 2.4.2), da dadurch eine mit Erdgas (CNG) betriebene Fahrzeuge diskriminierende Bestimmung korrigiert wird. Dieses schon bei der Erörterung von Verordnung Nr. 595/2009 aufgeworfene Thema wurde dann aber in der Endfassung der Verordnung unerklärlicherweise vergessen.

Brüssel, den 29. April 2014.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa mit Sitz in Genf hat u. a. die Aufgabe, unter Beteiligung der 58 Unterzeichnerstaaten und der EU (Working Party 29) die technischen Vorschriften weltweit zu vereinheitlichen.