EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.11.2020
COM(2020) 715 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung und Verwaltung der Richtlinie 2000/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen

{SWD(2020) 266 final} - {SWD(2020) 267 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung und Verwaltung der Richtlinie 2000/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen

1. Einführung

Die Richtlinie 2000/14/EG über Geräuschemissionen im Freien[1] (im Folgenden „Richtlinie“) wurde am 8. Mai 2000 verabschiedet und trat am 3. Januar 2002 in Kraft. Der rechtliche Rahmen der EU für Geräuschemissionen von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen wurde durch die Zusammenlegung von sieben spezifischen Produktrichtlinien und zwei Richtlinien über Prüfverfahren eingeführt.[2]

[1] Richtlinie 2000/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Mai 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen (ABl. L 162 vom 3.7.2000, S. 1), geändert durch die Richtlinie 2005/88/EG (ABl. L 344 vom 27.12.2005, S. 44), die Verordnung (EG) Nr. 219/2009 (ABl. L 87 vom 31.3.2009, S. 109) und durch die Verordnung (EU) 2019/1243 (ABl. L 198 vom 25.7.2019); berichtigt durch eine Berichtigung (ABl. L 165 vom 17.6.2006, S. 35 (2005/88/EG)). Ursprünglicher Wortlaut: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32005L0088; konsolidierter Text: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02000L0014-20190726. Die sektorbezogene Webseite der Kommission über Geräuschemissionen von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen: https://ec.europa.eu/growth/sectors/mechanical-engineering/noise-emissions_en.

[2] Richtlinie 79/113/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Ermittlung des Geräuschemissionspegels von Baumaschinen und Baugeräten (ABl. L 33 vom 8.2.1979, S. 15);
Richtlinie 84/532/EWG des Rates vom 17. September 1984 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend Baugeräte und Baumaschinen: Gemeinsame Bestimmungen (ABl. L 300 vom 19.11.1984, S. 111);
Richtlinie 84/533/EWG des Rates vom 17. September 1984 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den zulässigen Schalleistungspegel von Motorkompressoren (ABl. L 300 vom 19.11.1984, S. 123);
Richtlinie 84/534/EWG des Rates vom 17. September 1984 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend den zulässigen Schalleistungspegel von Turmdrehkränen (ABl. L 300 vom 19.11.1984, S. 130);
Richtlinie 84/535/EWG des Rates vom 17. September 1984 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den zulässigen Schalleistungspegel von Schweißstromerzeugern (ABl. L 300 vom 19.11.1984, S. 142);
Richtlinie 84/536/EWG des Rates vom 17. September 1984 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den zulässigen Schalleistungspegel von Kraftstromerzeugern (ABl. L 300 vom 19.11.1984, S. 149);
Richtlinie 84/537/EWG des Rates vom 17. September 1984 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den zulässigen Schalleistungspegel handbedienter Betonbrecher und Abbau-, Aufbruch- und Spatenhämmer (ABl. L 300 vom 19.11.1984, S. 156);
Richtlinie 84/538/EWG des Rates vom 17. September 1984 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den zulässigen Schalleistungspegel von Rasenmähern (ABl. L 300 vom 19.11.1984, S. 171);
Richtlinie 86/662/EWG des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Begrenzung des Geräuschemissionspegels von Hydraulikbaggern, Seilbaggern, Planiermaschinen, Ladern und Baggerladern (ABl. L 384 vom 31.12.1986, S. 1).

Nach Artikel 20 der Richtlinie ist die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über ihre Erfahrungen bei der Umsetzung und Verwaltung dieser Richtlinie vorzulegen. Nach der Durchführung aller erforderlichen Konsultationen, insbesondere mit dem gemäß Artikel 18 der Richtlinie eingesetzten Ausschuss, ist die Kommission verpflichtet, ihre Schlussfolgerungen und gegebenenfalls eine Änderung dieser Richtlinie vorzulegen.

Auf dieser Grundlage hat die Kommission für die Richtlinie während ihrer Laufzeit eine Evaluierung durchgeführt. Im Rahmen der Evaluierung wurde die Leistungsfähigkeit der Richtlinie danach bewertet, wie wirksam sie ihren Ziel gerecht wird, wie effizient sie ist (Schwerpunkt war dabei eine auf Regulierung –wie auch Verwaltung – abzielende Kosten-Nutzen-Analyse), inwieweit sie zu Vereinfachungen und Verbesserungen beitragen kann, ob sie mit anderen EU-Rechtsvorschriften kohärent ist, welche Relevanz sie gemessen am Bedarf der Interessenträger hat und ob sie auf EU-Ebene einen Mehrwert schafft.

Zur Unterstützung der Evaluierung wurden verschiedene Datenquellen herangezogen, verschiedene Mitgliedstaaten und Interessenträger in den entsprechenden Arbeitsgruppen konsultiert sowie mehrere Studien durchgeführt, um aktuelle Informationen über die Leistungsfähigkeit der Geräte und Maschinen im Anwendungsbereich zu sammeln und um zu untersuchen, inwieweit eine Überarbeitung erforderlich und möglich ist:

- eine Studie über die Erfahrungen bei der Umsetzung und Verwaltung der Richtlinie 2000/14/EG über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen (*Study on the experience in the implementation and administration of Directive 2000/14/EC relating to the noise emission in the environment by equipment for use outdoors*)[3] im Jahr 2007 („NOMEVAL-Studie“);
- eine Folgenabschätzung zu möglichen Politikoptionen für die Überprüfung der Richtlinie über Geräuschemissionen von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen (*Impact assessment on possible policy options for reviewing the Outdoor Equipment Noise Directive*)[4] im Jahr 2009 („ARCADIS-Studie“);
- eine Studie über die Zusammenlegung der Richtlinie über Geräuschemissionen von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen, 2000/14/EG, mit der Maschinenrichtlinie, 2006/42/EG (*Study on the merger of the Directive on noise from outdoor equipment, 2000/14/EC, with the Machinery Directive, 2006/42/EC*)[5] im Jahr 2013 („CEPS-Studie“);
- eine Studie über die Eignung des derzeitigen Anwendungsbereichs und der Grenzwerte der Richtlinie 2000/14/EG über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen (*Study on the*

[3] http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/1639/attachments/1/translations/en/renditions/pdf.

[4] https://ec.europa.eu/docsroom/documents/1635/attachments/1/translations/en/renditions/pdf.

[5] http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/4985/attachments/1/translations/.

suitability of the current scope and limit values of Directive 2000/14/EC relating to the noise emission in the environment by equipment for use outdoors)[6] in den Jahren 2015 und 2016 („ODELIA-Studie“);

- eine unterstützende Studie für eine Evaluierung[7] und Folgenabschätzung[8] der Richtlinie 2000/14/EG über Geräuschemissionen von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen (*Supporting study for an evaluation and impact assessment of Directive 2000/14/EC on noise emission by outdoor equipment*) in den Jahren 2017 und 2018 („VVA-Studie“).

Die Ergebnisse der Evaluierung wurden in Form einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen („Arbeitsunterlage“) erarbeitet, die diesem Bericht beigefügt ist.

2. Zielsetzung und wesentliche Bestimmungen der Richtlinie

Die Richtlinie schafft den rechtlichen Rahmen zur Harmonisierung der Vorschriften und Verfahren im Zusammenhang mit umweltbelastenden Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen, die auf dem EU-Markt in Verkehr gebracht werden. Sie zielt darauf ab, die menschliche Gesundheit und das Wohlbefinden der Bürger sowie die Umwelt zu schützen, indem die Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen gesenkt werden, und zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen, indem die Anforderungen an die Geräuschemissionen von Geräten und Maschinen zur Verwendung im Freien harmonisiert werden, um Hindernisse für den freien Verkehr dieser Geräte und Maschinen zu vermeiden.

Die Hauptziele der Richtlinie bestehen darin,

- den freien Verkehr von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen im Anwendungsbereich innerhalb des EU-Binnenmarkts sicherzustellen;
- den zulässigen Schallleistungspegel dieser Geräte und Maschinen zu senken und damit die Gesundheit und das Wohlbefinden der Bürger sowie die Umwelt zu schützen;
- die Öffentlichkeit über den Schall, der von solchen Geräten und Maschinen erzeugt wird, zu informieren und auf diese Weise geräuschärmere Geräte und Maschinen zu fördern und die Auswahl für die Verbraucher zu verbessern.

In der Richtlinie sind ausführliche Schallmessverfahren und Messnormen (mit Verweisen auf europäische und internationale Normen). harmonisierte Geräuschemissionsgrenzwerte für eine konkrete Auswahl von Geräten und Maschinen, Konformitätsbewertungsverfahren sowie Kennzeichnungsanforderungen festgelegt.

---

6 http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18281/attachments/1/translations/.

7 https://publications.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/90f4d795-e192-11e8-b690-01aa75ed71a1.

8 https://publications.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/69de2e48-e17d-11e8-b690-01aa75ed71a1.

Die Richtlinie gilt für 57 Typen von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen, die in Anhang I definiert werden. Sie sieht für 22 dieser Typen Geräuschemissionsgrenzwerte (Artikel 12) und für alle Geräte- und Maschinentypen eine Pflicht zur spezifischen Kennzeichnung der Geräuschemissionen (Artikel 13) vor. Die Geräte und Maschinen lassen sich acht Gruppen zuordnen:

I. Reinigungsgeräte

II. Baugeräte

III. Gartengeräte

IV. Lade- und Hebegeräte

V. Stromaggregate und Kühlgeräte

VI. Pump- und Sauggeräte

VII. Motorschlitten und Schneefräsen

VIII. Geräte für Abfallsammlung, -verarbeitung und -recycling

Die Richtlinie gilt für Geräte und Maschinen unabhängig davon, ob sie von Fachnutzern oder privaten Benutzern verwendet werden. In den Kategorien Reinigungsgeräte, Baugeräte, Lade- und Hebegeräte, Stromaggregate und Kühlgeräte sowie Geräte für Abfallsammlung, -verarbeitung und -recycling werden die Geräte mehrheitlich von Fachnutzern verwendet. In den Kategorien Gartengeräte sowie Pump- und Sauggeräte werden alle Typen sowohl von Fachnutzern als auch von privaten Benutzern verwendet. In der Regel werden größere und kostenintensivere Geräte und Maschinen von Fachnutzern verwendet.

3. Umsetzung und Durchführung

Damit die Ziele der Richtlinie verwirklicht werden können, wurden mit ihr bestimmte Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten mit Bezug zu Geräuschemissionen von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen harmonisiert. Somit mussten die Bestimmungen der Richtlinie nach ihrer Verabschiedung am 8. Mai 2000 von den Mitgliedstaaten umgesetzt und durchgeführt werden: Die erforderlichen nationalen gesetzlichen Bestimmungen sollten bis zum 3. Juli 2001 eingeführt und ab dem 3. Januar 2002 angewandt werden.

Die Richtlinie ist in allen Mitgliedstaaten vollständig und konsequent umgesetzt und durchgeführt worden. Weder bei der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen der Richtlinie in nationales Recht noch bei ihrer Durchführung wurden nennenswerte Probleme festgestellt. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Bestimmungen über das Inverkehrbringen und die damit verbundenen Verpflichtungen für Hersteller und Bevollmächtigte; die Rolle und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten; die Konformitätsbewertungsverfahren und -stellen; die Sammlung lärmbezogener Daten.

Demgegenüber wurden in Bezug auf die Marktüberwachung einige Unterschiede festgestellt, insbesondere hinsichtlich des Umfangs der in den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführten

Aktivitäten und deren Überwachung. Diese Situation ergibt sich vor allem daraus, dass diesem speziellen Bereich im Vergleich zu anderen Bereichen, die durch EU-Harmonisierungsvorschriften im Binnenmarkt geregelt werden, keine ausreichenden Ressourcen zugewiesen werden.

Bislang wurden jedoch noch keine Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten eingeleitet. Auch das in Artikel 9 der Richtlinie festgelegte Verfahren zur Behandlung der Nichtübereinstimmung von Geräten und Maschinen wurde noch nicht angewandt.

Die Umsetzung und Verwaltung der Richtlinie wird durch gut etablierte sektorbezogene Arbeitsgruppen unterstützt, an denen Vertreter aller einschlägigen Akteure auf EU-Ebene (Mitgliedstaaten, benannten Stellen, Normungsgremien sowie Interessenorganisationen der Wirtschaft, für Verbraucherschutz, Umweltschutz usw.) beteiligt sind:

- der nach Artikel 18 der Richtlinie eingesetzte Ausschuss;
- die Arbeitsgruppe zu diesem Ausschuss, die inzwischen in die Expertengruppe der Kommission für Geräuschemissionen im Freien[9] umgewandelt wurde;
- die Gruppe für die Verwaltungszusammenarbeit („AdCo-Gruppe“) der Marktüberwachungsbehörden im Bereich der Richtlinie über Geräuschemissionen im Freien;
- die europäische Koordinierungsgruppe der benannten Stellen im Bereich der Richtlinie über Geräuschemissionen im Freien („Noise Body“).

Um die Hersteller und andere einschlägige Interessengruppen bei der Einhaltung der Verpflichtungen nach Artikel 16 der Richtlinie bezüglich der Sammlung lärmbezogener Daten zu unterstützen, hat die Kommission die Einrichtung und Verwaltung der Datenbank „NOISE Application“ übernommen, in der Informationen über die EG-Konformitätserklärungen für in Verkehr gebrachte Geräte und Maschinen abrufbar sind.

4. Wesentliche Ergebnisse der Evaluierung

In dem Bericht werden die wichtigsten Ergebnisse der Evaluierung der Richtlinie 2000/14/EG über Geräuschemissionen im Freien dargelegt. Die Einzelheiten der Evaluierung werden in einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen („Arbeitsunterlage“) vorgestellt, die diesem Bericht beigefügt ist.

4.1. Wirksamkeit der Richtlinie

Im Hinblick auf die Wirksamkeit der Richtlinie bei der Erreichung ihrer Ziele, insbesondere die Senkung der Geräuschemissionswerte von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen im Anwendungsbereich, hat die Evaluierung ergeben, dass diese Werte über die letzten 20 Jahre hinweg gesunken sind. Allerdings liegt der Schallleistungspegel bei mehreren betroffenen Geräten und Maschinen immer noch über dem Wert, der als gefährlich für das

[9] Commission Expert Group on Outdoor Noise Emission (E03673): https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3673.

Gehör und die allgemeine Gesundheit gilt (schätzungsweise 90 dB), was auf Verbesserungspotenzial hindeutet.

Auch das Verbraucherverhalten wirkte sich auf die Wirksamkeit der Richtlinie aus. Eine proaktive Haltung und mehr Bewusstsein bei den Verbrauchern hätte möglicherweise bewirkt, dass sie geräuschärmere Geräte und Maschinen bevorzugen, und in der Folge dafür gesorgt, dass lautere Ausführungen auf dem Markt nicht länger angeboten werden. Alleinstehend erwiesen sich die gesetzlichen Bestimmungen der als nicht ausreichend, um die Verbraucher zum Kauf geräuschärmerer Geräte und Maschinen zu motivieren. Den nicht professionellen Käufern und Benutzern der Geräte und Maschinen im Anwendungsbereich der Richtlinie fehlt es immer noch an Wissen und Bewusstsein im Zusammenhang mit Geräuschemissionen, und die Lärmkennzeichnung allein reicht nicht aus, um die Wahl der Verbraucher zu beeinflussen.

Ohne die Richtlinie würden die Hersteller angesichts der geringen Marktnachfrage nach leiseren Geräten und Maschinen die Investitionen in Forschung und Entwicklung auf andere Produktmerkmale lenken, die für die Kunden attraktiver sind (z. B. Leistung, Sicherheit, Energieeffizienz). Wenngleich die technologischen Entwicklungen in jedem Fall Verbesserungen bei den Geräuschemissionen hätten bewirkt haben können (wie beispielweise bei Elektromotoren), so zwang die Richtlinie die Hersteller doch dazu, Ressourcen für die Forschung und Entwicklung spezieller Ausführungen, Mechanismen und Strategien einzusetzen, mit denen die Geräuschemissionen von Geräten und Maschinen gesenkt werden. Dies gilt vor allem für Geräte und Maschinen, für die verbindliche Geräuschemissionsgrenzwerte gelten (Artikel 12). Hingegen bot die Richtlinie bei Geräten und Maschinen, die nur der Kennzeichnungspflicht unterliegen (Artikel 13), den Herstellern keine ausreichenden Anreize, die Entwicklung geräuschärmerer Produkte im gleichen Umfang voranzutreiben.

Darüber hinaus wurde die Wirksamkeit der Richtlinie bei der Zielerreichung auch durch Mängel bei der Marktüberwachung eingeschränkt, die größtenteils daraus resultieren, dass diesem speziellen Bereich keine ausreichenden Ressourcen zugewiesen wurden. Obwohl das volle Potenzial der Richtlinie nicht ausgeschöpft wurde, sind die Bürger, die den Geräuschemissionen von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen ausgesetzt sind, dennoch besser geschützt als ohne die Richtlinie.

Im Hinblick auf das Ziel, einen Binnenmarkt für im Freien verwendete Geräte und Maschinen sicherzustellen, indem Hindernisse für ihren freien Verkehr vermieden werden, wurde der bereits bestehende Rechtsrahmen durch die Richtlinie vereinfacht. Dies brachte mehr Klarheit und verbesserte das Tätigkeitsumfeld für alle Interessengruppen. Darüber hinaus verhinderte die Richtlinie die Einführung unterschiedlicher Vorschriften auf nationaler Ebene, die den innergemeinschaftlichen Verkehr der betroffenen Geräte und Maschinen hätten behindern können.

4.2. Effizienz der Richtlinie

Hinsichtlich der Effizienz bei der Umsetzung der Richtlinie wurden in der Evaluierung verschiedene Arten von Kosten und Nutzen ermittelt. Auf der Nutzenseite der Richtlinie wurden die deutlichsten und wichtigsten Vorteile in den Bereichen Gesundheit und Umwelt

erreicht. Demgegenüber merken die Interessenträger zwar an, dass sich die Sicherstellung harmonisierter Vorschriften innerhalb der EU positiv auswirkt, äußern jedoch eine gewisse Besorgnis über die Auswirkungen der im Vergleich zu Drittstaaten strengeren Geräuschemissionsgrenzwerte in der EU. Mit Blick auf ihre Geschäftstätigkeit im Binnen- oder Außenhandel nehmen sie keine signifikanten Auswirkungen wahr.

Da viele unterschiedliche Geräte- und Maschinentypen sowie verschiedene Ausführungen desselben Typs im Anwendungsbereich liegen, ist es für die Hersteller mit der derzeit angewandten Klassifizierung und Gruppeneinteilung von Produkten unter Umständen schwierig, zu bestimmen, ob ein Produkt tatsächlich unter die Richtlinie fällt.

Die in der Richtlinie vorgesehenen Konformitätsbewertungsverfahren tragen den unterschiedlichen Bedürfnissen der Hersteller in angemessener Weise Rechnung, wobei die fehlende Möglichkeit, ein internes Kontrollverfahren für die Zertifizierung („Selbstbewertung“) von Geräten und Maschinen nach Artikel 12 anzuwenden, von den Herstellern als Einschränkung angesehen wird, während Verbraucher und Marktüberwachungsbehörden sie als Garantie verstehen. In einigen Ländern gibt es keine benannten Stellen, die für die Durchführung der geforderten Verfahren zuständig sind, was ein Hindernis für die dortigen Hersteller darstellt, da sie das erforderliche Fachwissen in anderen Mitgliedstaaten einholen müssen.

Die Kosten für die Konformitätsbewertung werden als einer der wesentlichsten Kostenfaktoren für die Hersteller betrachtet. Erhöhte Kosten entstehen insbesondere für Unternehmen, die getrennte Prüfungen für die Richtlinie sowie für andere EU-Rechtsvorschriften, in der Regel die Maschinenrichtlinie, durchführen müssen. Nichtsdestotrotz muss der Bedarf an angemessenen Konformitätsbewertungsverfahren in Verbindung mit der weiterhin unzureichenden Marktüberwachung gesehen werden, die –wie in der VVA-Studie und anderen Quellen festgestellt wurde – ein horizontales Problem darstellt, das nicht nur im Kontext der Richtlinie, sondern auch in anderen Bereichen besteht.

Die derzeitigen Messnormen und- verfahren für die Mehrzahl der unter die Richtlinie fallenden Geräte und Maschinen entsprechen nicht dem Stand der technologischen Entwicklung und müssten überarbeitet werden. Darüber hinaus kann das Fehlen eines klaren und einheitlichen Verfahrens zur Bestimmung der Messunsicherheit in der Richtlinie dazu führen, dass bei den garantierten Schallleistungspegeln abhängig von der Person, die die Messung durchführt, inkonsistente Ergebnisse erhalten werden.

Die Datenbank „NOISE Application“ verursacht zwar keine sehr hohen finanziellen Kosten, weist jedoch erhebliche Einsatzbeschränkungen auf (falsch oder unvollständig erfasste Daten, unklare Abgrenzung verschiedener Geräte- und Maschinentypen, fehlende technische Parameter für auf dem Markt befindliche Geräte und Maschinen usw.). Infolgedessen war die Mehrheit der Interessenträger der Auffassung, dass das Instrument eine Belastung darstellt und bezüglich der Inputs und Outputs nicht vollkommen zuverlässig ist.

Ein weiterer erheblicher Kostenfaktor der Richtlinie ist der Bereich Forschung und Entwicklung mit geschätzten jährlichen Kosten zwischen 40 und 120 Mio. EUR. Die höheren Kosten für Forschung und Entwicklung, die sich aus der Richtlinie zweifellos ergeben, sollten

jedoch nicht nur als Nachteil betrachtet werden, da sie gleichzeitig einen objektiven Nutzen in Form leistungsfähigerer Geräte und Maschinen bieten.

4.3. Relevanz der Richtlinie

Im Hinblick auf die Relevanz der Richtlinie hat die Evaluierung bestätigt, dass ihre ursprünglichen Ziele heute noch genauso gültig sind wie zu dem Zeitpunkt, als sie erstmals vorgeschlagen wurde. Insbesondere die Ziele, den freien Verkehr von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen sicherzustellen, die zulässigen Schallleistungspegel zu senken und damit die Gesundheit und das Wohlbefinden der Bürger sowie die Umwelt zu schützen sowie die Öffentlichkeit über die entsprechenden Geräuschemissionen zu informieren, sind nach wie vor uneingeschränkt relevant. Mit Inkrafttreten der Richtlinie wurde eine Lücke geschlossen beim Schutz der Bürger vor Geräuschemissionen, die durch im Freien von anderen privaten Benutzern oder Fachnutzern verwendete Geräte und Maschinen erzeugt werden.

Ausgehend von den Informationen, die seit dem Inkrafttreten der Richtlinie aus verschiedene Quellen, wie den bisherigen Studien, den Konsultationen von Interessenträgern und der Datenbank „NOISE Application“, gewonnen wurden, hat die Richtlinie für Geräte und Maschinen gemäß Artikel 12 eine Senkung der Geräuschemissionswerte, ausgedrückt als Schallleistungspegel, um einen Wert von 2 bis 3 dB bewirkt.[10]

Zwanzig Jahre nach Einführung der Richtlinie hat die zunehmende Urbanisierung und die damit verbundene Zunahme des Baus von Straßen- und Gebäudeinfrastrukturen dazu geführt, dass mehr Geräte und Maschinen im Freien verwendet werden und somit auch die Geräuschentwicklung zunimmt. Insbesondere die Zahl der Endverbrauchergeräte ist durch die im Internet und in Supermärkten erhältlichen Billigprodukte massiv gestiegen.

Dieser zahlenmäßige Anstieg der in Verkehr gebrachten und im Freien verwendeten Geräte und Maschinen hat der positiven Wirkung der Richtlinie – der Senkung der Geräuschemissionen – entgegengewirkt, weshalb erneut Druck auf die Hersteller ausgeübt werden sollte, geräuschärmere Geräte und Maschinen herzustellen. Der entsprechende Druck könnte aus zwei Quellen resultieren: dem Markt oder der Gesetzgebung. Solange keine Marktnachfrage nach leiseren Geräten besteht, ist es weiterhin Aufgabe des Gesetzgebers, Grenzwerte für die Geräuschemissionen von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen festzulegen, um das Wohlbefinden und die Gesundheit der Bürger zu schützen.

Aus Sicht der Industrie wurde mit der Richtlinie zwar dem Bedarf an EU-weiter Harmonisierung und Rechtssicherheit Rechnung getragen, aber für den internationalen Handel erbrachten die Richtlinie und die auferlegten strengeren Grenzwerte weder einen wesentlichen Nutzen noch unterstützten sie die Einhaltung ausländischer Rechtsvorschriften. Dennoch sprechen sich fast keine Interessenträger für die Aufhebung der Richtlinie auf, da damit das Risiko verbunden wäre, dass unterschiedliche nationale Normen entwickelt werden.

[10] „Dezibel“ (dB) ist eine Maßeinheit, die das logarithmische (zur Basis 10) Verhältnis zweier physikalischer Größen der gleichen Dimension, in diesem Fall die Schallleistung, ausdrückt. Da die Dezibel-Skala logarithmisch und nicht linear ist, entspricht eine Senkung des Schallleistungspegels um 1 dB einer Verringerung der Geräuschemission um etwa 21 % und eine Senkung um 3 dB einer Verringerung um etwa 50 %.

Ein Aspekt, der nach Ansicht einiger Interessenträger den aktuellen Bedürfnissen des Wirtschaftszweigs nicht vollständig entspricht, ist die Konformitätsbewertung durch Dritte. Demnach hätten den Unternehmen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie die spezifischen Kenntnisse gefehlt, die für die Messung von Geräuschemissionen benötigt werden, weshalb benannte Stellen mit der Durchführung der Konformitätsbewertung betraut worden seien. Inzwischen seien viele Hersteller jedoch in der Lage, die Messungen selbst durchzuführen, und könnten anstelle der Konformitätsbewertung durch Dritte eine Selbstbewertung vornehmen.

4.4. Kohärenz der Richtlinie

Hinsichtlich der Kohärenz und Komplementarität der Richtlinie mit anderen EU-Rechtsvorschriften wurden einige Probleme für Hersteller festgestellt, die sich aus abweichenden Anforderungen anderer Rechtsakte ergeben, die für dieselben Geräte und Maschinen gelten. Insbesondere haben die Unterschiede gegenüber den Anforderungen der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG zur Folge, dass einige Geräte und Maschinen zweimal geprüft werden müssen. Darüber hinaus machen es die Anforderungen der Verordnung (EU) 2016/1628 über Emissionen von nicht für den Straßenverkehr bestimmten mobilen Maschinen für einige Geräte und Maschinen schwierig, die Bestimmungen beider Rechtsvorschriften zu erfüllen. Der Umstand, dass in der Richtlinie keine Bestimmung der Messunsicherheit vorgesehen ist, führt zu Schwankungen bei den garantierten Schallleistungspegeln abhängig von der Person, die die Messung durchführt.

Dennoch wurde in der Evaluierung bestätigt, dass die Richtlinie ein kohärenter Teil eines größeren, umfassenden Netzes von Rechtsvorschriften zur Verringerung der Umweltbelastung durch Lärm in der EU ist.

In einigen Mitgliedstaaten wird die Richtlinie durch freiwillige nationale Anreizregelungen unterstützt, mit denen das Bewusstsein für Geräuschemissionen und für die Vorteile der Herstellung und des Kaufs leiserer Geräte und Maschinen erhöht werden soll.

Was die externe Kohärenz und die Komplementarität der Richtlinie mit nationalen oder internationalen Rechtsvorschriften außerhalb der EU betrifft, so wurden keine größeren Schwierigkeiten beim Verhältnis der Richtlinie zu den Rechtsvorschriften außerhalb der EU festgestellt.

4.5. ***EU-Mehrwert der Richtlinie***

Im Hinblick auf den EU-Mehrwert der Richtlinie und ihre Ergebnisse in Verbindung mit den strategischen Zielen hat die Richtlinie trotz ihrer Einschränkungen eine Reihe von wesentlichen Ergebnissen erbracht, die ohne sie nicht erreicht worden wären. Angesichts dessen ist ein Vorgehen auf EU-Ebene nach wie vor das am besten geeignete Mittel und führt mit größerer Wahrscheinlichkeit als nationale Ansätze dazu, dass die Ziele der Richtlinie verwirklicht werden.

Tatsächlich verhinderte die Richtlinie zunehmende Unterschiede bei den nationalen Vorschriften, und es besteht die Auffassung, dass ohne die Richtlinie womöglich neue nationale Vorschriften eingeführt worden wären. Die Anforderungen der Richtlinie haben

bewirkt, dass die Geräuschemissionswerte in den letzten zwanzig Jahren trotz mangelnder Marktnachfrage zurückgegangen sind.

Wenngleich die derzeitigen Geräuschemissionsgrenzwerte und Messverfahren womöglich nicht dem Stand der Technik entsprechen, verpflichtet die Richtlinie die Hersteller dennoch dazu, bei der Forschung an leistungsstärkeren Geräten und Maschinen die Anforderungen der Richtlinie hinsichtlich Geräuschemissionen zu berücksichtigen. Ohne die Richtlinie hätte der fehlende Marktdruck seitens der Verbraucher wahrscheinlich bewirkt, dass die Hersteller von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen andere Merkmale gegenüber Geräuschemissionen stärker in den Vordergrund stellen. Aus all diesen Gründen sprach sich keine der konsultierten Interessenträger für eine Aufhebung der Richtlinie aus.

5. Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Unter Berücksichtigung aller genannten Aspekte ist das Ergebnis der Evaluierung positiv: Die Gesamtschlussfolgerung lautet, dass die Richtlinie insgesamt wirksam, effizient, relevant und kohärent ist und einen EU-Mehrwert erbringt. Tatsächlich hat die Richtlinie den bestehenden Rechtsrahmen vereinfacht und mehr Klarheit für alle Interessenträger gebracht. Sie trug wirksam zur Senkung der Geräuschemissionen von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen bei und sorgte dafür, dass die Hersteller Ressourcen für die Forschung und Entwicklung spezieller Ausführungen, Mechanismen und Strategien einsetzen, mit denen die Geräuschemissionen von im Freien verwendeten Geräten und Maschinen gesenkt werden können. Angesichts der fehlenden Marktnachfrage nach leiseren Geräten und Maschinen und unzureichender Anreize auf nationaler Ebene ist und bleibt die Richtlinie die wesentliche Triebkraft für die Lärmreduzierung bei dieser Art von Geräten und Maschinen.

Trotzdem gibt es eine Reihe kritischer Aspekte, die sich auf das Funktionieren der Richtlinie auswirken und dazu führen könnten, dass die in der Richtlinie vorgesehenen Befugnisse zum Erlass delegierter Rechtsakte in Anspruch genommen werden oder eine Überarbeitung erforderlich wird. Dies betrifft insbesondere die mangelnde Anpassung von Kernelementen der Richtlinie an den technischen Fortschritt:

- der Anwendungsbereich und insbesondere die Verzeichnisse der unter die Richtlinie fallenden Geräte und Maschinen zur Verwendung im Freien und ihrer Definitionen sowie der Umfang der Anforderungen für jeden Geräte- und Maschinentyp (d. h. ob sie Geräuschemissionsgrenzwerten oder nur der Kennzeichnungspflicht unterliegen);
- die Geräuschemissionsgrenzwerte für bestimmte Geräte- und Maschinentypen zur Verwendung im Freien, ausgehend von den verfügbaren Informationen über die technische und wirtschaftliche Realisierbarkeit dieser Grenzwerte und im Rahmen des Gesamtziels einer kontinuierlichen Verringerung der Geräuschemissionen an der Quelle;
- für die Mehrzahl der unter die Richtlinie fallenden Geräte und Maschinen die derzeitigen Messnormen und -verfahren, die nicht dem Stand der technologischen Entwicklung entsprechen und überarbeitet werden müssten. Nach Maßgabe von Artikel 18a der Richtlinie (geändert durch die Verordnung (EU) 2019/1243) ist die

Kommission befugt, gemäß Artikel 18b delegierte Rechtsakte zur Änderung des Anhangs III zu erlassen, um die Verfahren zur Ermittlung des Luftschalls, die zur Bestimmung der Schallleistungspegel von Geräten und Maschinen im Sinne dieser Richtlinie anzuwenden sind, an den technischen Fortschritt anzupassen. Die Kommission hat von ihrem Recht zur Änderung des Anhangs III noch keinen Gebrauch gemacht, und eine Anpassung an den Stand der technologischen Entwicklung ist erforderlich;[11]

- die einschlägigen Konformitätsbewertungsverfahren, die an mögliche Änderungen des Anwendungsbereichs und der Geräuschemissionsgrenzwerte anzupassen sind, wobei auch die Zweckmäßigkeit und die Auswirkungen unterschiedlicher Lösungen auf der Grundlage von „Selbstbewertungen“ (interne Kontrollverfahren) und Bewertungen durch Dritte (Verfahren, die die Beteiligung einer benannten Stelle erfordern) sowie die Beziehung zu den noch bestehenden Lücken bei der Marktüberwachung berücksichtigt werden sollten;
- die Verpflichtung zur Sammlung lärmbezogener Daten und das entsprechende Instrument zur Kontrolle dieser Verpflichtung unter Berücksichtigung der Probleme, die sich aus dem Betrieb und der Wirksamkeit der Datenbank „NOISE Application“ ergeben;
- die Anpassung an den neuen Rechtsrahmen einschließlich der einschlägigen Bestimmungen des Beschlusses Nr. 768/2008/EG zu Wirtschaftsakteuren, Marktüberwachung, benannten Stellen, Konformitätsbewertung usw.

Auch die unzureichende Marktüberwachung ist ein Faktor, der die Wirksamkeit der Richtlinie hinsichtlich ihrer Hauptziele beeinträchtigt, insbesondere was die Übereinstimmung der auf den EU-Markt gebrachten Produkte mit den rechtlichen und technischen Anforderungen sowie die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaftsakteure anbelangt.

In Bezug auf den letztgenannten Aspekt wird die Kommission ihre Koordinierungsbemühungen im Wege der verschiedenen sektorbezogenen Arbeitsgruppen (Ausschuss und Expertengruppe), die die Durchführung der Richtlinie unterstützen, intensivieren und so ein abgestimmtes und harmonisiertes Vorgehen bei der Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften sicherstellen und den Interessenträgern angemessene Orientierung bieten. Insbesondere wird die Kommission weiterhin die Durchsetzung der Richtlinie in allen Mitgliedstaaten sowie die Aktivitäten der sektorbezogenen Gruppe für die Verwaltungszusammenarbeit sorgfältig überwachen und außerdem konzertierte Aktionen im Rahmen der Zusammenarbeit der zuständigen Marktüberwachungsbehörden vorschlagen und unterstützen. Des Weiteren weist die Kommission darauf hin, dass die kürzlich erlassene

11 Verordnung (EU) 2019/1243 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Anpassung von Rechtsakten, in denen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, an Artikel 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 198 vom 25.7.2019, S. 241-344).

Verordnung (EU) 2019/1020 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten[12] unter anderem darauf abzielt, die Kontrollen durch nationale Behörden und Zollstellen zu verstärken und so zu verhindern, dass unsichere Produkte auf den Markt der Union gebracht werden.

[12] Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011 (ABl. L 169 vom 25.6.2019, S. 1).