EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.3.2021
SWD(2021) 61 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

Richtlinie 2000/53/EG vom 18. September 2000 über Altfahrzeuge

{SWD(2021) 60 final}

Zusammenfassung

Die Richtlinie 2000/53/EG vom 18. September 2000 über Altfahrzeuge ist seit ihrem Erlass vor 20 Jahren nicht wesentlich geändert worden. Sie soll die Umweltbelastung durch Altfahrzeuge verringern. Deshalb sieht die Richtlinie Beschränkungen der Verwendung gefährlicher Stoffe in Neufahrzeugen, Verpflichtungen zur Rücknahme und Behandlung von Altfahrzeugen und bis 2015 zu erreichende Zielvorgaben für die Wiederverwendung/Verwertung bzw. die Wiederverwendung/das Recycling vor.

Jedes Jahr werden rund 11 Mio. Fahrzeuge aus dem Bestand an zugelassenen Fahrzeugen in der EU abgemeldet, aus denen ca. 11 Mio. Tonnen Abfall werden könnten. Bei den Abfällen aus Altfahrzeugen handelt es sich größtenteils um Eisen- und Nichteisenmetalle. Allerdings steigt der Anteil an Kunststoff- und Elektronikabfällen, was auf die zunehmende Verwendung von leichten Werkstoffen und Elektronikbauteilen in Neuwagen zurückzuführen ist. Die Verwertung und das Recycling dieser neuen Werkstoffe und Bauteile gehen mit besonderen Herausforderungen einher. Die wachsende Zahl von Elektrofahrzeugen auf dem EU-Markt wird diesen Trend noch verschärfen und erhebliche neue Herausforderungen für den Altfahrzeugsektor mit sich bringen. Die Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Automobilindustrie dürften den Übergang zur Elektromobilität ebenfalls beschleunigen.

Bei der Bewertung der Altfahrzeug-Richtlinie ist sowohl dieser Entwicklung als auch i) den aus dem europäischen Grünen Deal erwachsenden Vorgaben, die sich insbesondere im Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft widerspiegeln, und ii) den jüngsten EU-Rechtsvorschriften der überarbeiteten Abfallrahmenrichtlinie und über andere Abfallströme Rechnung getragen worden.

Gemäß den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung standen bei der Bewertung die Wirksamkeit, die Effizienz, die Kohärenz, die Relevanz und der EU-Mehrwert der Altfahrzeug-Richtlinie auf dem Prüfstand.

Wirksamkeit

Die Bewertung hat ergeben, dass die Altfahrzeug-Richtlinie viele ihrer ursprünglichen Ziele (Beseitigung gefährlicher Stoffe aus Fahrzeugen, mehr Rücknahmestellen für Altfahrzeuge, Verwertungs- und Recyclingvorgaben) wirksam erreicht hat. Das größte Problem bei der Umsetzung der Richtlinie ist aber die große Zahl „verschwundener“ Fahrzeuge, die jedes Jahr ca. 35 % aller abgemeldeten Fahrzeuge ausmacht. Während für rund 6,5 Mio. Altfahrzeuge eine Behandlung nach der Altfahrzeug-Richtlinie gemeldet wird, ist über den Verbleib von ca. 4 Mio. Fahrzeugen nichts bekannt. Bei diesen Fahrzeugen besteht das Risiko, dass ein großer Teil bei Erreichen des Endes ihrer Lebensdauer nicht gemäß der Richtlinie behandelt werden. Die Schwachstellen in den nationalen Fahrzeugzulassungssystemen, die fehlende Vernetzung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Zulassung und der Abmeldung von Fahrzeugen sowie die illegale Behandlung und Ausfuhr von Altfahrzeugen sind offenbar die Hauptursachen dieses Problems.

In der Bewertung wird auch der Schluss gezogen, dass die Bestimmungen, nach denen Neufahrzeuge so konstruiert werden sollten, dass die Demontage und das Recycling erleichtert werden, und verstärkt Recyclingmaterial verwendet werden sollte, nicht detailliert

und spezifisch genug sind und die Wirkung nicht messbar ist, sodass die Richtlinie sich als solche nur sehr begrenzt auf die Konstruktion und Produktion von neuen Fahrzeugen ausgewirkt hat. An den Bestimmungen, nach denen die Fahrzeughersteller Informationen über die Fahrzeugwerkstoffe und -bauteile bereitstellen müssen, wurde bemängelt, dass sie nicht ausreichen, um Unternehmen im Reparatur-, Demontage- und Recyclingsektor bei der Ausübung ihrer Tätigkeit angemessen zu helfen.

Die meisten Mitgliedstaaten haben gemeldet, dass die Zielvorgaben für die Wiederverwendung/Verwertung bzw. die Wiederverwendung/das Recycling erreicht wurden. Da es verschiedene Möglichkeiten gab, das Erreichen der Zielvorgaben zu melden, variiert die Qualität der Meldungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, was die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der einzelnen Mitgliedstaaten in Frage stellt. Außerdem basiert die Berechnung auf dem Gesamtgewicht der Fahrzeuge, sodass kein Anreiz besteht, außer Altmetallen noch andere Werkstoffe zu recyceln, und Glas, Kunststoffe oder kritische Rohstoffe nur suboptimal verwertet bzw. recycelt werden. Die Tatsache, dass die Definition des Begriffs „Recycling“ weiter gefasst ist als in den übrigen EU-Rechtsvorschriften und auch das Verfüllen umfasst, und das Fehlen einer separaten Zielvorgabe für die Wiederverwendung sind weitere Mängel der Altfahrzeug-Richtlinie.

Effizienz

Insgesamt wird davon ausgegangen, dass der Gesamtnutzen der Richtlinie ihre Kosten überwiegt. Der ökologische Nutzen ergibt sich aus der sicheren Behandlung der Altfahrzeuge, wodurch der Eintrag von Schadstoffen in die Umwelt verhindert wird. Die größten wirtschaftlichen Vorteile der Altfahrzeug-Richtlinie erwachsen aus ihrem Beitrag zur Konsolidierung des Fahrzeugdemontage- und -recyclingsektors in den EU-Mitgliedstaaten und aus der Möglichkeit für Verbraucher, ihre Altfahrzeuge kostenlos zu entsorgen. Es gibt weder Belege dafür noch wird geltend gemacht, dass sich die Altfahrzeug-Richtlinie nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie in der EU auswirkt.

Die Meinungen der verschiedenen Interessenträger über die Verteilung der Kosten in Verbindung mit der Umsetzung der Altfahrzeug-Richtlinie gehen auseinander. Es liegen keine abschließenden Daten über die Rentabilität der (zumeist kleinen und mittleren) Unternehmen des Demontagesektors vor. Die verfügbaren Informationen lassen allerdings vermuten, dass ihre wirtschaftliche Lage im Allgemeinen prekär ist (wie sich während der COVID-19-Krise herausgestellt hat).

Es gibt keine Beweise dafür, dass die Richtlinie unnötigen Verwaltungsaufwand oder unnötige Kosten verursacht.

Relevanz

Nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen ungefähr 45 Mio. Fahrzeuge wie z. B. Motorräder und Lastkraftwagen, die keinen besonderen Bestimmungen über die Behandlung am Ende ihrer Lebensdauer unterliegen.

Die Altfahrzeug-Richtlinie ist nicht geeignet, hohe Verwertungs- und Recyclingquoten für wertvolle Werkstoffe wie Gold, Silber, Palladium, Tantal und andere Metalle der Seltenen Erden, die zunehmend in den elektrischen und elektronischen Bauteilen verwendet werden, zu gewährleisten. Dies gilt auch für Kunststoffe und carbonfaserverstärkte Kunststoffe.

Kohärenz

Mittlerweile besteht eine wichtige Herausforderung für die Altfahrzeug-Richtlinie darin, eine bessere Kohärenz mit dem europäischen Grünen Deal und dem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft zu gewährleisten, und zwar bei der umweltgerechten Gestaltung von Fahrzeugen, um Wiederverwendung, Wiederaufarbeitung und Recycling zu erleichtern, der Förderung ehrgeizigerer spezifischer Zielvorgaben für Wiederverwendung und Recycling und der Verwendung von Recyclingmaterial bei der Fahrzeugherstellung.

Bewertet wurde auch die Kohärenz der Altfahrzeug-Richtlinie mit der EU-Politik zur Bekämpfung des Klimawandels und der Luftverschmutzung, die den Wandel im Fahrzeugbau vorantreibt und den Übergang zu Elektrofahrzeugen beschleunigt.

Im Gegensatz zu anderen abfallstromspezifischen Rechtsvorschriften sieht die Altfahrzeug-Richtlinie kein System der vollumfänglichen Herstellerverantwortung vor. Folglich ist nach wie vor unklar, welche Rolle die Hersteller bei der Finanzierung der Kosten der Altfahrzeugbewirtschaftung spielen.

Die Verknüpfung mit den künftigen EU-Rechtsvorschriften über Batterien ist von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass sich die Recyclingvorschriften für Batterien und für andere Teile und Bauteile von Fahrzeugen ergänzen.

Darüber hinaus bedarf es einer größeren Kohärenz mit den EU-Vorschriften über die Zulassung und über die Typgenehmigung von Fahrzeugen.

EU-Mehrwert

Abgesehen von der Harmonisierung von Umweltanforderungen liegt der EU-Mehrwert der Richtlinie vor allem darin, dass ein EU-Rahmen geschaffen wurde, der für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für die gesamte Automobilindustrie sorgt und Wettbewerbsverzerrungen in der EU verhindert.

Den in der Bewertung der Altfahrzeug-Richtlinie dargelegten Elementen wird bei der Überarbeitung der Richtlinie, die voraussichtlich 2022 in einen Gesetzgebungsvorschlag münden wird, Rechnung getragen.