C/2024/1593

5.3.2024

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Anforderungen an die kreislauforientierte Konstruktion von Fahrzeugen und über die Entsorgung von Altfahrzeugen, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/858 und (EU) 2019/1020 und zur Aufhebung der Richtlinien 2000/53/EG und 2005/64/EG“

(COM(2023) 451 final — 2023/0284 (COD))

(C/2024/1593)

Berichterstatter: **Bruno CHOIX**

Befassung	Europäisches Parlament, 19.10.2023
	Rat, 21.11.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme im Arbeitsorgan	22.11.2023
Verabschiedung im Plenum	14.12.2023
Plenartagung Nr.	583
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	163/0/2

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der von der Europäischen Kommission am 13. Juli 2023 vorgelegte Vorschlag für eine Verordnung über Fahrzeuge ([1]) ist ein wichtiger Rechtsakt zur Verbesserung der Nachhaltigkeit und Kreislauffähigkeit von Fahrzeugen, die in Europa in Verkehr gebracht werden. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag, ist allerdings der Auffassung, dass zur Gewährleistung der Kreislauffähigkeit von Fahrzeugen noch ehrgeizigere Ziele für die Fahrzeugkonstruktion gesetzt werden können.

1.2. Im Hinblick auf die Anforderungen an den Rezyklatanteil unterstützt der EWSA uneingeschränkt die Auflage, dass alle Fahrzeuge einen Mindestanteil an Kunststoffrezyklaten von 25 % aufweisen müssen, und empfiehlt gleichwertige Maßnahmen zur Förderung des Recyclings anderer, in Fahrzeugen verwendeter Wertstoffe, deren Umweltvorteile bisher noch unzureichend ausgeschöpft werden.

1.3. Der EWSA begrüßt ausdrücklich die Anforderungen an die Konstruktion von Fahrzeugen, mit denen die Reparatur, Wartung, Ersetzung und Wiederverwendung von Automobilteilen sichergestellt werden soll. Seines Erachtens sind zusätzliche Garantien erforderlich, damit zugelassene Verwertungsanlagen kostenlosen und diskriminierungsfreien Zugang zu Fahrzeugteilen und -bauteilen, insbesondere Batterien für Elektrofahrzeuge, haben. Der EWSA empfiehlt, Vertragsklauseln zu untersagen, mit denen den Herstellern die Vermarktung von Teilen und Werkstoffen innerhalb ihrer Netze vorbehalten wird. Er empfiehlt ferner, dass die Hersteller Schulungen zur Entfernung, zur Ersetzung und zum Wiedereinbau von Batterien durch Wirtschaftsbeteiligte abhalten.

1.4. Der Ausschuss unterstützt Maßnahmen zur Verbesserung der Information und Kennzeichnung durch die Hersteller und empfiehlt, dafür zu sorgen, dass unabhängigen Wirtschaftsbeteiligten, insbesondere Kleinstbetrieben, Informationen ohne Zusatzkosten zur Verfügung gestellt werden; zudem sollten Fahrzeugteile durch die Hersteller serialisiert werden, damit sie neu programmiert und in neue Fahrzeuge wiedereingebaut werden können.

1.5. Der EWSA begrüßt, dass die zugelassenen Verwertungsanlagen in den Leitungsgremien der Organisationen, die für die erweiterte Herstellerverantwortung in den Mitgliedstaaten zuständig sind, künftig angemessen vertreten sein sollen. Zur Gewährleistung eines fairen und gleichberechtigten Wettbewerbs in der Fahrzeugverwertungsbranche empfiehlt der EWSA, für die individuell und kollektiv wahrgenommenen Pflichten der Herstellerverantwortung wirksame und gleichwertige Garantien vorzusehen, indem in die Verträge mit den zugelassenen Verwertungsanlagen entsprechende Regelungen aufgenommen werden, vor allem in Bezug auf vorvertragliche Informationen oder das Verbot, einer zugelassenen Verwertungsanlage Herstellerpflichten zu übertragen.

([1]) COM(2023) 451 final.

1.6. Da Fahrzeuge in Europa nur in sehr begrenztem Umfang rückverfolgt werden können, begrüßt der EWSA nachdrücklich die Maßnahmen zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit und Sammlung von Fahrzeugen, insbesondere durch die Pflicht, zur Abmeldung eines Fahrzeugs einen von einer zugelassenen Verwertungsanlage ausgestellten Verwertungsnachweis vorzulegen.

1.7. Der EWSA begrüßt zudem ausdrücklich die den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtungen, mit denen der Markt für Wiederverwendung, Wiederaufarbeitung und Überholung von Altfahrzeugteilen gefördert werden soll. Er empfiehlt, im Rahmen der Verordnung strengere Maßnahmen zu ergreifen und dafür zu sorgen, dass der Weiterverkauf von Teilen nur über zugelassene Verwertungsanlagen erfolgen kann. Um sicherzustellen, dass die Werkstoffe Eigentum der zugelassenen Verwertungsanlagen sind, empfiehlt der EWSA ferner, Vertragsklauseln zwischen einem Hersteller und einem Unternehmen zu untersagen, wonach die den Fahrzeugen entnommenen Teile an den Hersteller zurückzugeben sind.

1.8. Der EWSA spricht sich dafür aus, die Verpflichtungen zur Demontage zu Recyclingzwecken neu zu bewerten und dabei die damit verbundenen wirtschaftlichen und ökologischen Kosten sowie das Prinzip der Technologieneutralität bei der Verfolgung von Umweltzielen, insbesondere im Hinblick auf Armaturenbretter, zu berücksichtigen. Der EWSA empfiehlt ferner, mit den Mitgliedstaaten über Quoten für die Rückgewinnung von Kältemitteln aus Klimaanlagen von Altfahrzeugen nachzudenken.

1.9. Er hebt die Bedeutung von Vorschriften zur Bekämpfung der illegalen Verwertung von Fahrzeugen hervor und empfiehlt, dafür zu sorgen, dass die zuständigen Behörden in jedem EU-Mitgliedstaat ihre Kontrollfunktion ordnungsgemäß wahrnehmen. Zudem unterstützt er ausdrücklich die Bestimmungen über die Ausfuhr, die eine genauere Unterscheidung zwischen Gebrauchtwagen und Altfahrzeugen ermöglichen.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

Einleitung

2.1. Am 13. Juli 2023 hat die Kommission im Anschluss an die Überarbeitung der einschlägigen Verordnung eine neue Verordnung über Altfahrzeuge ([2]) vorgelegt, um deren Kreislauffähigkeit zu verbessern. Die vorgeschlagene Verordnung über Altfahrzeuge steht im Einklang mit dem europäischen Grünen Deal und dem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft, sie basiert auf den folgenden zwei geltenden Richtlinien und ersetzt sie: Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([3]) über Altfahrzeuge und Richtlinie 2005/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([4]) über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich ihrer Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit. In dieser Stellungnahme wird auf einschlägige Stellungnahmen des EWSA ([5]) verwiesen, an die sie insbesondere im Hinblick auf die Stärkung des Marktes für Sekundärrohstoffe durch verbindliche Rechtsvorschriften ([6]) anknüpft.

2.2. Die europäische Automobilindustrie gehört zu den ressourcenintensivsten Wirtschaftszweigen in Europa: Auf sie entfallen 19 % der Nachfrage in der EU-Stahlindustrie, 10 % des Verbrauchs von Kunststoffen sowie ein erheblicher Anteil der Nachfrage nach Aluminium (42 % für sämtliche Fahrzeuge), Kupfer (6 % für Automobilteile), Gummi (65 % der Produktion von allgemeinen Gummiwaren) und Glas ([7]). Vor diesem Hintergrund begrüßt der EWSA den Vorschlag für eine Verordnung, mit dem harmonisierte Vorschriften für den gesamten Lebenszyklus von Fahrzeugen festgelegt werden, um deren Kreislauffähigkeit von der Konstruktion und dem Inverkehrbringen bis zur Endbehandlung zu verbessern. Für die Umsetzung eines umfassenden Ansatzes für die Kreislauffähigkeit von Fahrzeugen ist ein ständiger Dialog mit allen Akteuren der Wertschöpfungskette entscheidend, etwa nach dem Vorbild der Europäischen Plattform der Interessenträger für die Kreislaufwirtschaft ([8]). Wichtig ist ein gerechtes und inklusives System für die Verwaltung der Lieferkette.

Kreislauffähige Konstruktion von Fahrzeugen

2.3. Der EWSA begrüßt, dass in den Anwendungsbereich der Verordnung zusätzliche Kategorien von Bussen, Lastkraftwagen und Anhängern (M2, M3, N2, N3, O) sowie Kleinkrafträdern (L3e bis L7e) aufgenommen werden, um eine geregelte Endbehandlung dieser Fahrzeugklassen am Ende ihrer Lebensdauer sicherzustellen, einschließlich einiger Anforderungen für Fahrzeuge mit besonderer Zweckbestimmung. Eine umfassendere Anwendung der Maßnahmen für eine kreislauforientierte Gestaltung soll zu einer größeren Modularität von Fahrzeugen beitragen. Angesichts der raschen Entwicklung der verschiedenen Arten von Beförderungsmitteln empfiehlt der EWSA, die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf innovative Fahrzeuge zu ermöglichen, die nicht in der Verordnung aufgeführt sind (mit Ausnahme von Sicherheits- oder Ambulanzfahrzeugen).

([2]) COM(2023) 451 final.
([3]) Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. September 2000 über Altfahrzeuge (ABl. L 269 vom 21.10.2000, S. 34).
([4]) Richtlinie 2005/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Typgenehmigung für Kraftfahrzeuge hinsichtlich ihrer Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit und zur Änderung der Richtlinie 70/156/EWG des Rates (ABl. L 310 vom 25.11.2005, S. 10).
([5]) Stellungnahme des EWSA „Überprüfung der CO_2-Emissionsnormen für schwere Nutzfahrzeuge“ (ABl. C 349 vom 29.9.2023, S. 134).
([6]) Stellungnahme des EWSA „Neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft“ (ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 94).
([7]) COM(2023) 451 final.
([8]) https://circulareconomy.europa.eu/platform/en

2.4. Der EWSA unterstützt vorbehaltlos die Auflage, dass alle Fahrzeuge einen Mindestanteil an Kunststoffrezyklaten von 25 % aufweisen müssen, da das Recycling von Kunststoffen einen erheblichen Nutzen für die Umwelt mit sich bringt ([9]). Durch die Entwicklung des Kunststoffrecyclingsystems können die Bezugsquellen für die Hersteller diversifiziert und das Wachstum einer europäischen Kunststoffrecyclingindustrie auf der Grundlage einer Post-Schredder-Technologie gefördert werden; zudem leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Europa. Der EWSA spricht sich für die schrittweise Einführung ehrgeizigerer Maßnahmen für das Recycling von Kunststoffen sowie für gleichwertige Maßnahmen zur Förderung des Recyclings anderer, in Fahrzeugen verwendeter Werkstoffe aus, deren Umweltvorteile bisher noch unzureichend ausgeschöpft werden.

2.5. Die Bestimmungen, die die Hersteller verpflichten, Fahrzeuge so konstruieren, dass Teile und Bauteile von Fahrzeugen leicht und zerstörungsfrei ausgebaut und ausgetauscht werden können, sind für die Entwicklung des Marktes für die Wiederverwendung von Fahrzeugteilen und -bauteilen in Europa äußerst wichtig. Damit diese Arbeiten während der Nutzung und der Verschrottung des Fahrzeugs durchgeführt werden können, müssen zugelassene Verwertungsanlagen sowie Reparatur- und Wartungsbetriebe Zugang zu Fahrzeugteilen und -bauteilen, insbesondere Batterien für Elektrofahrzeuge und Elektroantriebsmotoren, haben. Der EWSA empfiehlt, Vertragsklauseln zu untersagen, mit denen die Vermarktung recycelbarer und recycelter Teile von Fahrzeugen, insbesondere Batterien, den Herstellern innerhalb ihrer Netze vorbehalten wird.

2.6. Der EWSA bedauert, dass der Kommissionsvorschlag und die Folgenabschätzung keinen Artikel zur Weiterbildung und Umschulung von Arbeitnehmern und zur Rolle des sozialen Dialogs enthalten. Im gemeinsamen Projekt der europäischen Sozialpartner wird betont, dass der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft in der Regel höhere Qualifikationen der Arbeitnehmer erfordert ([10]). Angesichts der Veränderungen, die sich aus den Anforderungen an die Kreislauffähigkeit von Fahrzeugen ergeben, unterstreicht der EWSA, dass der Gesetzgeber den Bedarf an neuen Qualifikationen der Arbeitnehmer ermitteln muss, um der Entwicklung der Automobilindustrie Rechnung zu tragen. Der EWSA empfiehlt, Fachausbildungen für alle Beschäftigten anzubieten, um den Erwerb neuer Kompetenzen zu ermöglichen und die Sicherheit und das Wohlergehen am Arbeitsplatz zu gewährleisten.

2.7. Er empfiehlt ferner, dass die Hersteller Schulungen abhalten und dass sämtliche technischen Daten und Reparaturverfahren im Zusammenhang mit der Entfernung, der Ersetzung und dem Wiedereinbau von Batterien durch Wirtschaftsbeteiligte zur Verfügung gestellt werden, insbesondere, um Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit an den Fahrzeugen zu vermeiden.

Kreislauffähigkeit von Fahrzeugen während des gesamten Lebenszyklus

2.8. Der EWSA unterstützt Maßnahmen zur Verbesserung der Information und Kennzeichnung durch die Hersteller. Verbindliche Angaben zum Rezyklatanteil in Fahrzeugen sind äußerst wichtig, um eine einheitliche Information über ihren CO_2-Fußabdruck, die Umsetzung einer Kreislaufstrategie durch die Hersteller und eine fundierte Entscheidung der Verbraucher im Hinblick auf die Kreislauffähigkeit zu gewährleisten.

2.9. Der Informationsaustausch zwischen Herstellern und Wirtschaftsbeteiligten ist für eine gut funktionierende Kreislaufwirtschaft äußerst wichtig. Damit Abfallentsorgungsunternehmen sowie Reparatur- und Wartungsbetriebe Reparaturen, Wartung, Austausch und Wiedereinbau von Teilen, Bauteilen und Werkstoffen von Fahrzeugen übernehmen können, müssen sie freien, standardisierten und diskriminierungsfreien Zugang zu den für die Durchführung dieser Arbeiten erforderlichen Informationen haben. Im Einklang mit dem Grundsatz der erweiterten Herstellerverantwortung und unter Berücksichtigung der Sicherheits- und Gesundheitsrisiken, die für an den Fahrzeugen arbeitende Betriebe bestehen, sollten unabhängigen Wirtschaftsbeteiligten, insbesondere Kleinstbetriebe, Informationen ohne Zusatzkosten zur Verfügung gestellt werden; zudem sollten Fahrzeugteile durch die Hersteller serialisiert werden, damit sie neu programmiert und in neue Fahrzeuge wiedereingebaut werden können.

Sammlung und Behandlung von Fahrzeugen am Ende der Lebensdauer

2.10. Der EWSA betont, dass die fehlende Rückverfolgbarkeit von Fahrzeugen ein großes Problem für die Fahrzeugverwertung darstellt, da 32 % der abgemeldeten Fahrzeuge, d. h. etwa 3,4 Mio. Fahrzeuge pro Jahr, nicht ausfindig gemacht werden können ([11]), was vor allem auf fehlende Informationen über den Eigentümerwechsel von Fahrzeugen und die unzureichende Durchsetzung der bestehenden Vorschriften zurückzuführen ist. Durch die Einrichtung von Organisationen für erweiterte Herstellerverantwortung in den Mitgliedstaaten können Betriebe für die Behandlung von Fahrzeugen, insbesondere bei wirtschaftlich nicht tragfähigen Behandlungsverfahren, sinnvoll unterstützt werden, sofern ein loyaler und fairer Wettbewerb besteht. Bei der Einrichtung von Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung in

([9]) Europäische Kommission — *Towards recycled plastic content targets in new passenger cars and light commercial vehicles*.
([10]) European Social Partners Project on Circular Economy and the World of Work.
([11]) Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen: SWD(2023) 256 final und SWD(2021) 60 final.

den Mitgliedstaaten muss eine ausgewogene Vertretung der Verwertungsunternehmen in den Leitungsgremien dieser Organisationen vorgesehen werden. Was die Pflichten der erweiterten Herstellerverantwortung betrifft, die individuell wahrgenommen werden, fordert der EWSA wirksame Garantien, die denen für die kollektive Übernahme dieser Pflichten gleichwertig sind, insbesondere im Hinblick auf die finanzielle Haftung; zudem empfiehlt er, die Verträge mit privaten Wirtschaftsbeteiligten besser zu regeln, vor allem in Bezug auf vorvertragliche Informationen oder das Verbot, dass eine Verpflichtung des Herstellers kostenlos von unabhängigen Wirtschaftsbeteiligten der Reparatur-, Wiederverwendungs- und Recyclingbranche wahrgenommen wird.

2.11. Angesichts der derzeit fehlenden Rückverfolgbarkeit von Fahrzeugen in Europa begrüßt der EWSA nachdrücklich die Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass Fahrzeuge von zugelassenen Unternehmen gemäß den geltenden Vorschriften behandelt werden, und insbesondere die Bestimmung, wonach die Abmeldung eines Fahrzeugs erst erfolgen darf, wenn die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten einen Verwertungsnachweis erhalten haben.

2.12. Was die Verpflichtungen zur Demontage zwecks Wiederverwendung und Überholung von Teilen und Bauteilen angeht, betont der EWSA, wie wichtig ein marktbasierter, nachfrageorientierter Ansatz ist, um die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Demontagemaßnahmen zu gewährleisten. Der EWSA empfiehlt strengere Vorschriften für Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergreifen müssen, um den Markt für Wiederverwendung, Wiederaufarbeitung und Überholung zu fördern und so die Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene in Europa zu erleichtern. In diesem Zusammenhang müssen die aus Altfahrzeugen stammenden Teile von Betrieben für die Behandlung von Altfahrzeugen zur Wiederverwendung weiterverkauft werden können. Der EWSA empfiehlt, Vertragsklauseln zwischen einem Hersteller und einem Unternehmen zu verbieten, wonach die den Fahrzeugen entnommenen Teile an den Hersteller zurückzugeben sind.

2.13. Im Hinblick auf die Verpflichtungen zur Demontage zu Recyclingzwecken weist der EWSA darauf hin, dass mit der bestehenden europäischen Post-Schredder-Technologie bereits die Herstellung recycelter Kunststoffe im Hinblick auf ihren Einbau in neue Fahrzeuge gewährleistet ist. Der EWSA empfiehlt, die vorgeschlagenen Demontageverpflichtungen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Technologieneutralität, ihres Nutzens und der nachgewiesenen wirtschaftlichen Effizienz der bestehenden Verfahren, wie dem Post-Schredder-Verfahren, neu zu bewerten. In Bezug auf Kältemittel, die in Klimaanlagen in Altfahrzeugen enthalten sind, empfiehlt der EWSA, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten über die Festlegung realistischer Quoten je nach vorhandenen Werkstoffen und Branchen nachzudenken und vorzusehen, dass die Kosten dieses Verfahrens von den Herstellern zu tragen sind.

2.14. Der EWSA hebt die Bedeutung von Vorschriften zur Bekämpfung der illegalen Behandlung von Fahrzeugen hervor. Bliebe es dem privaten Sektor überlassen, die Bedingungen für die Durchführung der Tätigkeit in Handelsverträgen mit den Herstellern festzulegen, so würde dies legalen Betrieben für die Behandlung von Altfahrzeugen schaden. Die von den zuständigen Behörden erteilte Zulassung ist äußerst wichtig, damit überprüft werden kann, ob die Betreiber über die technischen, finanziellen und organisatorischen Kapazitäten zur Behandlung von Altfahrzeugen verfügen. Mit der Verordnung soll sichergestellt werden, dass diese Kontrollfunktion von den zuständigen Behörden jedes Mitgliedstaats der Europäischen Union übernommen wird. Der EWSA unterstützt die Bestimmungen über die Ausfuhr, die eine bessere Unterscheidung zwischen Gebrauchtwagen und Altfahrzeugen ermöglichen.

Brüssel, den 14. Dezember 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Oliver RÖPKE