AK EUROPA

**Positionspapier**
**Februar 2024**
**Grüner Deal**

# Kreislauforientierte Konstruktion von Fahrzeugen und Entsorgung von Altfahrzeugen

COM(2023) 451

# Zusammenfassung

## Inhalt des Entwurfs

Die Fahrzeugindustrie in Europa hat aufgrund ihres hohen Ressourcenverbrauchs einen sehr großen ökologischen Fußabdruck. So entfallen allein auf diesen Sektor knapp 19 % der gesamten europäischen Stahlnachfrage, 10 % des gesamten Kunststoffverbrauchs und ein erheblicher Teil der Nachfrage nach Aluminium, Kupfer und Glas. Durch die Umstellung auf Elektromobilität und die zunehmende Verbauung von Elektronik in Fahrzeugen wird die Nachfrage nach Kupfer sowie kritischen Rohstoffen zusätzlich steigen. Mit dem Verordnungsvorschlag erhofft sich die Europäische Kommission, den Ressourcenverbrauch und den Ausstoß klimaschädlicher Emissionen der Fahrzeugindustrie zu minimieren. Ab 2035 wird mit einer jährlichen Einsparung von 12,3 Millionen Tonnen CO2-Äquivalenten und der Schaffung von 22.100 neuen Arbeitsplätzen gerechnet, davon 14.200 in KMU. Um diese Ziele zu erreichen, schlägt die Kommission mehrere Maßnahmenbündel vor. Zunächst soll die Kreislauffähigkeit von Fahrzeugen durch konkrete Vorgaben für die Konstruktion erhöht werden, indem Mindestquoten für die Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit vorgeschlagen werden. Auch Vorschriften für bestimmte besorgniserregende Stoffe sowie Mindestrezyklatanteile sollen diesem Ziel dienen. Um den Ausbau und den Austausch von Teilen zu erleichtern, wird eine entsprechende Konzipierung der Fahrzeuge gefordert. Darüber hinaus haben Hersteller eine Kreislauffähigkeitsstrategie für jeden Fahrzeugtyp zu entwickeln und den Zugang zu Informationen über den Ausbau und Austausch von Fahrzeugteilen zu gewährleisten. Im Hinblick auf die Entsorgung von Altfahrzeugen soll eine erweiterte Herstellerverantwortung eingeführt werden. Weitere Bestimmungen betreffen die konkrete Sammlung und Behandlung von Altfahrzeugen sowie die Ausfuhr von davon zu unterscheidenden Gebrauchtfahrzeugen.

## Das Wichtigste in Kürze

- Die AK begrüßt die grundsätzliche Zielsetzung des Vorschlags als Beitrag zur Kreislaufwirtschaft und zum Klimaschutz, hält die dafür vorgesehenen Maßnahmen allerdings für unzureichend.
- Zwar dehnt der vorliegende Entwurf die bereits geltenden Rechtsvorschriften auf weitere Fahrzeugklassen aus, lässt aber nach wie vor bestimmte Klassen aus.
- Sehr positiv zu bewerten sind die Regelungen zur Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit von Fahrzeugen sowie die damit verbundene Datenerhebungspflicht.
- Für Verbraucher:innen fehlen im Kreislaufpass konkrete Verpflichtungen für Hersteller, zB die garantierte Verfügbarkeit und Lieferzeit von Ersatzteilen, die Verwendung von Standardbauteilen oder die Ausweisung des CO2-Fußabdrucks eines Kfz. Ebenso fehlen Angaben zur Mindestlebensdauer eines Kfz.
- Die Vorschreibung von Mindestrezyklatanteilen wie für Kunststoffe wird ausdrücklich begrüßt und sollte im Sinne der Innovationsförderung möglichst bald auch für andere Werkstoffe normiert werden.
- Fahrzeuge sollen so konstruiert sein, dass möglichst viele Bauteile während der Nutzungsphase leicht und zerstörungsfrei entfernt und ersetzt werden können.
- Die Nachrüstung von Kfz mit Verbrennungsmotor auf batterie- oder brennstoffzellenelektrischen Antrieb bleibt ungeregelt.
- Die Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung, die kollektiv durch Organisationen für Herstellerverantwortung wahrgenommen werden kann, wird von der AK kritisch gesehen.
- Eine wirksame Marktüberwachung der Herstellervorgaben sollte durch EU-Einrichtungen vorgenommen werden.
- Die einzuführenden Sanktionsbestimmungen sollten konkretisiert werden.
- Die Übertragung der Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte an die Europäische Kommission wird von der AK in diesem Umfang abgelehnt.

# Die Position der AK

## Zu den wesentlichen Bestimmungen des geplanten Entwurfs - Allgemeines

Mit dem Übergang zu Elektrofahrzeugen durchläuft die Automobilindustrie einen grundlegenden Wandel. Dieser ist gekennzeichnet durch eine weitgehende Verlagerung des ökologischen Fußabdrucks der Fahrzeuge von der Nutzungsphase in die Herstellungs- und Recyclingphase sowie durch den Bedarf an erheblichen Mengen kritischer Rohstoffe. Dies erfordert neue Rahmenbedingungen und angepasste Regelungen für Hersteller und Entsorgungswirtschaft.

Die AK begrüßt grundsätzlich die verstärkte Kreislauforientierung und den Einsatz von Rezyklaten in der Produktion, die Verbesserung der Qualität von wiederverwendeten und recycelten Materialien sowie die Erhöhung der Sammelquoten. Auch die Ausweitung der Regelungen auf andere Fahrzeugklassen als Pkw, zB Lkw und Busse können Potenziale erschließen, die der Erreichung der Ziele des Green Deal dienen.

Die Kreislauforientierung der Fahrzeugproduktion allein kann den Green Deal im Verkehrssektor jedoch nicht sicherstellen. Die angestrebte Dekarbonisierung der Automobilindustrie darf sich nicht auf eine verbesserte Demontierbarkeit, Recyclingfähigkeit und Wiederverwendbarkeit von Materialien beschränken. Konkrete Vorgaben an die Hersteller, wie der Ressourceneinsatz, der CO2-Fußabdruck und die Rohstoffabhängigkeit von Drittländern über den gesamten Lebenszyklus, beginnend mit dem Design eines Fahrzeugs, reduziert werden können, fehlen im vorliegenden Vorschlag leider. Das Durchschnittsgewicht neu zugelassener Personenkraftwagen in der EU ist zwischen 2001 und 2020 um 15 % auf 1457 kg gestiegen. Im gleichen Zeitraum wuchs die durchschnittliche Länge von 4,15 m auf 4,3 m an. Die Elektrifizierung der bestehenden Fahrzeugflotte in der EU bis 2050 würde bei Fortschreibung der derzeitigen Produktionsmuster zu einem kumulierten Anstieg des Rohstoffbedarfs für Batterien um den Faktor 200 führen. Dieser zusätzliche Ressourcenbedarf kann weder durch Kreislauforientierung noch durch effizientere Produktionsmethoden gedeckt werden. Eine Trendwende in der Automobilindustrie ist unabdingbar, zeichnet sich aber im vorliegenden Vorschlag nicht ab.

Die AK fordert daher in dieser Verordnung ergänzend zur Kreislauforientierung verbindliche Vorgaben zu Fahrzeuggewicht und -größe sowie zu kleineren Batterien, um den CO2-Fußabdruck und den Rohstoffverbrauch zu reduzieren. Weitere Parameter sollten ebenfalls berücksichtigt werden. Bei allen Anforderungen an die Hersteller sollte sichergestellt werden, dass grundlegende Umwelt- und Sozialstandards eingehalten werden. Darüber hinaus ist deutlich mehr auf die Nutzungsdauer von Fahrzeugen abzustellen, deren Verlängerung auch für Verbraucher:innen von Bedeutung ist. So sollten bereits beim Kauf eines Fahrzeugs Angaben zur Mindestlebensdauer verfügbar sein.

## Alle Fahrzeugklassen umfassen

Obwohl der Verordnungsentwurf die bereits geltenden Rechtsvorschriften auf weitere Fahrzeugklassen (zB L, M, N) ausdehnt, bleiben einige Klassen nach wie vor unberücksichtigt. So sind beispielswiese Fahrzeugklassen aus dem Bereich der Landwirtschaft derzeit nicht im Vorschlag enthalten. Die AK ist der Ansicht, dass eine kreislauforientierte Wirtschaft sämtliche Sektoren umfassen sollte. Die Nichtberücksichtigung einzelner Bereiche – wie etwa der Landwirtschaft – ist hier angesichts der notwendigen Anstrengungen zur Umsetzung der Ziele des Green Deal kontraproduktiv, da ein solches Vorgehen den Status quo zementiert und wenig Anreize für innovative Ansätze in den betroffenen Sektoren bietet.

## Vorgaben für die Konstruktion und Kreislauforientierung ausweiten

Der Verordnungsvorschlag legt keine Bedingungen für die standardisierte Umrüstung von Kraftfahrzeugen mit Verbrennungsmotor auf batterie- oder brennstoffzellenelektrischen Antrieb fest. Es ist nicht einzusehen, dass fossil betriebene Fahrzeuge mit Motorschaden zwangsläufig als Altfahrzeuge verwertet werden müssen. Mit standardisierten Nachrüstsätzen (E-retrofit. kits) können diese Fahrzeuge ein zweites, emissionsfreies Leben erhalten. Diese Nachrüstung ist derzeit noch ein kleiner Nischenmarkt, zB für Oldtimer, Müllfahrzeuge und Busse, der aber durch den absehbaren Preisverfall bei Batterien und den Preisanstieg bei fos-

silen Kraftstoffen ein enormes Wachstumspotenzial hat und für die CO2-Reduktion in den Mitgliedstaaten erschlossen werden muss. Diese Nachrüstung stößt derzeit auf administrative Hürden. Beispielsweise müssen Fahrzeughalter:innen ein Betriebsgenehmigungsverfahren bei nationalen Behörden durchlaufen, Fahrzeughersteller verweigern teilweise den Zugang zur Motorsteuerungssoftware. Der Vorschlag, insbesondere Art 9 und Anhang II, sollte diese Hindernisse beseitigen, sodass professionelle Anbieter ihre Nachrüstsätze für konkrete Fahrzeugmodelle als Prototypen in einem standardisierten Verfahren genehmigen lassen können.

## Vorgaben hinsichtlich der Konzipierung zur leichten Entfernung und Ersetzung bestimmter Teile ausweiten

Art 7 Abs 2 des Vorschlags verpflichtet die Hersteller, Fahrzeuge in Bezug auf Verbindungs-, Befestigungs- und Dichtungselemente so zu konzipieren, dass Elektrofahrzeugbatterien und -antriebsmotoren sowohl in der Nutzungs- als auch in der Abfallphase einfach und zerstörungsfrei aus dem Fahrzeug entfernt und ersetzt werden können. Nicht nachvollziehbar ist die Einschränkung dieser Vorgabe auf Elektrofahrzeugbatterien und -antriebsmotoren. Ziel muss es sein, möglichst viele Bauteile leicht ersetzbar zu machen, um Reparaturen zu fördern. Dies gilt auch für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor. Die Bestimmung sollte daher entsprechend erweitert werden. In diesem Zusammenhang ist außerdem sicherzustellen, dass Reparaturen durch markenunabhängige Reparatur- und Wartungsunternehmen durchgeführt werden können. Dies darf nicht durch den Einbau serialisierter Produktkomponenten erschwert werden. Darüber hinaus müssen Hersteller verpflichtet werden, die für den Betrieb eines Fahrzeuges erforderlichen Software-Updates für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung zu stellen; diese sollte sich an der Mindestlebensdauer orientieren.

## Kreislaufpass bei Fahrzeugen verbraucherfreundlich gestalten

Art 13 sieht einen Kreislaufpass für jedes Fahrzeug vor, der den Entsorgern sowie den Reparatur- und Wartungsbetrieben den Zugang zu den notwendigen Informationen der Hersteller ermöglicht. Die AK kritisiert, dass keine kreislauforientierten Informationen und Garantien für Verbraucher:innen vorgesehen sind, beispielsweise zur zeitlichen Verfügbarkeit von Ersatzteilen. Dies sollte im Vorschlag ergänzt bzw im Umweltpass, der derzeit im Rahmen der Euro 7-Verordnung verhandelt wird, vorgesehen werden.

## Kommunikationsplattform behördlich organisieren

Art 11 sieht vor, dass die Hersteller eine Kommunikationsplattform für die Kommunikation mit den Verwertungs-, Reparatur- und Wartungsbetrieben einrichten müssen und die Kosten dafür an diese Unternehmen weitergeben können. Die AK lehnt eine solche Kostenweitergabe ab, da sie die Bereitstellung der genannten Informationen in der Verantwortung der Hersteller sieht. Aus Gründen der Transparenz und Vereinfachung wäre auch eine Bereitstellung dieser Kommunikationsplattform durch die Europäische Kommission anzudenken.

## Klare Vorgaben für eine erweiterte Herstellerverantwortung

Die Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung, die, wie hier vorgeschlagen, kollektiv durch Organisationen für Herstellerverantwortung wahrgenommen werden kann, wird von der AK kritisch gesehen. Hierzu wird auf das aktuelle Positionspapier zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie verwiesen, in der sich die AK sehr ausführlich mit der erweiterten Herstellerverantwortung auseinandergesetzt und auf die damit verbundenen Gefahren möglicher Wettbewerbsverzerrungen sowie ökologischer Unzulänglichkeiten hingewiesen hat. Die Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung darf jedenfalls nicht zum Nachteil von Konsument:innen gereichen, indem Kosten erhöht oder die Reparaturen in markenungebundenen Werkstätten erschwert werden. Dies muss durch entsprechende Vorschriften sichergestellt werden. Diese sind dem jetzigen Verordnungsvorschlag allerdings nicht zu entnehmen.

## Definition von Altfahrzeugen

Zu hinterfragen ist auch die Definition von Altfahrzeugen gem Art 3 Abs 1 Z 2 iVm Anhang I Teil A Z 2 des Vorschlags. Demzufolge liegt ein Altfahrzeug vor, wenn der Marktwert des Fahrzeugs niedriger ist als die Kosten der Reparaturen, die erforderlich sind, um das Fahrzeug innerhalb der Union in einen technischen Zustand zu versetzen, der in dem Mitgliedstaat, in dem das Fahrzeug vor der Reparatur zugelassen war, für die Erlangung einer Betriebserlaubnis ausreicht. Gemäß Art 26 lit a des Vorschlags müssen Fahrzeugeigner ein Altfahrzeug unverzüglich an eine zugelassene Verwertungsanlage oder Sammelstelle übergeben, nachdem ihnen mitgeteilt wurde, dass das Fahrzeug eines der in Anhang I Teil A Z 1 und 2 festgelegten Kriterien für die Irreparabilität erfüllt. In der vorgeschlagenen Form nehmen diese Bestimmungen Verbraucher:innen die Möglichkeit, eine Reparatur durchführen zu lassen, wenn diese wirtschaftlich als

nicht sinnvoll gilt. Eine solche Vorgabe ist sowohl aus Gründen der Kreislaufwirtschaft als auch des Verbraucher:innenschutzes abzulehnen. Es muss jedenfalls möglich bleiben, Fahrzeuge reparieren zu lassen, auch wenn dies als unwirtschaftlich gilt. Die Pflichten des Art 26 dürfen demnach nur eintreten, wenn das Fahrzeug keiner Reparatur zugeführt werden soll.

## Wirksame Marktüberwachung gewährleisten

Der Vorschlag sieht zum einen die abfallrechtliche Überwachung der Sammlung und Verwertung durch die Mitgliedstaaten vor, zum anderen die Überwachung der Einhaltung der Kreislaufwirtschaftsanforderungen bei der Fahrzeugherstellung (zB Vorgaben zu Rezyklatanteilen) durch die nationalen Typgenehmigungsbehörden und in besonders begründeten Fällen durch die Europäische Kommission. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die nationalen Typgenehmigungsbehörden aufgrund mangelnder Ressourcen nicht in der Lage sind, die Verwertungs- und Recyclingquoten der großen Fahrzeughersteller zu kontrollieren. Die Erfahrungen mit abgasmanipulierten Diesel-Pkw haben zudem gezeigt, dass die Bereitschaft der nationalen Behörden zur Überprüfung der Herstellerpflichten sehr begrenzt ist. Die AK spricht sich daher dafür aus, diese Marktüberwachung bei den Fahrzeugherstellern durch EU-Einrichtungen wie die Europäische Umweltagentur oder die Gemeinsame Europäische Forschungsstelle durchführen zu lassen.

## Sanktionsvorgaben konkretisieren

Art 48 verpflichtet die Mitgliedstaaten, „wirksame, verhältnismäßige und abschreckende" Sanktionen vorzusehen. Die AK ist der Ansicht, dass der Vorschlag der Europäischen Kommission zumindest ein Mindestmaß an Sanktionen vorsehen sollte, um den Mitgliedstaaten eine Orientierung hinsichtlich des Strafmaßes zu geben und sicherzustellen, dass in keinem Mitgliedstaat ein bestimmtes Mindeststrafmaß unterschritten wird. Die AK weist darauf hin, dass die Europäische Kommission bei Verstößen im Zusammenhang mit nichtkonformen Fahrzeugen, Systemen, Bauteilen oder selbstständigen technischen Einheiten im Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens gemäß Art 85 VO (EU) 2018/858 Geldbußen von bis zu 30.000 Euro pro Fahrzeug verhängen kann. Dies sollte auch im vorliegenden Vorschlag für die Verpflichtungen zur Wiederverwendung, Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit bei der Herstellung typgenehmigungskonformer Fahrzeuge in Art 48 bestätigt werden.

## Delegierte Rechtsakte reduzieren

Der Verordnungsvorschlag räumt der Europäischen Kommission an sehr vielen Stellen Befugnisse zum Erlass delegierter Rechtsakte ein (vgl etwa Art 5 Abs 4, Art 6 Abs 3 und 4, Art 7 Abs 3, Art 9 Abs 7 des Vorschlags). Ein solches Vorgehen, das zu teils überbordenden Gestaltungsspielräumen der Kommission führt und nicht bloß unwesentliche Aspekte der Verordnung betrifft, lehnt die AK ab.

## Schnellere Umsetzung

Der Vorschlag enthält für viele Regelungen zum Teil sehr lange Umsetzungsfristen. So sieht zB Art 6 für die Umsetzung eines Rezyklatanteils von 25 % bei Kunststoffen nicht weniger als 72 Monate vor. Es ist grundsätzlich nachvollziehbar, dass die Europäische Kommission den Fahrzeugherstellern Zeithorizonte für die Umsetzung entsprechender Maßnahmen einräumen möchte. Angesichts der Tatsache, dass sogar die europäische Automobilindustrie für sich selbst kürzere Produktentwicklungszeiträume einmahnt, sind lange Übergangszeiträume jedoch wenig förderlich.

## Kontaktieren Sie uns!


**In Wien:**

**Judith Fitz**
judith.fitz@akwien.at

**Franz Greil**
T +43 (1) 501 65 12262
franz.greil@akwien.at

**In Brüssel:**

**Florian Wukovitsch**
T +32 (0) 2 230 62 54
florian.wukovitsch@akeuropa.eu

**Bundesarbeitskammer Österreich**
Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0

www.arbeiterkammer.at

**AK EUROPA**
Ständige Vertretung Österreichs bei der EU
Avenue de Cortenbergh 30
1040 Brüssel, Belgien
T +32 (0) 2 230 62 54

www.akeuropa.eu


## Über uns

Die Bundesarbeitskammer (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,8 Millionen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die AK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Die Aufgaben des 1991 eröffneten AK EUROPA Büros in Brüssel sind einerseits die Repräsentation der AK gegenüber europäischen Institutionen und Interessensorganisationen, das Monitoring von EU-Aktivitäten und die Wissensweitergabe von Brüssel nach Österreich, sowie gemeinsam mit den Länderkammern erarbeitete Expertise und Standpunkte der Arbeiterkammer in Brüssel zu lobbyieren.