

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Dennis Jahn und Omid Najafi (AfD)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung namens der Landesregierung

Verordnung zur kreislaufforientierten Autokonstruktion und Entsorgung von Altfahrzeugen

Anfrage der Abgeordneten Dennis Jahn und Omid Najafi (AfD), eingegangen am 31.01.2024 - Drs. 19/3404, an die Staatskanzlei übersandt am 02.02.2024

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung namens der Landesregierung vom 05.03.2024

Vorbemerkung der Abgeordneten

Am 13.07.2023 hat die EU-Kommission einen neuen Vorschlag für eine Verordnung zu den Anforderungen an die kreislaufforientierte Konstruktion von Fahrzeugen und zur Entsorgung von Altfahrzeugen auf den Weg gebracht. Dieser soll die vorherigen Richtlinien, 2000/53/EG und 2005/64/EG, ersetzen und die Verordnungen (EU) 2018/858 und (EU) 2019/1020 ändern/anpassen. Das deklarierte Ziel der Verordnung ist es, den Rezyklat-Anteil in neugebauten Fahrzeugen zu erhöhen und die Menge der Nicht-Inertstoffe zu reduzieren¹. Die Kommission erhofft sich, durch diese Verordnung ihren Klimazielen im Rahmen ihres „Fit for 55“-Projekts und des europäischen „Green New Deal“ näherzukommen. Die Automobilindustrie soll eine Kreislaufwirtschaft in allen Phasen des Fahrzeugs sicherstellen, von der Konstruktion bis zur Endbehandlung am Ende des Lebenszyklus.

Für ein Fahrzeug, das im Jahr 2035 auf den Markt kommt, werden die Zusatzkosten auf 66 Euro geschätzt. Weiter soll diese Gesetzgebung rund 22 100 zusätzliche Arbeitsplätze im Entsorgungs- und Recyclingsektor schaffen². Die gesamten Durchführungskosten, einschließlich der Kosten für das Personal der Kommission, werden auf insgesamt 4,346 Millionen Euro geschätzt.

Vorbemerkung der Landesregierung

Der Verordnungsvorschlag dient der Aktualisierung bestehender Regelungen im Einklang mit den Zielen des europäischen Green Deal und dem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft und ist dabei eng mit europäischen Gesetzgebungsinitiativen wie der Verordnung über Batterien und Altbatterien (EU) 2023/1542 (BatterieVO) und der Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte (ÖkodesignVO) verknüpft. Im Rahmen des vorgelegten Verordnungsvorschlags sollen die bisherigen Richtlinien zur Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich ihrer Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit 2005/64/EG und die Richtlinie über Altfahrzeuge 2000/53/EG (AltfahrzeugRL) in einer einzigen Verordnung vereint werden, da die Produktionsphase und die Behandlung von Altfahrzeugen untrennbar miteinander verbunden sind.

Im Wesentlichen wird der Anwendungsbereich der Verordnung auf andere Fahrzeugtypen erweitert, der prozentuale Einsatz von Kunststoff-Rezyklaten vorgeschrieben, Standards an die Konstruktion

¹ https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2023_284

² Europäische Kommission: „Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über Anforderungen an die kreislaufforientierte 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“, 13.7.2023, Seite 15 ff.

von Fahrzeugen gesetzt, ein Kreislaufpass für Fahrzeuge eingeführt, die Herstellerverantwortung ausgeweitet und die Rückverfolgbarkeit von Altfahrzeugen verbessert.

Das Gesetzgebungsverfahren befindet sich noch in der frühen Anfangsphase, und es handelt sich bei dem Vorschlag der Verordnung lediglich um einen ersten Entwurf. Nach hiesigem Kenntnisstand werden die weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene erst nach der Sommerpause fortgeführt, bevor es zur finalen Ausgestaltung der Verordnung kommt. Insofern sind derzeit noch keine verlässlichen Kostenprognosen möglich oder gegebenenfalls wettbewerbsbeeinflussende Faktoren abschließend bewertbar.

1. Verfügt das Bundesland Niedersachsen über genügend Entsorgungs- und Recyclinganlagen, um dieser Verordnung in ihrer Gänze nachzukommen?

Nach Einschätzung der Landesregierung muss abgewartet werden, wie der Markt auf die Einführung der neuen Vorgaben reagiert und ob gegebenenfalls schon Investitionen zum weiteren Ausbau der Demontage- und Recyclingstrukturen getätigt werden. Dahin gehend liegen derzeit noch keine ausreichenden Erkenntnisse vor. Auf die Vorbemerkung der Landesregierung wird verwiesen.

Im Berichtsjahr 2022 wurden vom Landesamt für Statistik bei der Erhebung der Abfallentsorgung 117 Demontagebetriebe für Altfahrzeuge für Niedersachsen ermittelt. Die Zahl der Betriebe sinkt seit einigen Jahren; im Berichtsjahr 2018 gab es 148 Betriebe.

Demontagebetriebe für Altfahrzeuge in Niedersachsen gaben im Jahr 2022 insgesamt rund 30 800 Tonnen Restkarossen (Altfahrzeuge, die weder Flüssigkeiten noch andere gefährliche Bestandteile enthalten) zur weiteren Behandlung ab (Output der Anlagen). Darunter wurden 27 100 Tonnen Restkarossen zu vorbereitenden Verfahren in einer Folgeanlage sowie 3 600 Tonnen Restkarossen zu weiterem Recycling abgegeben.

2. Welche Kosten werden laut Landesregierung für große Automobilunternehmen wie VW und deren Zulieferfirmen nach Einführung dieser Verordnung anfallen?

Eine belastbare Aussage zu den Kosten aus der Einführung der neuen Verordnung ist aus den in der Vorbemerkung dargelegten Gründen derzeit nicht möglich. Der Gesetzgebungsprozess befindet sich erst am Anfang.

Diese Einschätzung teilt nach Kenntnis der Landesregierung auch die Volkswagen AG (VW) für das eigene Unternehmen und dessen Zulieferfirmen. VW geht derzeit davon aus, dass die tatsächlichen Mehrkosten - abhängig von der finalen Ausgestaltung - auch oberhalb der Kostenprognosen der EU-Kommission liegen könnten.

3. Hat VW zu diesem Vorschlag der Kommission eine Stellungnahme veröffentlicht, und befürwortet das Unternehmen diese Initiative nach Kenntnis der Landesregierung?

Nach Kenntnis der Landesregierung unterstützt VW als Fahrzeughersteller (OEM) die Entwicklung der Europäischen Union hin zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft und begrüßt die Überarbeitung der Altfahrzeugverordnung. Der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission wird nach Einschätzung von VW zu einem Wandel hin zu mehr Nachhaltigkeit, Kreislaufwirtschaft und Innovation führen. Die Automobilindustrie sei laut VW bereit, ihre Produkte so zu gestalten, dass sie eine weiter fortgeschrittene Kreislaufwirtschaft erreichen. Gleichzeitig sieht das Unternehmen einen Anpassungsbedarf, den es im Rahmen der Public Consultation der EU-Kommission am 03.12.2023 eingebracht hat³.

³ Die Position Volkswagens ist hier abrufbar: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12633-End-of-life-vehicles-revision-of-EU-rules/F3445920_en

4. Welche Informationen liegen der Landesregierung vor in Bezug auf den Export von Altfahrzeugen aus dem Gebiet Niedersachsens (bitte Zahl der Fahrzeuge und Destination für die Jahre 2019 bis 2023 tabellarisch angeben)?

Altfahrzeuge werden als gefährliche Abfälle eingestuft. Für die Notifizierung der grenzüberschreitenden Verbringung ist die Niedersächsische Gesellschaft zur Endablagerung von Sonderabfall (NGS) zuständig. Bei der NGS liegen keine Fälle der Notifizierung im Zusammenhang mit der Verbringung von Altfahrzeugen für den zu betrachtenden Zeitraum vor.

5. Da zur Umsetzung dieser Verordnung zusätzliche Mittel für die Kommission und die Europäische Chemikalienagentur vorgesehen sind: Welchen finanziellen Beitrag wird Niedersachsen direkt oder indirekt über Bundesmittel zusteuern?

Im Verordnungsentwurf wird dargestellt, dass für die European Chemicals Agency (ECHA) ein begrenzter zusätzlicher Mittelbedarf erwartet wird, der in einem späteren Legislativvorschlag zum Chemikalienrecht vorgesehen wird. Weitere Erkenntnisse liegen der Landesregierung derzeit nicht vor, diesbezüglich wird auf die Vorbemerkung der Landesregierung verwiesen.

6. Hat die Landesregierung bezüglich der Verordnung eigene Vorschläge, um die Praktikabilität zu verbessern und um vor allen Dingen die Gesamtkosten schlussendlich zu reduzieren (bitte im Detail erörtern)?

Die Bundesländer haben im Rahmen der Bundesratsbefassung mit dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Anforderungen an die kreislaforientierte 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 eine Stellungnahme abgegeben (BR-Drs. 493/23 - Beschluss). Diese adressiert Aspekte, welche die Praktikabilität betreffen: In Ziffer 5 erfolgt ein Hinweis auf einen durch den Vorschlag entstehenden bürokratischen Mehraufwand; Ziffer 10 c) benennt die Gefahr von Doppelstrukturen beim Vollzug der Marktüberwachung, falls insoweit eine Zuständigkeit der Länder begründet werden sollte. Ziffer 11 stellt fest, dass in einem Durchführungsrechtsakt die Kontrollierbarkeit von Rezyklatanteilen praxisingerecht zu regeln ist. Im Sinne der Fahrzeughersteller sollten - so Ziffer 13 - Doppelungen mit anderen Pflichten vermieden werden.

Die insoweit angesprochenen Aspekte dürften letztendlich in der Folge auch die Gesamtkosten reduzieren, falls sie Berücksichtigung finden sollten.

7. Ist die Landesregierung der Auffassung, dass die im Verordnungsvorschlag genannten Kosten der Einführung und Umsetzung eine plausible und realistische Berechnung darstellen?

Siehe Vorbemerkung der Landesregierung und Antwort zu Frage 2.

8. Welche Auswirkungen hätte die neue Verordnung auf den privaten Altfahrzeugbestand der niedersächsischen Fahrzeughalter?

Es ist nicht davon auszugehen, dass die Verordnung einen Einfluss auf das Aufkommen und die Entsorgung von Altfahrzeugen haben wird.

9. Inwieweit werden Fahrzeuge mit Verbrenner-Motoren nach dem Zulassungsverbot im Jahr 2035 noch weitergefahren oder exportiert werden können?

Wesentliche Einschränkungen der Weiternutzung sind derzeit nicht ersichtlich.

10. Wie wirtschaftlich rentabel sind nach jetzigem Stand der Energieaufwand und die Stoffrückgewinnung beim Recycling von Lithium-Ionen-Akkus von Elektroautos?

Für die Frage der Wirtschaftlichkeit des Recyclings von Lithium-Ionen-Akkus aus E-Autos sind mehrere Faktoren relevant. Derzeit ist die Anzahl von zu entsorgenden Akkus noch zu gering, um ein Massenrecycling starten zu können. Hinzu kommt, dass die Autohersteller unterschiedliche Batteriemodelle einsetzen. Die Unterschiede zwischen den verwendeten Batterien beziehen sich dabei auf unterschiedliche Mengen an Rohstoffen, aber auch den Aufbau, was eine Standardisierung der Rückgewinnungsprozesse erschwert sowie deren Effizienz schmälert. Aufgrund des damit einhergehenden Aufwands kann es kostengünstiger sein, Rohstoffe wie Lithium, Kobalt oder Mangan neu zu kaufen, anstatt diese durch das Recycling von Lithium-Ionen-Akkus zu gewinnen. Dies dürfte sich perspektivisch ändern, wenn mehr Batterien in den Recyclingkreislauf gelangen und Verfahren optimiert werden.

11. Welche Beschränkungen ergeben sich gegenwärtig aus der Altfahrzeugrichtlinie und der Abfallverbringungsverordnung für den Export von Gebrauchtwagen dar, und welche Verschärfungen würden sich durch die neue EU-Verordnung ergeben?

Altfahrzeuge werden nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung über die Überlassung, Rücknahme und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen (Altfahrzeug-Verordnung - AltfahrzeugV) definiert als Fahrzeuge, die Abfall nach § 3 Abs. 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) sind. Abfälle im Sinne des § 3 Abs. 1 S. 1 KrWG wiederum sind alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Speziell für Fahrzeuge, die exportiert oder importiert werden sollen, enthalten darüber hinaus die Anlaufstellen-Leitlinien Nummer 9 über die Verbringung von Altfahrzeugen eine Reihe von Kriterien um zu entscheiden, ob es sich noch um einen Gebrauchtwagen oder ein Altfahrzeug handelt.

Die Verordnung über die Verbringung von Abfällen 1013/2006 (AbfallverbringungsVO) regelt die Verbringung von Abfällen, Gebrauchtfahrzeuge befinden sich daher nicht im Geltungsbereich der AbfallverbringungsVO, sofern sie nicht als Abfall und damit als Altfahrzeug eingestuft werden.

Die AltfahrzeugRL beinhaltet keine expliziten Beschränkungen für den Export von Gebrauchtfahrzeugen.

Mit dem Verordnungsvorschlag wurde ein eigenes Kapitel V zu Gebrauchtfahrzeugen und deren Ausfuhr vorgeschlagen. Kerngedanke dieses Kapitels nebst Anhang ist die Unterscheidung zwischen Gebrauchtfahrzeugen und Altfahrzeugen leichter zu ermöglichen.

So soll hiernach der Fahrzeugeigner des Gebrauchtfahrzeuges für die Zwecke der Übertragung des Eigentums, gegenüber jeder natürlichen oder juristischen Person, die am Erwerb des Eigentums an dem betreffenden Fahrzeug interessiert ist oder gegenüber den zuständigen Behörden nachweisen müssen, dass es sich bei dem Fahrzeug nicht um ein Altfahrzeug handelt. Bei der Bewertung des Status eines Gebrauchtfahrzeugs überprüfen der Fahrzeugeigner, andere Wirtschaftsteilnehmer und die zuständigen Behörden, ob die Kriterien im Anhang des Verordnungsentwurfs erfüllt sind, um festzustellen, ob es sich nicht um ein Altfahrzeug handelt.

Der Verordnungsentwurf legt dahin gehend neue Anforderungen an die Ausfuhr von bestimmten Gebrauchtfahrzeugen fest. Gemäß Verordnungsvorschlag dürfen Gebrauchtfahrzeuge nur ausgeführt werden, wenn sie keine Altfahrzeuge auf der Grundlage der im Anhang aufgeführten Kriterien sind und gemäß Artikel 5 Abs. 1 Buchstaben a und b und Artikel 8 der Richtlinie 2014/45/EU in dem Mitgliedstaat, in dem die Fahrzeuge zuletzt zugelassen waren, als verkehrssicher gelten. Den Zollbehörden muss dahin gehend eine Erklärung abgegeben werden, dass das zur Ausfuhr bestimmte Fahrzeug den genannten Anforderungen entspricht. Außerdem werden den Zollbehörden für jedes Gebrauchtfahrzeug Informationen zur Fahrzeug-Identifizierungsnummer (FIN) des Gebrauchtfahrzeugs und eine eindeutige Nummer des Mitgliedstaats, in dem das Fahrzeug zuletzt zugelassen war bereitgestellt.

12. Wie bewertet die Landesregierung die Tatsache, dass die Stahlindustrie ein Ziel in Bezug auf den Rezyklat-Anteil für Stahl in Neufahrzeugen abgelehnt hat?

Das Stahl- und Metallrecycling spielt eine entscheidende Rolle innerhalb der Kreislaufwirtschaft. Im Rahmen des Transformationsprozesses der Wirtschaft wird der Bedarf von Stahl- und Metallschrott kontinuierlich steigen und sich die Abhängigkeit entsprechend verstärken.

Die Niedersächsische Landesregierung bewertet die zukünftige Verwendung von Stahl-Rezyklat in Neufahrzeugen grundsätzlich positiv. Derzeit wäre ein festes Ziel zur Verwendung von Stahl-Rezyklat in Neufahrzeugen für die Stahlindustrie jedoch nicht umsetzbar, da eine ausreichende Menge qualitativen Stahlschrotts nicht gesichert zur Verfügung stünde.

Die Wirtschaftsvereinigung Stahl hat in einem statistischen Bericht vom 08.02.2022 zum „Stahlschrott Außenhandel“ bereits darauf hingewiesen, dass immer mehr Material aus der EU in Drittländer abfließen würde. Die derzeitige ablehnende Haltung der Stahlindustrie in Bezug auf das Ziel eines Rezyklat-Anteils für Stahl in Neufahrzeugen ist daher nachvollziehbar.

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung hat sich im Rahmen eines Beschlusses der Amtschefkonferenz der Wirtschaftsministerkonferenz am 22. November 2023 gegenüber der Bundesregierung dahin gehend eingesetzt, die Verfügbarkeit von Stahlschrott strategisch abzusichern und zu prüfen, wie - analog zur Verordnung über die Überlassung, Rücknahme und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen (Altfahrzeug-Verordnung - AltfahrzeugV) bei Exportverboten von nicht verkehrstauglichen Gebrauchtfahrzeugen - bestmöglich sichergestellt werden kann, dass Stahlschrottexporte künftig nur in Länder mit ähnlich hohen Umweltstandards gehen.

13. Wie hoch werden die Bürokratiekosten für die Mitgliedstaaten für die Überwachung, Durchsetzung und Einhaltung der neuen Verordnung eingeschätzt - insbesondere infolge der Ausweitung des Geltungsbereichs Pkw und leichte Nutzfahrzeuge auf weitere Fahrzeugklassen (Inspektionen, Ausfuhrkontrollen, Zulassungsverfahren, Monitoring, Sammelstellen, Datenübermittlung innerhalb der EU-Mitgliedstaaten)?

Die EU-Kommission schätzt, dass sich die Gesamtkosten der Behörden für die Überwachung der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung, die Durchsetzung der Vorschriften und die Anpassung der nationalen Fahrzeugzulassungssysteme auf rund 24 Millionen Euro belaufen. Darüberhinausgehend liegen der Landesregierung derzeit keine weiteren Erkenntnisse vor. In diesem Zusammenhang wird auf die Vorbemerkung der Landesregierung verwiesen.

14. Welcher Personalbedarf bei den Durchführungskosten entsteht dabei für die niedersächsischen Verwaltungen (in Personalstellen und Personalbudget)?

Eine Personalbedarfsplanung ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Voraussetzung dafür wäre u. a. die Regelung der Zuständigkeiten. Dies ist angesichts des frühen Stands des Gesetzgebungsverfahrens weder angezeigt noch erforderlich.

15. Gelten die Vorschriften der geplanten Verordnung auch für Fahrzeuge, die in Europa für den Export nach Übersee hergestellt werden, bzw. auch für die in den USA und Asien gelegenen Werke europäischer Hersteller?

Der Verordnungsvorschlag regelt sowohl die Anforderungen für das Inverkehrbringen von Fahrzeugen in der Europäischen Union als auch die Anforderungen an die Behandlung und Sammlung von Altfahrzeugen, die in der Europäischen Union als solche anfallen.

Definiert wird das Inverkehrbringen im Verordnungsvorschlag als die erstmalige Bereitstellung (jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines Fahrzeugs für den Handel oder zur Verwendung auf dem Markt im Rahmen einer Geschäftstätigkeit eines Fahrzeugs in der Europäischen Union) eines Fahrzeugs in der Europäischen Union.

16. Wie bewerten die europäischen Automobilhersteller mögliche Wettbewerbsnachteile, die ihnen durch eine eventuelle Ungleichbehandlung mit Nicht-EU-Herstellern entstehen?

Siehe Vorbemerkung der Landesregierung.