

Bundesrat

zu Drucksache **34/14** (Beschluss)

17.07.14

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 hinsichtlich der Verringerung der Schadstoffemissionen von Straßenfahrzeugen

C(2014) 5001 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 16.7.2014
C(2014) 5001 final

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

Die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 hinsichtlich der Verringerung der Schadstoffemissionen von Straßenfahrzeugen {COM (2014) 28 final}.

Die Kommission begrüßt die Unterstützung des Bundesrates für diesen Vorschlag und die darin enthaltenen Maßnahmen, die auf eine Verringerung der Schadstoffemissionen von Straßenfahrzeugen abzielen und somit den Gesundheitsschutz für die Bürgerinnen und Bürger in den Ballungsräumen verbessern.

Allerdings äußert der Bundesrat in seiner Stellungnahme einige Bedenken hinsichtlich der Bestimmungen über delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und betont, dass die vorgeschlagenen Änderungen nicht zu einer Schwächung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts der Mitgliedstaaten im Rechtsetzungsprozess der EU führen dürfen.

Die Kommission trägt diesen Bedenken Rechnung und nimmt hierzu wie folgt Stellung.

Delegierte Rechtsakte im Allgemeinen

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon war es notwendig, die verschiedenen Rechtsakte, die die Verabschiedung von Maßnahmen durch die Kommission im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle vorsahen, an die neuen Bestimmungen des Vertrages anzupassen. Somit mussten die Bestimmungen dieser Rechtsakte, die der Kommission die Befugnis verliehen, Durchführungsrechtsakte im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle zu verabschieden, entweder durch Bestimmungen zur Befugnisübertragung auf die Kommission oder durch Bestimmungen, die es der Kommission erlaubten, Durchführungsrechtsakte zu verabschieden, ersetzt werden. Dies setzte voraus, dass jede Bestimmung zur Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission sorgfältig geprüft werden musste.

Artikel 290 AEUV erlaubt dem Gesetzgeber, der Kommission die Befugnis zu übertragen, Rechtsakte mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Ein delegierter Rechtsakt, der einen Rechtsakt ergänzt, erhält die Form eines separaten Rechtsakts, der neue nicht wesentliche Vorschriften enthält.

Fälle, in denen der Kommission die Befugnis übertragen wird, einen Basisrechtsakt förmlich zu ändern, können den Wortlaut eines oder mehrerer Artikel des verfügenden Teils oder den

*Herrn Stephan WEIL
Präsident des Bundesrates
Leipziger Straße 3 - 4
D – 10117 BERLIN*

Wortlaut eines Anhangs betreffen, der rechtlich gesehen Teil des Gesetzgebungsaktes ist. Dabei ist unerheblich, ob der Anhang rein technische Maßnahmen enthält; wird der Kommission die Befugnis zur Änderung eines Anhangs mit Maßnahmen von allgemeiner Geltung übertragen, gelangt das Verfahren delegierter Rechtsakte zur Anwendung.

Um festzustellen, ob eine Maßnahme den Basisrechtsakt tatsächlich "ergänzt", muss der Gesetzgeber prüfen, ob mit der geplanten Maßnahme neue nicht wesentliche Vorschriften hinzugefügt werden, die den Rechtsrahmen des Basisrechtsakts ändern, und ob dabei der Kommission ein Ermessensspielraum zugestanden wird. Trifft dies zu, so kann davon ausgegangen werden, dass die Maßnahme den Basisrechtsakt "ergänzt".

Beim Begriff delegierter Rechtsakt werden Tragweite und Wirkung definiert – Rechtsakt mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften – während sich der Begriff des Durchführungsrechtsaktes aus seiner sachlichen Rechtfertigung ergibt – Notwendigkeit einheitlicher Bedingungen für die Durchführung. Dieser Unterschied erklärt sich aus der sehr unterschiedlichen Art und Tragweite der Befugnisse, die der Kommission durch die beiden Bestimmungen übertragen werden. Mit der Übertragung von Befugnissen zum Erlass delegierter Rechtsakte auf der Grundlage von Artikel 290 wird die Kommission ermächtigt, die Arbeit des Gesetzgebers zu ergänzen oder zu ändern.¹

Voraussetzung einer Befugnisübertragung ist, dass die Gesetzgeber beschlossen haben, keine umfassende Regelung vorzunehmen: Sie haben die wesentlichen Vorschriften festgelegt und überlassen es anschließend im Wege der Befugnisübertragung der Kommission, diese wesentlichen Vorschriften zu ergänzen.

Hingegen sollten Maßnahmen, die lediglich darauf abzielen, geltenden Vorschriften des Basisrechtsaktes Wirkung zu verleihen, nicht als ergänzende Maßnahmen angesehen werden. Dementsprechend regelt Artikel 291 AEUV Fälle, in denen es keiner neuen Vorschriften oder Normen bedarf; der Rechtsakt ist vollständig und der einzige Zweck späterer Durchführungsrechtsakte ist es, die bereits festgelegten Vorschriften in Kraft zu setzen. Ein Durchführungsrechtsakt erfüllt den Rechtsakt mit Leben, ohne seinen Inhalt zu ändern. Er setzt die bestehenden Vorschriften lediglich in Kraft.

Die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 715/2007

Wie die meisten Rechtsakte im Kraftfahrzeugsektor regelt Verordnung Nr. 715/2007 lediglich Durchführungsrechtsakte im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle. Entsprechend dem Mehrstufen-Konzept legt sie die Grundvorschriften fest und überlässt alle Sondervorschriften den Durchführungsrechtsakten. Folglich und unter Berücksichtigung des oben genannten Unterschieds zwischen delegierten und Durchführungsrechtsakten sollten die meisten der gegenwärtigen Bestimmungen im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle durch delegierte Rechtsakte ersetzt werden.

In Artikel 4 der Verordnung Nr. 715/2007 ist das Regelungsverfahren mit Kontrolle für den Rechtsakt zur Festlegung der besonderen Verfahren und Anforderungen zur Durchführung der Absätze 2 und 3 vorgesehen. Wie bei Absatz 2 hinsichtlich der Übereinstimmung der Produktion, der Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Einrichtungen und der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge, scheint diese Bestimmung bereits die grundlegenden Vorschriften zu enthalten, so dass die übrigen Maßnahmen in einem Durchführungsrechtsakt festgelegt werden könnten. Absatz 3 betrifft das

¹ KOM(2009) 673.

Informationsdokument und fällt somit in die Kategorie der Durchführungsrechtsakte. Daher schlägt die Kommission vor, die Ermächtigung gemäß Artikel 4 Absatz 4 durch eine Ermächtigung zur Verabschiedung von Durchführungsrechtsakten entsprechend dem Prüfverfahren zu ersetzen.

Artikel 5 führt eine Reihe von Fällen auf, in denen die Kommission die besonderen Verfahren, Prüfungen und Anforderungen für die Typgenehmigung festzulegen hat. Die Anforderungen müssen somit in einem delegierten Rechtsakt festgelegt werden, da die Kommission neue Vorschriften für die Durchführung dieses Artikels festlegen muss.

Artikel 8 legt die Maßnahmen zur Durchführung der Artikel 6 und 7 fest. Auch in diesem Fall würde ein Rechtsakt der Kommission zu einer Reihe materiell-rechtlicher Vorschriften mit allgemeiner Geltung führen, die zum Gesetzgebungsbereich gehören und somit in den Geltungsbereich von Artikel 290 fallen.

Artikel 14 enthält mehrere unter das Regelungsverfahren mit Kontrolle fallende Bestimmungen, die in delegierte Rechtsakte umgewandelt werden sollten, da die gegenwärtige Vollmacht des Gesetzgebers von der Kommission verlangt, die bestehenden Vorschriften zu ändern (Artikel 14 Absatz 2, 3 und 5).

Artikel 15 betreffend das Ausschussverfahren muss an die oben genannten Änderungen angepasst werden.

Darüber hinaus verlangen die neuen Vorschriften aufgrund des Vorschlags, dass der Kommission die entsprechenden delegierten oder Durchführungsbefugnisse übertragen werden. Daher ermächtigt in Artikel 2 der neue Absatz 2 die Kommission, delegierte Rechtsakte mit Durchführungsbestimmungen zur Anwendung dieser Verordnung auf Fahrzeuge der Klassen M1, M2, N1 und N2 mit einer Bezugsmasse von mehr als 2610 kg und einer Höchstmasse von nicht mehr als 5000 kg zu erlassen. Da dies die Festlegung neuer Vorschriften verlangt, die die wesentlichen Vorschriften der Verordnung ergänzen, sollte dies im Wege eines delegierten Rechtsakts erfolgen. Die Kommission versuchte allerdings, ihren Ermessensspielraum bei der Festlegung dieser Vorschriften soweit wie möglich zu begrenzen, indem sie feststellte, dass in den delegierten Rechtsakten insbesondere dafür Sorge zu tragen ist, dass bei den Prüfungen auf einem Leistungsprüfstand die tatsächliche Masse des Fahrzeugs in Betrieb angemessen zur Bestimmung der äquivalenten Schwungmasse sowie die sonstigen Standard-Parameter für Leistung und Last berücksichtigt werden.

In Artikel 14 wird Absatz 1 geändert und umfasst eine neue Befugnis, die es der Kommission ermöglicht, eine Alternative für die Messung von Methan und die Bestimmung als CO₂-Äquivalent festzulegen. Die Angaben über die Masse der CO₂-Emissionen in der Übereinstimmungsbescheinigung werden ersetzt durch die Angaben über die Gesamtmasse der CO₂-Emissionsäquivalente, die der Summe der Masse der CO₂-Emissionen und der Methanemissionen, ausgedrückt als äquivalente Masse der CO₂-Emissionen in Bezug auf ihre Treibhauseffekte, entsprechen. Diese Maßnahme verlangt auch die Anhebung oder Abschaffung des Grenzwertes für die Gesamtkohlenwasserstoffemissionen (THC) für Fahrzeuge mit Fremdzündungsmotoren, eine Änderung, für die ein delegierter Rechtsakt erforderlich ist.

Darüber hinaus wird in Absatz 4 eine neue Ermächtigung hinzugefügt, die es der Kommission erlaubt, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um zusätzlich zu dem geltenden Grenzwert für die NO_x-Gesamtemissionen einen Grenzwert für NO₂-Emissionen für Fahrzeuge festzulegen, die den in Anhang I Tabelle 2 enthaltenen Euro-6-

Emissionsgrenzwerten genügen und dementsprechend genehmigt wurden. Um zu gewährleisten, dass diese Ermächtigung ordnungsgemäß vom Gesetzgeber beschränkt wird, verlangt diese Bestimmung, dass der Grenzwert für NO₂-Emissionen auf der Grundlage einer Folgenabschätzung festzulegen ist und die technische Machbarkeit sowie die in der Richtlinie (EG) Nr. 2008/50 des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegten Luftqualitätsziele zu berücksichtigen sind.

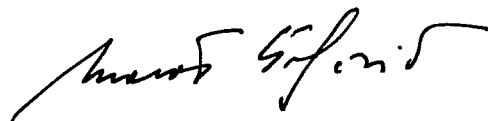
In Artikel 14 Absatz 5 erhält die Kommission die Befugnis, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um die Tabelle 4 von Anhang I so zu ändern und zu ergänzen, dass Grenzwerte für die Auspuffemissionen bei niedrigen Temperaturen für solche Fahrzeuge revidiert werden können, die den in Tabelle 2 von Anhang I enthaltenen Euro-6-Emissionsgrenzwerten genügen und dementsprechend genehmigt wurden, und neue NO_x-Emissionsgrenzwerte für Selbstzündungsmotoren festgelegt werden können. Bei dieser Befugnis sollte es sich um einen delegierten Rechtsakt handeln, da die Änderung des Anhang notwendig ist. Allerdings versuchte die Kommission auch hier dafür zu sorgen, dass diese Befugnis vom Gesetzgeber ordnungsgemäß durch die Vorgabe begrenzt wird, dass die Grenzwerte für Emissionen von THC, CO und NO_x auf der Grundlage einer Folgenabschätzung festzulegen sind und die technische Machbarkeit sowie die in der Richtlinie (EG) Nr. 2008/50 des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegten Luftqualitätsziele zu berücksichtigen sind.

Angesichts dieser Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die im Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 hinsichtlich der Verringerung der Schadstoffemissionen von Straßenfahrzeugen enthaltenen Befugnisse zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten unterscheiden und im Einklang mit den aktuellen vom Gesetzgeber in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 gebilligten Ermächtigungen stehen.

Die vorgenannten Punkte stützen sich auf den von der Kommission vorgelegten ersten Vorschlag, der derzeit im Gesetzgebungsverfahren unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments und des Rates, in dem die Bundesregierung vertreten ist, behandelt wird.

Die Kommission hofft, mit diesen Ausführungen die in der Stellungnahme des Bundesrates angesprochenen Punkte geklärt zu haben, und sieht der Weiterführung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit freundlichen Grüßen



Maroš Šefčovič
Vizepräsident