

09.12.19**Empfehlungen**
der Ausschüsse

U - AIS - Vk - Wi

zu **Punkt ...** der 984. Sitzung des Bundesrates am 20. Dezember 2019

**Achtundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-
Immissionsschutzgesetzes (Verordnung zur Durchführung der
unionsrechtlichen Verordnung über Emissionsgrenzwerte und
die Typgenehmigung für Verbrennungsmotoren für nicht für den
Straßenverkehr bestimmte mobile Maschinen und Geräte -
28. BImSchV)**

A

Der **federführende Ausschuss für Umwelt,****Naturschutz und nukleare Sicherheit** empfiehlt dem Bundesrat,

der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen:

1. Zu § 1 Absatz 2 der 28. BImSchV

§ 1 Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:

- a) Die Wörter „und IWA“ sind durch die Wörter „ , IWA, RLL und RLR“ zu ersetzen.
- b) Die Wörter „Nummer 5 und 6“ sind durch die Wörter „Nummer 5 bis 8 sowie Motoren für Eisenbahnhilfsfahrzeuge und Hilfsmotoren für Triebwagen und Lokomotiven im Sinne des Artikels 4 Absatz 3“ zu ersetzen.

...

Begründung:

Die 92. Umweltministerkonferenz vom 10. Mai 2019 hat sich gegen eine Übertragung von Zuständigkeiten der Marktüberwachung von Motoren in Lokomotiven und Binnenschiffen auf die Länder ausgesprochen. Wie auch bei den Binnenschiffen ist die Marktüberwachung von Motoren und Hilfsmotoren in Lokomotiven und Triebwagen aufgrund der dafür bereitzustellenden Infrastruktur sehr aufwändig und sollte zentral in der Zuständigkeit des Bundes liegen. Das Eisenbahn-Bundesamt ist nach der Eisenbahn-Inbetriebnahmegenehmigungsverordnung (EIGV) zuständig für die Inbetriebnahmegenehmigung von Fahrzeugen. Dabei wird jeweils auch der eingebaute Motor geprüft. Es ist daher effizient und zweckmäßig, dass auch die Zuständigkeit für die Marktüberwachung dieser Motoren bei einer Bundesbehörde liegt.

2. Zu § 2 Absatz 7 – neu – der 28. BImSchV

Dem § 2 ist folgender Absatz 7 anzufügen:

„(7) Ist ein Händler der Ansicht oder hat er Grund zu der Annahme, dass ein Motor sich nicht in Übereinstimmung mit der Verordnung (EU) 2016/1628 befindet, darf er diesen Motor nicht auf dem Markt bereitstellen, bevor er in Übereinstimmung gebracht worden ist. Satz 1 gilt unabhängig davon, ob der Motor bereits in einer nicht für den Straßenverkehr bestimmten mobilen Maschine oder einem nicht für den Straßenverkehr bestimmten mobilen Gerät eingebaut ist.“

Folgeänderungen:

§ 5 Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 4 ist am Ende das Wort „oder“ zu streichen.
- b) In Nummer 5 ist der Punkt am Ende durch das Wort „oder“ zu ersetzen.
- c) Folgende Nummer 6 ist anzufügen:

„6. entgegen § 2 Absatz 7 einen Motor auf dem Markt bereitstellt.“

Begründung:

Klarstellung des Gewollten. Nach der Begründung sollen für Händler und Importeure von Motoren dieselben Pflichten gelten, d. h. unabhängig davon, ob der Motor bereits in einer/einem nicht für den Straßenverkehr bestimmten mo-

...

bilen Maschine oder Gerät eingebaut ist.

Da sich in der EU-Verordnung die Begriffsbestimmungen in diesem Punkt unterscheiden (§ 3 Nummer 51 und 52), soll die für die Marktüberwachung wichtige Festlegung in Bezug auf die Bereitstellung auf dem Markt nach Artikel 14 Absatz 1 im Verordnungstext ergänzt werden.

Die Ordnungswidrigkeitstatbestände sind entsprechend zu ergänzen.

3. Zu § 3 Absatz 4 der 28. BImSchV

In § 3 Absatz 4 sind die Wörter „anderen nationalen Behörden“ durch die Wörter „den Genehmigungsbehörden anderer Mitgliedstaaten“ und die Angabe „Nummer 59“ durch die Angabe „Nummer 55“ zu ersetzen.

Begründung:

Klarstellung des Gewollten. „Nationale Behörde“ ist neben der Genehmigungsbehörde jede andere Behörde, die [...] an der Marktüberwachung, der Grenzkontrolle oder dem Inverkehrbringen in einem Mitgliedstaat beteiligt und dafür zuständig ist. Ein Informationsaustausch zwischen diesen Behörden zentral über das Kraftfahrtbundesamt ist nicht sachgerecht, insbesondere auch nicht innerhalb Deutschlands.

4. Zu § 4 Absatz 2 – neu – der 28. BImSchV

§ 4 ist wie folgt zu ändern:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
- b) Folgender Absatz 2 ist anzufügen:

„(2) Die Marktüberwachungsbehörden können die zur Durchführung der Verordnung (EU) 2016/1628 erforderlichen Maßnahmen treffen.“

Begründung:

Die Verordnung (EU) 2016/1628 enthält in Artikel 7 keine allgemeine Ermächtigungsgrundlage für die Marktüberwachungsbehörden, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Darin wird nur eine Pflicht zur Prüfung von Unterlagen

...

und physischen Laborprüfungen statuiert. Auch Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 ermächtigt die Behörde nur zu wenigen Maßnahmen. Im Einzelfall kann es jedoch erforderlich sein, dass die Behörde einem Händler verbietet, ein bestimmtes Produkt zu verkaufen oder im Internet anzubieten. Diese Maßnahmen sind mildere und geeignetere Mittel als das Unbrauchbarmachen oder das Vernichten des Gerätes nach Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008. Zudem dürfte das Vorliegen einer „ernsten Gefahr“ bei einem Überschreiten der Emissionswerte nicht gegeben sein.

§ 24 BImSchG und § 52 Absatz 1 Satz 2 BImSchG ermächtigt die Behörden nur zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und der darauf beruhenden Bundes-Immissionsschutzverordnungen, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Die Verpflichtungen der Wirtschaftsteilnehmer sind jedoch in den Artikeln 8 bis 15 der Verordnung (EU) 2016/1628 festgelegt. Daher wird im neuen Absatz 2 eine allgemeine Eingriffsermächtigung für die Marktüberwachungsbehörden zur Durchführung der Verordnung (EU) 2016/1628 aufgenommen.

5. Zu § 4 Absatz 3 – neu – der 28. BImSchV

Dem § 4 ist nach Absatz 2 – neu* – folgender Absatz 3 anzufügen:

„(3) Kosten, die bei der Entnahme von Stichproben und deren Untersuchung entstehen, trägt der Wirtschaftsteilnehmer, der den Motor, die mobile Maschine oder das Gerät auf dem Markt bereitstellt. Kosten, die durch sonstige Überwachungsmaßnahmen entstehen, trägt der Wirtschaftsteilnehmer nur, wenn ein Verstoß gegen die Verordnung (EU) 2016/1628 festgestellt wird.“

Begründung:

Nach bisherigem Recht können die Marktüberwachungsbehörden auf der Grundlage von § 52 Absatz 4 Satz 2 BImSchG Gebühren und Auslagen für Laborprüfungen erheben, auch wenn kein Verstoß gegen die Emissionswerte der 28. BImSchV festgestellt wurde (vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 29. Januar 2018 – 22 BV 16.2046 –, juris). § 52 Absatz 4 Satz 2 BImSchG steht dem Europarecht nicht entgegen, da die Verordnungen (EU) 2016/1628 und (EG) 765/2008 keine Kostenregelung treffen (vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof a. a. O. Rn. 43 ff.). § 52 Absatz 1 BImSchG setzt jedoch eine Überwachung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutz-

* vgl. hierzu Ziffer 4

gesetzes und der darauf beruhenden Bundes-Immissionsschutzverordnungen voraus. Da nunmehr die Pflichten der Wirtschaftsteilnehmer überwiegend nicht mehr in der 28. BImSchV, sondern in der Verordnung (EU) 2016/1628 festgelegt sind, wird durch den neuen Absatz 3 Satz 1 eine entsprechende Kostenregelung für die Überwachung zur Durchführung der Verordnung (EU) 2016/1628 aufgenommen. Kostenpflichtig ist der Wirtschaftsteilnehmer im Sinne von Artikel 3 Nummer 53 der Verordnung (EU) 2016/1628, der den Motor oder das Gerät im Rahmen seiner Geschäftstätigkeit im Sinne von Artikel 3 Nummer 47 der Verordnung (EU) 2016/1628 anbietet. Das entspricht dem „Auskunftspflichtigen“ in § 52 Absatz 4 Satz 2 BImSchG. Die Kostentragungspflicht für sonstige Überwachungsmaßnahmen im neuen § 4 Absatz 3 Satz 2 entspricht der Kostentragungsregelung nach § 52 Absatz 4 Satz 3 BImSchG.

6. Zu § 5 Absatz 2 Nummer 10a – neu–,
Nummer 10b –neu – der 28. BImSchV

In § 5 Absatz 2 sind nach Nummer 10 folgende Nummern 10a und 10b einzufügen:

- „10a. entgegen Artikel 11 Absatz 4 den Namen, den eingetragenen Handelsnamen oder die eingetragene Handelsmarke und die Kontaktanschrift nicht angibt,
- 10b. entgegen Artikel 11 Absatz 5 nicht sicherstellt, dass dem Motor die in Artikel 43 genannten Informationen und Anweisungen beiliegen,“

Begründung:

Einführer ist jede natürliche oder juristische Person, die einen aus einem Drittland stammenden Motor erstmalig auf dem Markt der Europäischen Union bereitstellt (§ 3 Nummer 51 der Verordnung (EU) 2016/1628). Da die Motoren über Großhändler und Zwischenhändler weitervertrieben werden, ist der Einführer für die Marktüberwachungsbehörden nicht oder nur schwer zu recherchieren. Der Kontakt zum Einführer ist jedoch notwendig, um die Einfuhr von nicht vorschriftsmäßigen Motoren unterbinden zu können.

Der Einführer ist dafür verantwortlich, dass dem Motor der Wert der Kohlendioxid-Emissionen, die während des EU-Typengenehmigungsverfahrens ermittelt wurde, als Unterlage beiliegt. Will die Marktüberwachungsbehörde physische Kontrollen der Geräte durchführen, sind diese Angaben notwendig. Verstöße der Einführer sollten daher sanktioniert werden.

...

7. Zu § 5 Absatz 2 Nummer 12a – neu – der 28. BImSchV

In § 5 Absatz 2 ist nach Nummer 12 folgende Nummer 12a einzufügen:

- „12a. entgegen Artikel 13 Absatz 2 einen Motor auf dem Markt bereitstellt, ohne zu überprüfen, dass
- a) der Motor die vorgeschriebene Kennzeichnung nach Artikel 32 Absatz 1 aufweist,
 - b) der Hersteller nach Artikel 8 Absatz 5 oder der Einführer nach Artikel 11 Absätze 2 und 4 ihren Namen, den eingetragenen Handelsnamen oder die eingetragene Handelsmarke und die Kontaktanschrift angegeben haben,“

Begründung:

Der Verstoß gegen die Pflichten der Händler nach Artikel 13 Absatz 2 sollte als Ordnungswidrigkeit sanktioniert werden. Nur durch die Eigenkontrollen der Händler kann sichergestellt werden, dass nur vorschriftsmäßig gekennzeichnete Motoren in den Verkehr gebracht werden. Werden Verstöße der Händler nicht sanktioniert, geht die Marktüberwachung ins Leere. Ohne die Kennzeichnung der Motoren und ohne die weiteren Angaben der Hersteller und Einführer ist es für die Marktüberwachungsbehörden nicht überprüfbar, ob die vorgefundenen Motoren eine Typengenehmigung besitzen.

8. Zu § 5 Absatz 2 Nummer 18a – neu – der 28. BImSchV

In § 5 Absatz 2 ist nach Nummer 18 folgende Nummer 18a einzufügen:

- „18a. entgegen Artikel 20 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung (EU) 2016/1628 für ein und denselben Motortyp oder derselben Motorfamilie mehr als einen Antrag bei einer Genehmigungsbehörde einreicht,“

Begründung:

Um Mehrfachversuche bei unterschiedlichen Genehmigungsbehörden zum Erhalt einer EU-Typgenehmigung sanktionieren zu können, ist die Aufnahme in den Ordnungswidrigkeitstatbestand erforderlich. Es wird hierbei vorausgesetzt, dass die Dokumentation der Antragstellung auch bei Ablehnung in der IMI-Datenbank (Internal Market Information System (Binnenmarkt-Informationssystem)) erfolgt.

...

B

9. Der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik**, der **Verkehrsausschuss** und der **Wirtschaftsausschuss** empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.

C

10. Der **federführende Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** empfiehlt dem Bundesrat ferner, die folgende

E n t s c h l i e ß u n g

zu fassen:

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass in der Verordnung (EU) 2016/1628 und der hierauf beruhenden EU-Durchführungsrechtsetzung nicht geregelt ist, welche Anforderungen die Marktüberwachungsbehörden an den einzelnen geregelten Motor zu stellen haben. Die genannten Regelungen enthalten vielmehr Anforderungen an bestimmte Motortypen oder Motorenfamilien für das Typgenehmigungsverfahren. Im Rahmen der Typgenehmigung wird eine bestimmte Zahl von Grenzwertüberschreitungen einzelner Produkte als „Ausreißer“ toleriert, wobei nicht festgelegt ist, bis zu welcher Höhe ein Ausreißen möglich ist. Dabei bleibt offen, ob die Grenzwertüberschreitung nur im Typgenehmigungsverfahren oder auch hinsichtlich des einzelnen in Verkehr gebrachten Motors hinzunehmen ist. Hinsichtlich des Verfahrens zur Grenzwertbestimmung stehen zwei unterschiedliche Verfahren zur Auswahl, die regelmäßig zu anderen Ergebnissen führen. Dennoch beauftragt die EU-Verordnung die Mitgliedstaaten in Artikel 5 Absatz 5 dazu, die Marktüberwachung und die Kontrolle von auf dem Markt befindlichen Motoren durchzuführen, verpflichtet die Marktüberwachungsbehörden in Artikel 7 Absatz 1, einzelne Motoren physisch zu prüfen und setzt in Artikel 40 Absatz 1 i. V. m. Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008

...

voraus, dass Maßnahmen der Marktüberwachung in Bezug auf einzelne Produkte ergehen, gemäß denen diese Produkte vom Markt genommen werden müssen. Ohne einen Prüfungsmaßstab und die Festlegung auf ein verbindliches Messverfahren sind physische Prüfungen durch Marktüberwachungsbehörden aber nicht zielführend.

- b) Der Bundesrat stellt des Weiteren fest, dass trotz entsprechender Hinweise durch die Länder auch in der vorgelegten Achtundzwanzigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (28. BImSchV) keine Anforderungen an den einzelnen geregelten Motor festgelegt werden und keine Festlegung auf eines der zwei Prüfverfahren erfolgt.
- c) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob die beiden genannten und notwendigen Regelungen im nationalen Recht getroffen werden können. Sollte das nicht der Fall sein, fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, entsprechende Regelungen auf der EU-Ebene zeitnah in Brüssel einzufordern, um einen vernünftigen Vollzug der Verordnung (EU) 2016/1628 zu ermöglichen.
- d) Darüber hinaus stellt der Bundesrat fest, dass die Verordnung (EU) 2016/1628 im Unklaren lässt, ob die Unterlagen, auf deren Vorlage die Marktüberwachung nach Artikel 7 Absatz 2 einen Anspruch gegen den Wirtschaftsakteur hat, auch die Unterlagen der Typgenehmigung umfassen. Dadurch besteht für die Marktüberwachungsbehörden noch nicht einmal die Möglichkeit, der Problematik der Zulassung von zwei verschiedenen Messverfahren durch eine Orientierung an dem der Typgenehmigung zugrundeliegenden Messverfahren zu begegnen.
- e) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, zur Ermöglichung eines sachgerechten Vollzugs auch einen Anspruch der Marktüberwachungsbehörden auf Vorlage aller für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Unterlagen der Typgenehmigung auf EU-Ebene zeitnah einzufordern.
- f) Die Bundesregierung wird gebeten, innerhalb eines Jahres über das Veranlasste zu berichten.