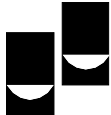


Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-8382/2007
{T 0/2}

Urteil vom 29. September 2008

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter Sauvant,
Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Thomas Moser.

Parteien

1. **Motosuisse**, Vereinigung der Schweizer
Motorrad- und Roller-Importeure, Marktgasse 38,
3011 Bern,
2. **A._____ AG**,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Saxer,
Steinbrüchel Hüsey Rechtsanwälte, Grossmünster-
platz 8, 8001 Zürich,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Bundesamt für Strassen (ASTRA), 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Abgasvorschriften für 50 cm³-Motorräder, Verfügung
des ASTRA vom 8. November 2007.

Sachverhalt:

A.

Motorräder mit bis zu 50 cm³ Hubraum, wozu z.B. Roller zählen, unterliegen in der Schweiz keiner Höchstgeschwindigkeit, in der EU einer solchen von 45 km/h. In der Schweiz fallen diese Fahrzeuge in die Ausweiskategorie A1 und dürfen von Personen ab 16 Jahren gefahren werden; im EU-Raum dürfen 16-Jährige in der Regel bereits hubraumstärkere Motorräder fahren. Für die Schweiz werden daher für Leute ab 16 Jahren 50 cm³-Motorräder importiert, wobei die Geschwindigkeitsbegrenzung nach dem Import durch Entdrosselung aufgehoben wird. In der Schweiz gehören diese Fahrzeuge, da sie keine Höchstgeschwindigkeit aufweisen, zu den *Motorrädern*, in der EU – wegen der Beschränkung auf 45 km/h – dagegen zu den *Kleinkraftträdern*.

In der Schweiz unterstellt das Bundesamt für Strassen (ASTRA) die 50 cm³-Motorräder abgasrechtlich neu, d.h. für die Typengenehmigung seit 2006 und für die Zulassung zum Verkehr seit 2007 bzw. bei Mengen von jährlich bis 5'000 Stück seit 2008, der sog. Euronorm 3. Das ASTRA stützt sich dabei auf schweizerisches Verordnungsrecht, das seinerseits auf EG-Richtlinien verweist. Bis Ende 2007 liess das ASTRA Motorradtypen, die nicht Euronorm 3-konform sind, im Sinne einer Übergangsregelung weiter zur Typengenehmigung zu. In der EU ist die Euronorm 3 für 50 cm³-Fahrzeuge, da sie dort als Kleinkraftträder gelten, vorderhand nicht anwendbar.

B.

Im Frühjahr 2007 besprach motosuisse, die Vereinigung der Schweizer Motorrad- und Rollerimporteure, mit dem ASTRA eine Verlängerung der Übergangsfrist. Dieses erklärte sich bereit, das Anliegen zu prüfen, sofern (1) alle Mitglieder von motosuisse ihre ausdrückliche Unterstützung bekundeten und (2) tatsächlich keine Euronorm 3-konformen Fahrzeuge in Aussicht stünden. Daraufhin gelangte motosuisse am 14. Mai 2007 mit einem Gesuch an das ASTRA. Gemäss diesem sollten die Typengenehmigungen und Zulassungen weiter, d.h. bis zur Einführung der Euronorm 3 in der EU, nach der Euronorm 2 erfolgen.

C.

Am 8. November 2007 wies das ASTRA das Gesuch ab. Es hielt fest, die zwei genannten Voraussetzungen seien nicht erfüllt. So seien bereits zwei Euronorm 3-konforme Typen genehmigt und es gebe Anzeichen, dass die neuen Anforderungen mit relativ geringem technischen Aufwand erfüllt werden könnten. Die Übergangsfrist könne nicht über

die allgemeine Ausnahmebestimmung verlängert werden, denn dadurch würde das mit den strengeren Emissionsvorschriften angestrebte Ziel, der bessere Schutz der Umwelt, verzögert. Eine Ausnahmeverfügung könne auch deshalb nicht erteilt werden, weil gar kein besonderer Fall vorliege; eine Erstreckung der Übergangsfrist müsste vielmehr über eine Änderung der betreffenden Verordnung erfolgen.

D.

Gegen diese Verfügung führen motosuisse (Beschwerdeführerin 1) und die A._____ AG (Beschwerdeführerin 2) am 10. Dezember 2007 mit gemeinsamer Eingabe Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie verlangen die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Feststellung, dass die Euronorm 3 auf 50 cm³-Motorräder ohne Höchstgeschwindigkeit nicht anwendbar sei. Eventualiter beantragen sie eine Ausnahmegewilligung, gemäss der 50 cm³-Motorräder, die der Euronorm 2 genügen, weiter zum Import und zur Typengenehmigung zuzulassen sind und zwar solange, bis auch in der EU die strengere Euronorm 3 angewandt wird. Subeventualiter beantragen sie die Rückweisung der Sache an das ASTRA (Vorinstanz) zur Neuurteilung. Zur Begründung führen sie aus, da in der EU bis 2010 oder 2012 die Euronorm 2 gelte, seien die Hersteller nicht bereit, für den vergleichsweise kleinen schweizerischen Markt Euronorm 3-konforme Motorräder zu entwickeln. Folglich seien derzeit praktisch keine solchen Fahrzeuge erhältlich. Wenn in der Schweiz die Euronorm 3 eingehalten werden müsse, so breche der betreffende Markt zusammen. Damit würden sie in ihrer Wirtschaftsfreiheit verletzt. Das sei umso problematischer, als es für die Geltung der Euronorm 3 keine klare Rechtsgrundlage gebe. Die Regelwerke seien kompliziert und das schweizerische Recht sei mangelhaft auf jenes der EU abgestimmt. Ferner werde gegen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz verstossen, denn die Anwendung der Euronorm 3 bzw. die Massnahme der Vorinstanz bringe ökologisch keinen Nutzen. Weiter habe die Vorinstanz die Erteilung einer Ausnahmegewilligung von sachlich und rechtlich unhaltbaren Voraussetzungen abhängig gemacht. Überdies habe sie den Sachverhalt nicht korrekt ermittelt und ihre Begründungspflicht verletzt. Schliesslich liege ein Verstoss gegen das Freihandelsabkommen der Schweiz mit der EG sowie gegen Regeln des GATT vor.

E.

Das Bundesverwaltungsgericht hat es mit Zwischenverfügung vom 4. März 2008 in Abweisung eines Gesuches der Beschwerdeführerinnen abgelehnt, im Sinne einer vorsorglichen Massnahme anzuordnen,

es sei für die Dauer des Beschwerdeverfahrens das bis Ende 2007 praktizierte Übergangsregime weiterzuführen, d.h. die Typengenehmigung gemäss der Euronorm 2 bei Fahrzeugtypen mit jährlichen Stückzahlen von bis 5'000.

F.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 14. April 2008 die Abweisung der Beschwerde. Die fraglichen Fahrzeuge zählten in der EU, wo es eine Höchstgeschwindigkeit von 45 km/h gebe, zu den Kleinkrafträdern (Kleinmotorräder), in der Schweiz dagegen, da die Begrenzung aufgehoben werde, zu den Motorrädern (Krafträder). Für die jeweilige Kategorie gelangten in der Schweiz die gleichen Vorschriften zur Anwendung wie in der EU, auch in zeitlicher Hinsicht. Das Argument der Beschwerdeführerinnen, das Absehen von einer Ausnahmebewilligung bringe ökologisch keinen Nutzen, treffe nicht zu. Ausserdem gebe es zwischenzeitlich für drei zusätzliche 50 cm³-Fahrzeuge Typengenehmigungen und es seien weitere angemeldet.

G.

Durch das Bundesverwaltungsgericht als Umweltfachbehörde beigezogen, hält das Bundesamt für Umwelt (BAFU) mit Stellungnahme vom 15. April 2008 fest, zwar sei eine ökologische Beurteilung der Unterschiede zwischen der Euronorm 2 und 3 schwierig. Trotzdem sei davon auszugehen, dass bei einer Unterstellung unter die Euronorm 3 eine Reduktion der Schadstoffe resultiere.

H.

Mit Replik vom 5. Juni 2008 führen die Beschwerdeführerinnen aus, das Problem liege nicht in der Anwendung der EU-Abgasnormen, sondern darin, dass die Schweiz, indem sie im Ausweiswesen eine Sonderlösung geschaffen habe, ihre Vorschriften nur teilweise an jene der EU angeglichen habe. Als unzutreffend und nicht belegt weisen sie sodann die Darstellung der Vorinstanz zurück, in Kürze werde ein attraktives Angebot an 50 cm³-Motorrädern, die die Euronorm 3 erfüllen, zur Verfügung stehen. Dem BAFU halten sie vor, es gehe nicht auf ihre Argumente und Überlegungen zum Umweltnutzen ein, sondern begnüge sich mit pauschalen Feststellungen und Behauptungen.

I.

Die Vorinstanz hält in ihrer Duplik vom 7. Juli 2008 nochmals fest, in der Schweiz würden für die fraglichen Fahrzeuge keine anderen Vorschriften gelten als in der EU. Vorliegend gehe es einzig um Abgasvorschriften, weshalb die Rügen der Beschwerdeführerinnen zur Rege-

lung betreffend die Führerausweise fehl am Platz seien. Die Einhaltung der Euronorm 3 bringe sehr wohl eine Verbesserung bei den Abgasemissionen; die Zweifel der Beschwerdeführerinnen am Umweltnutzen beruhten auf Hypothesen und Spekulationen.

J.

Mit einer weiteren Stellungnahme vom 7. Juli 2008 bekräftigt auch das BAFU seinen Standpunkt. Es hält dafür, die Emissionen der 50 cm³-Motorräder seien nicht vernachlässigbar. Letztere machten einen wichtigen Anteil an den 2-Takt-Motorrädern aus und diese verursachten, obschon sie bezogen auf die gesamthaft gefahrenen Kilometer unbedeutend seien, bei gewissen Emissionen über 20 % der Ausstösse.

K.

Weitere Sachverhaltselemente und Vorbringen der Beteiligten werden, soweit entscheidungswesentlich, in den folgenden Erwägungen erörtert.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Als allgemeines Verwaltungsgericht des Bundes beurteilt das Bundesverwaltungsgericht gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Da im Bereich des Strassenverkehrsrechts keine Ausnahme von der sachlichen Zuständigkeit besteht (Art. 32 VGG) und die Vorinstanz zu den Behörden nach Art. 33 VGG gehört, ist das Bundesverwaltungsgericht für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.

Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Diese drei Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG verlangt im Sinne einer formellen Beschwerde die Beteiligung am erstinstanzlichen Verfahren oder die Unmöglichkeit einer Teilnahme. Mit dem letztgenannten Fall ist gemeint, dass sich die Betroffenen aufgrund eines Fehlers der Behörden nicht als Partei konstituieren konnten, obwohl sie dazu befugt gewesen wären. Nicht legitimiert ist beispielsweise,

wer von sich aus auf eine Teilnahme am Verfahren vor der Vorinstanz verzichtet hat, dies etwa weil andere, welche die gleiche Stossrichtung verfolgen, sich dort in seinem Sinne (aber nicht in seinem Namen) beteiligt haben (vgl. zum Ganzen: MICHAEL BEUSCH/ANDRÉ MOSER/LORENZ KNEUBÜHLER, *Ausgewählte prozessrechtliche Fragen im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl]* 109/2008 S. 10 f., mit Hinweisen).

Ein Beschwerderecht steht auch Verbänden zugunsten ihrer Mitglieder zu. Für eine solche sog. egoistische Verbandsbeschwerde muss der Verband als juristische Person konstituiert sein, die Wahrung der in Frage stehenden Interessen muss zu seinen statutarischen Aufgaben gehören und er muss wenigstens eine Grosszahl seiner Mitglieder vertreten, die ihrerseits beschwerdebefugt sind (BGE 131 I 198 E. 2.1; BVGE 2007/20 E. 2.3; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1956a i.V.m. Rz. 1787).

2.1 Die Beschwerdeführerin 1 ist die Vereinigung der Motorrad- und Rollerimporteure der Schweiz. Das Gesuch, das die Vorinstanz mit der angefochtenen Verfügung abgewiesen hat, stammt von ihr. Sie ist damit zwar Adressatin der Verfügung. Von dieser ist materiell aber nicht sie betroffen, sondern es sind dies ihre Mitglieder. Für die Beschwerdelegitimation müssen daher die Voraussetzungen für die Verbandsbeschwerde erfüllt sein. Da die Beschwerdeführerin 1 der nationale Zusammenschluss der Motorradimporteure ist, wird die angefochtene Verfügung wirtschaftliche Auswirkungen auf eine Vielzahl der Verbandsmitglieder haben, die folglich beschwerdebefugt wären. Die Ergriffung eines Rechtsmittels in einer Angelegenheit wie der vorliegenden ist sodann auch vom statutarischen Zweck des als Verein organisierten Verbands, der Wahrung der gemeinsamen Interessen der Mitglieder, gedeckt. Die Beschwerdeführerin 1 ist somit als beschwerdelegitimiert anzusehen.

2.2 Die Beschwerdeführerin 2 war am Verfahren vor der Vorinstanz nicht als Partei beteiligt. Da das Verfahren durch ein Gesuch des Verbandes, der die Interessen der Betroffenen vertritt, in Gang gebracht wurde, stellt sich jedoch nicht die Frage, ob die Vorinstanz, indem sie die Beschwerdeführerin 2 nicht separat einbezog, fehlerhaft vorging. Letztere hat offenbar vielmehr bewusst auf ein eigenes Gesuch verzichtet. Da sie Mitglied des Verbands ist und mit diesem zusammen an den Vorgesprächen mit der Vorinstanz teilgenommen hat, kann das

Gesuch des Verbands als insbesondere auch in ihrem Namen gestellt gelten. Es ist mithin nicht der Fall gegeben, da jemand deshalb von einer Verfahrensteilnahme absieht, weil bereits andere in seinem Sinne (aber nicht in seinem Namen) handeln. Die formelle Beschwerde wäre der Beschwerdeführerin 2 indes nur bei dieser Konstellation abzusprechen (oben E. 2). Aufgrund ihrer materiellen Beschwerde ist sie vorliegend als beschwerdebefugt zu betrachten.

3.

Die Beschwerdeführerinnen beantragen die Aufhebung der angefochtenen Verfügung (1) sowie die Feststellung, dass die Euronorm 3 auf 50 cm³-Motorräder ohne Höchstgeschwindigkeit nicht anwendbar sei (2). Eventualiter verlangen sie weiter, es sei eine Ausnahme, wie sie die Vorinstanz verweigert hatte, zu gewähren (3). Der Antrag der Beschwerdeführerinnen, es sei die Nicht-Geltung der Euronorm 3 festzustellen, ist ein Feststellungsbegehren. Solche Begehren sind indes nicht ohne weiteres zulässig, weder im erstinstanzlichen noch im gerichtlichen Verfahren. Feststellungsverfahren sind subsidiär; wer sein Anliegen mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren wahren kann, muss ein solches und nicht ein auf Feststellung gerichtetes Begehren stellen. Gegenstand eines Feststellungsentscheids dürfen keine abstrakten, theoretischen Rechtsfragen sein, sondern nur konkrete Rechte und Pflichten. Wer ein Feststellungsbegehren stellt, muss dafür auf jeden Fall ein schutzwürdiges rechtliches oder tatsächliches Interesse nachweisen (Art. 25 Abs. 2 VwVG; vgl. zum Ganzen: BGE 126 II 300 E. 2c; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 200 ff.).

Ein Feststellungsinteresse ist vorliegend nicht ohne weiteres gegeben. Die Frage, ob die Euronorm 3 auf die hier interessierenden Motorräder anwendbar ist oder nicht, beschlägt jedoch den Kern des hier zu beurteilenden Rechtsstreits. So ergeben sich die strengereren Abgasvorschriften, welche die Vorinstanz durchsetzen will, direkt aus der Euronorm 3; ebenso beruht auf deren Geltung die hier angefochtene Verweigerung einer Ausnahmegewilligung. Ob die Euronorm 3 massgeblich ist oder nicht, ist mithin von derart zentraler Bedeutung, dass eine Klärung ohnehin nötig ist. Die Frage, ob auf das Feststellungsbegehren auch im Sinne eines selbständigen Begehrens eingetreten werden kann, braucht daher nicht abschliessend entschieden zu werden.

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt, namentlich sind Beschwerdefrist und -form gewahrt (Art. 50 und Art. 52 VwVG). Mit der obigen Einschränkung ist deshalb auf die Beschwerde einzutreten.

4.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die bei ihm angefochtenen Verfügungen auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). In manchen Bereichen auferlegt es sich jedoch eine gewisse Zurückhaltung, so wenn es um die Beurteilung technischer Fragen geht (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 446c). Unselbständige Verordnungen des Bundesrats kann es vorfrageweise auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit prüfen. Es darf sein eigenes Ermessen jedoch nicht an die Stelle desjenigen des Bundesrats setzen, wenn das Gesetz diesem einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt. Es hat sich vielmehr auf die Prüfung zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der durch das Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist (BGE 131 II 13 E. 6.1, BGE 128 II 34 E. 3b, je mit Hinweisen).

5.

Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die Wirtschaftsfreiheit der betroffenen Importfirmen werde verletzt. Einerseits werde gegen das Legalitätsprinzip verstossen, denn für die Unterstellung der fraglichen 50 cm³-Fahrzeuge unter die Euronorm 3 fehle es an einer klaren Rechtsgrundlage bzw. die Geltung der Norm würde dem Willen des Gesetzgebers zuwiderlaufen – dieser Themenkomplex ist als Erstes zu untersuchen (unten E. 6). Anschliessend ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerinnen durch die Regelung unverhältnismässig getroffen werden (unten E. 7) bzw. ob die Verweigerung einer Ausnahmebewilligung unverhältnismässig ist (unten E. 8).

Die Wirtschaftsfreiheit wird durch Art. 27 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) garantiert. Sie gilt indes nicht uneingeschränkt. Eingriffe sind, wie bei Grundrechten generell, nur unter drei Voraussetzungen zulässig. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 BV; REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, Bern 2007, § 9). Was das Gesetzmässigkeitsprinzip (Legalitätsprinzip) angeht, so wird verlangt, dass der Rechtssatz, auf den sich eine Verfügung stützt, genügend bestimmt ist. Das Handeln der Verwaltung muss im Einzelfall voraussehbar und rechtsgleich sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 386).

6.

Die Beschwerdeführerinnen halten das Legalitätsprinzip für nicht eingehalten. Sie kritisieren, die Vorinstanz leite ihren Standpunkt, wonach für 50 cm³-Fahrzeuge in der Schweiz die Euronorm 3 gelte, aus komplexen Verweisen im schweizerischen Verordnungsrecht auf Richtlinien der EG ab, die ihrerseits kompliziert und unklar seien. Die Verweise seien völlig pauschal und trügen dem Umstand nicht Rechnung, dass Richtlinien nicht unmittelbar wirksam seien, sondern der einzelstaatlichen Umsetzung bedürften. In der Schweiz fehle es an einer solchen Umsetzung und überdies gebe es im nationalen Recht Verordnungsbestimmungen mit Grenzwerten, die niedriger seien als jene der Euronorm 3. Weiter sei das schweizerische Recht mangelhaft mit jenem der EU koordiniert. In der EU gebe es ein stimmiges System von Fahrzeugkategorien, Abgasnormen und Führerscheinen. Zu Problemen komme es, weil die Schweiz nur einen Teilbereich davon übernehme. Die hiesige Sonderlösung im Bereich der Führerscheine führe dazu, dass die 50 cm³-Fahrzeuge für die Schweiz entdrosselt und entsprechend in die Kategorie der Motor- bzw. der Krafträder fallen würden, derweil sie in der EU – wegen der Geschwindigkeitsbegrenzung – zu den Kleinkraft- bzw. Kleinmotorrädern zählten.

Dem hält die Vorinstanz entgegen, gleich wie in der Schweiz gelte für 50 cm³-Motorfahrzeuge mit einer Höchstgeschwindigkeit von mehr als 45 km/h auch in der EU die Euronorm 3. Die Schweiz habe diese Regeln übernommen, auch was die Übergangsbestimmungen angehe.

6.1 Die sog. Euronorm 3 ist eine Abgasvorschrift im Interesse des Umweltschutzes; sie stellt Grenzwerte für Kohlenmonoxid (CO), Kohlenwasserstoffe (HC) und Stickoxide (NO) auf. Sie ist Teil der Richtlinie 97/24/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 17. Juni 1997 über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen (ABl. L 226 S. 1) und dort in Kapitel 5, Anhang II, Abschnitt 2.2.1.1.5, Zeile B enthalten. Die Vorschriften, die gegenüber der Vorgängerregelung, der Euronorm 2, strenger sind, gelten gemäss dem Titel zu Anhang II für Krafträder oder Dreiradfahrzeuge. Krafträder sind als zweirädrige Kraftfahrzeuge (...) mit einem Hubraum von mehr als 50 cm³ Hubraum (...) und/oder einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von mehr als 45 km/h definiert (Art. 1 Abs. 2 Bst. b der Richtlinie 2002/24/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 18. März 2002 über Typgenehmigung für zweirädrige oder dreirädrige Kraftfahrzeuge und zur Aufhebung der Richtlinie 92/61/EWG des Rates [ABl. L 124, S. 1]); Kleinkrafträder sind dage-

gen, soweit hier von Interesse, zweirädrige Kraftfahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von bis zu 45 km/h und einem Hubraum von bis zu 50 cm³ (Art. 1 Abs. 2 Bst. a/i 2002/24/EG). Aus Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2002/51/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 19. Juli 2002 zur Verminderung der Schadstoffemissionen von zweirädrigen und dreirädrigen Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG (ABl. L 252 S. 20) ergibt sich sodann, dass für neue, nicht Euronorm 3-konforme Fahrzeugtypen bzw. Fahrzeuge ab dem 1. Januar 2006 keine EG-Betriebserlaubnis bzw. ab dem 1. Januar 2007 u.a. keine Zulassungen mehr erteilt werden dürfen; bei Fahrzeugtypen, von denen in der EU jährlich nicht mehr als 5'000 Stück verkauft werden, ist der 1. Januar 2008 der Stichtag. Dieses Zusammenspiel von Normen mag kompliziert sein. Dennoch ist hinreichend klar, was gilt, namentlich was den sachlichen Anwendungsbereich, die Grenzwerte und das Übergangsrecht angeht.

6.2 Die Euronorm 3-relevanten Richtlinien, die 97/24/EG und die 2002/51/EG, sind nach Art. 52 Abs. 5 i.V.m. Anhang 5 Ziff. 212 der Verordnung vom 19. Juli 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS, SR 741.41) auch in der Schweiz anwendbar. Die Geltung der Richtlinie 97/24/EG betreffend Abgase ergibt sich ferner aus Ziff. 2.5.2 der Verordnung vom 2. September 1998 über technische Anforderungen an Motorräder, Leicht-, Klein- und dreirädrige Motorfahrzeuge (TAFV 3, SR 741.414). In begrifflicher Hinsicht stellt Ziff. 1.4 TAFV 3 klar, dass die EG-rechtlichen Termini „Kraftrad“ und „Kleinkraftrad“ im schweizerischen Recht den Begriffen „Motorrad“ bzw. „Kleinmotorrad“ entsprechen; Art. 14 Bst. b VTS definiert die Kleinmotorräder im Übrigen praktisch gleich wie die Richtlinie 2002/24/EG die Kleinkrafträder. Was die zeitliche Geltung internationaler Vorschriften angeht, hält Art. 3a VTS für die im Anhang 2 der VTS aufgeführten Regelwerke fest, sofern in der VTS keine anderen Fristen vorgesehen seien, würden die Übergangsbestimmungen der jeweiligen Regelungen gelten. Da die hier relevanten EG-Richtlinien im Anhang 2 der VTS aufgereiht sind und diese kein von der EG abweichendes Übergangsregime aufstellt, gelten die Stichtagen gemäss Art. 3 2002/51/EG: Typengenehmigungen haben sich demnach ab dem 1. Januar 2006, Neuzulassungen zum Verkehr ab dem 1. Januar 2007 bzw. dem 1. Januar 2008 nach der Euronorm 3 zu richten.

Damit ist für die Schweiz hinreichend klar geregelt, für welche Fahrzeugkategorien ab wann welche materiellen Abgasgrenzwerte gelten. Der Verordnungsgeber hat in den einschlägigen Erlassen gezielte Ver-

weise angebracht und terminologische Klärungen vorgenommen. Mit- hin hat er nicht einfach pauschal auf die erwähnten Richtlinien verwie- sen, sondern diese, soweit nötig, auch umgesetzt. Der Vorwurf der Be- schwerdeführerinnen, die Schweiz habe dem Umstand nicht Rechnung getragen, dass EG-Richtlinien einzelstaatlich umgesetzt werden müssten (vgl. zur Problematik: STEPHAN BREITENMOSER/ANDRÉ HUSHEER, Europarecht, Band I, 2. Aufl., Zürich 2002, Rz. 301 ff.), geht daher fehl.

6.3 An der Massgeblichkeit der Abgasgrenzwerte gemäss Euronorm 3 ändert auch die Verordnung vom 22. Oktober 1986 über die Abgas- emissionen von Motorrädern (FAV 3, AS 1986 1878) nichts. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die Euronorm 3 stehe im Widerspruch zu rein schweizerischen Abgasvorschriften, die deutlich milder seien (Ziff. 5.2.3 FAV 3). Diese stellten eine *lex specialis* dar und gingen der VTS (und den darin anwendbar erklärten EG-Richtlini- en) vor. Laut Vorinstanz ist die FAV 3 zwar nicht formell aufgehoben, jedoch materiell gegenstandslos bzw. nur noch bei Gebrauchtwagen von Belang. Die FAV 3 mag praktisch schon länger nicht mehr relevant sein, per 1. Januar 2008 wurde sie im Rahmen einer formellen Bereini- gung von Bundesrecht auch formell aufgehoben (AS 2007 4477 4483). Somit erübrigt es sich, die aufgeworfenen Fragen zu klären.

6.4 Nach Art. 8 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) ist der Bundesrat zum Erlass von Ausführ- ungsvorschriften über Bau und Ausrüstung von Motorfahrzeugen be- fugt, namentlich um Emissionen wie Lärm, Staub, Rauch, Geruch und dgl. zu vermeiden. Inhaltliche Vorgaben zu den Emissionsvorschriften, die aufzustellen sind, enthält das SVG nicht. Damit hat der Bundesrat einen weiten Gestaltungsspielraum, was angesichts der Technizität des zu Regelnden sachgerecht ist. Der Bundesrat hat sich beim Erlass von Emissionsvorschriften in letzter Zeit stark an das Recht der EG angelehnt. Mit der Typisierung der Fahrzeuge analog zur EU und der Anwendbarerklärung der entsprechenden Abgasvorschriften hat er seine Kompetenzen nicht überschritten. Die Angleichung an die EU beanstanden, da sich die international tätigen Fahrzeughersteller an den für den europäischen Binnenmarkt geltenden Vorschriften orientie- ren, grundsätzlich selbst die Beschwerdeführerinnen nicht.

6.5 Ihre Kritik geht vielmehr dahin, die Schweiz habe ihr Recht nicht in allen Teilen an jenes der EG angepasst, so was das Ausweiswesen angehe. Sie halten dafür, für die hier interessierenden – nicht ge- schwindigkeitsbegrenzten – 50 cm³-Motorfahrzeuge für Personen ab

16 Jahren (Unterkategorie A1; vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. c der Verkehrszulassungsverordnung vom 27. Oktober 1976 [VZV, SR 741.51]), fehle es an einer Grundlage für die Geltung der Euronorm 3, zumal es diese Kategorie in der EU gar nicht gebe.

Ziel der Anwendbarerklärung der Euronorm 3 war es, dass in der Schweiz die gleichen Abgasvorschriften gelten wie in der EU. Das wurde grundsätzlich auch erreicht. Für 50 cm³-Motorräder kommen faktisch jedoch unterschiedliche Regeln zur Anwendung, obwohl die Fahrzeuge beim Import in die Schweiz die gleichen sind wie in der EU. Das rührt daher, dass sie wegen der hiesigen Ausweisvorschriften entdrosselt werden und folglich in eine andere Kategorie fallen als in der EU. Dort zählen sie wegen der Beschränkung auf 45 km/h zu den Kleinkrafträdern (Kleinmotorräder), in der Schweiz wegen der Entdrosselung zu den Motorrädern (Krafträder). Folglich greift hier die Euronorm 3, in der EU dagegen die weniger strenge Euronorm 2. Wenn die Beschwerdeführerinnen nun geltend machen, für die speziellen Fahrzeuge der Ausweisunterkategorie A1 könne und wolle die Euronorm 3 nicht gelten, knüpfen sie an eine abgasrechtlich nicht relevante Grösse an. Unter welche materiellen Abgasnormen bestimmte Fahrzeugtypen fallen, beurteilt sich nach der Fahrzeugkategorie, die sich ihrerseits hauptsächlich nach dem Hubraum und der Geschwindigkeit der Fahrzeuge bestimmt. Ausweisrechtliche Einteilungen spielen bei der Frage, welche Abgasvorschriften massgebend sind, keine Rolle; sachlich würde auch nicht einleuchten warum. Somit ist nicht ersichtlich, weshalb die Euronorm 3 für 50 cm³-Fahrzeuge nicht gelten sollte.

6.6 Der Bundesrat erlässt nicht nur die Abgasvorschriften, sondern regelt auch das Ausweiswesen (vgl. Art. 14-15a SVG). Mit der Schaffung der Ausweisunterkategorie A1 ist er offenbar bewusst vom in der EU Üblichen abgewichen, wodurch er seine Kompetenzen ebenfalls nicht überschritten hat. Auch wenn es einzig als Folge der speziellen Ausweiskategorie dazu kommt, dass in der EU und in der Schweiz bezüglich der Abgaswerte bei ursprünglich gleichen Fahrzeugen andere Normen anwendbar sind, ist deren Geltung deswegen nicht unklar oder zweifelhaft. Vielmehr gibt es keinen Grund, bei den 50 cm³-Fahrzeugen nicht an die üblichen Grössen Hubraum und Geschwindigkeit anzuknüpfen (vgl. oben E. 6.5); hier gibt es bei den für den Schweizer Markt bestimmten Motorrädern aufgrund der fehlenden Geschwindigkeitsbegrenzung denn auch einen wichtigen Unterschied zu jenen in der EU. Dass in der Schweiz andere Vorschriften massgeblich sind als in der EU, mag für die Beschwerdeführerinnen sehr unbefriedigend

sein. Es gibt aber keine Anhaltspunkte dafür, dass diese im Verordnungsrecht angelegte Abweichung dem Willen des hiesigen Gesetzgebers zuwiderläuft, zumal er solche Fragen bewusst an die Exekutive delegiert und ihr einen grossen Spielraum belassen hat. Der Bundesrat sprengt diesen Rahmen nicht, jedenfalls nicht offensichtlich. Für das Bundesverwaltungsgericht besteht somit kein Anlass, die Regelung für ungesetzmässig zu erklären (vgl. oben E. 4).

6.7 Demzufolge kann festgehalten werden, dass die Euronorm 3 auf die hier fraglichen 50 cm³-Motorfahrzeuge anwendbar ist. Die Norm selber sowie die Rechtsgrundlagen für deren Geltung in der Schweiz sind hinreichend klar. Somit ist das Legalitätsprinzip nicht verletzt.

7.

Die Beschwerdeführerinnen rügen weiter einen Verstoss gegen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Nach diesem Prinzip muss eine Verwaltungsmassnahme geeignet und erforderlich sein für das Erreichen eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels. Überdies muss eine angemessene Zweck-Mittel-Relation gewahrt sein, d.h. die Massnahme muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen für die Betroffenen stehen oder – mit anderen Worten – zumutbar sein (BGE 132 I 49 I E. 7.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 581 ff.). Verhältnismässig müssen nicht nur behördliche Anordnungen im Einzelfall sein, sondern alles staatliche Handeln (Art. 5 Abs. 2 BV). Der Grundsatz muss mithin nicht nur bei der Rechtsanwendung, sondern auch bei der Rechtssetzung beachtet werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 585). Zunächst ist daher zu untersuchen, ob die strittige Regelung – als solche – verhältnismässig ist.

7.1 Laut den Beschwerdeführerinnen bringt es ökologisch kaum etwas, die Euronorm 3 bereits heute einzuführen. Sie erachten die Regelung bzw. deren sofortige Anwendung mit Blick auf das damit angestrebte Ziel, den besseren Schutz der Umwelt, für ungeeignet. Für die an sich gleichen (hauptsächlich 2-Takt)-Modelle gelte, je nachdem ob sie auf 45 km/h beschränkt seien oder nicht, die Euronorm 2 oder 3. Die Unterscheidung nach Geschwindigkeit sei indes kein taugliches Mittel zur Verminderung der Schadstoffemissionen. Die geschwindigkeitsbegrenzten 50 cm³-Motorfahrzeuge wiesen im Gegenteil schlechtere Abgaswerte auf als die unbegrenzten. So würden erstere, um im Verkehr innerorts (50 km/h) mithalten zu können, in der Regel unter Volllast laufen, was zu einem grösseren Abgasausstoss führe als bei den Letzteren, die bloss im Teillastbereich betrieben würden. Weiter zu berücksichtigen sei, dass die fraglichen Motorräder nur einen geringen

Anteil aller Fahrzeuge ausmachen, so dass die davon ausgehende Gesamtbelastung vernachlässigbar sei. Die sofortige Anwendung der Euronorm 3 bewirke ausserdem, dass die alten Fahrzeuge länger gefahren würden und der Occasionshandel zunehme.

Aus Sicht der Vorinstanz bringt die sofortige Anwendung der Euronorm 3 dagegen einen ökologischen Nutzen. Das BAFU räumt derweil ein, eine ökologische Beurteilung der Unterschiede zwischen der Euronorm 2 und 3 sei schwierig, denn es gebe nicht viele Messungen, die die spezifischen Emissionen bei ge- und entdrosselten Fahrzeugen aufzeigten. Dennoch könne festgehalten werden, dass bei höheren Geschwindigkeiten – wie sie wegen der Entdrosselung möglich würden – die NO_x-Emissionen überproportional anstiegen. Während die HC-Emissionen auch deutlich zunähmen, blieben die CO-Emissionen ungefähr gleich. Aufgrund dessen und weil der Typenprüfzyklus gemäss Euronorm 3 kürzer sei, werde mit deren Anwendung eine Schadstoffreduktion bewirkt. An den schweizweit gefahrenen Kilometern betrage der Anteil der 2-Takt-Motorräder zwar nur rund 1 %. Diese 2-Takt-Fahrzeuge, von denen die hier interessierenden einen grossen Teil ausmachten, würden allerdings mehr als 20 % der gesamten Nicht-Methan-Kohlenwasserstoffe und rund 20 % der krebserregenden Benzol-Emissionen verursachen.

7.2 Für das Bundesverwaltungsgericht, das bei der Beurteilung solch (umwelt-)technischer Fragen Zurückhaltung übt (oben E. 4), besteht kein Anlass, von den Darstellungen des BAFU abzuweichen. Entscheidend kann daran auch die Sorge der Beschwerdeführerinnen nichts ändern, die alten Fahrzeuge würden länger gefahren und es gebe mehr Occasionshandel. Dass es zu solchem Verhalten kommt, ist zwar nicht auszuschliessen. Umgekehrt ist aber auch festzuhalten, dass Euronorm 3-konforme Modelle erhältlich sind, sogar in zunehmender Masse (vgl. unten E. 7.3.2), und dies zu immer mehr Verkäufen von solchen neuen Fahrzeugen führen wird. Nichts für sich ableiten können die Beschwerdeführerinnen auch aus dem Umstand, dass das BAFU keine Einwände hatte, als es sich im Frühjahr 2006 als Umweltfachbehörde zur einstweiligen Weiteranwendung der Euronorm 2 für die Typengenehmigungen zu äussern hatte. Das BAFU erklärte sein Einverständnis nur mit Blick auf die Typengenehmigungen und unter der Annahme, dass die Anwendung der Euronorm 3 zeitlich beschränkt aufgeschoben würde, d.h. bis die strengeren Vorschriften auch bei den Verkehrs- und Importzulassungen zum Tragen kommen würden. Die Weiteranwendung der Euronorm 2 bei den Typengenehmi-

gungen führte laut Vorinstanz denn auch nicht dazu, dass Motorräder, die der Euronorm 3 nicht entsprachen, in Verkehr gesetzt wurden. Nicht nachvollziehbar ist sodann, was die Beschwerdeführerinnen mit ihrer Aussage bezwecken, die geschwindigkeitsbegrenzten 50 cm³-Fahrzeuge, also jene die maximal 45 km/h fahren dürfen und die in der Schweiz nach wie vor eine Rolle spielen, hätten einen grösseren Abgasausstoss, weil sie im Verkehr innerorts in der Regel unter Vollast liefen. Um diese Fahrzeuge, bei denen – auch in der Schweiz – weiter die Euronorm 2 greift, geht es vorliegend gerade nicht.

Somit ist davon auszugehen, dass die Schadstoffe bei einer sofortigen Geltung der Euronorm 3 reduziert werden. Kommt die Vorschrift sofort zum Tragen, wird also etwas für das damit anvisierte – im öffentlichen Interesse liegende – Ziel erreicht, den besseren Schutz der Umwelt. Auch wenn die Verbesserung kein Quantensprung ist, wie dies die Beschwerdeführerinnen ausführen, so kann sie doch als so wesentlich betrachtet werden, dass sich der Standpunkt der Vorinstanz vertreten lässt, das angestrebte Ziel, der bessere Emissionsschutz, werde vereitelt, wenn die Norm einstweilen nicht angewendet bzw. eine Ausnahme gewährt würde. Eine andere (mildere) Regelung, mit der der gleiche ökologische Fortschritt erzielt würde wie mit der Euronorm 3, ist nicht erkennbar. Diese erweist sich folglich als mit Blick auf einen besseren Umweltschutz geeignet und erforderlich (vgl. oben E. 7).

7.3 Damit die sofortige Anwendung der Euronorm 3 als insgesamt verhältnismässig gelten kann, muss weiter auch das Kriterium der Zumutbarkeit erfüllt sein. Zwischen Eingriffszweck und -wirkung muss mithin ein vernünftiges Verhältnis gewahrt sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 613 ff.). Ob dies der Fall ist, ist als Nächstes zu prüfen.

7.3.1 Die Beschwerdeführerinnen sind nicht nur der Meinung, die sofortige Anwendung der Euronorm 3 bringe ökologisch keinen Nutzen. Sie machen vor allem auch geltend, die mangelnde oder höchst zweifelhafte Eignung der Massnahme müsse bei der Interessenabwägung bzw. bei der Gegenüberstellung von Eingriffszweck und -wirkung in Rechnung gestellt werden. Für die Beschwerdeführerinnen wirke sich das neue Regime dramatisch aus, breche doch ein Markt mit einem Umsatzvolumen von Fr. 40 Millionen zusammen. Die auf 45 km/h begrenzten Motorfahräder seien für das junge Publikum als Alternative wenig begehrt. Die Vorinstanz hält dem entgegen, zu den zwei Euronorm 3-konformen Fahrzeugen, für die es im Verfügungszeitpunkt Typengenehmigungen gegeben habe, seien drei Modelle hinzugekommen und vier weitere seien angemeldet. In Kürze werde ein attrak-

tives Angebot an Euronorm 3-konformen Typen verfügbar sein. Die Beschwerdeführerinnen halten diese Darstellung für unzutreffend und nicht belegt. Von den typengenehmigten Modellen würden nur kleine Stückzahlen verkauft und die grossen Marken stellten noch keine Euronorm 3-tauglichen Fahrzeuge her.

7.3.2 Wie gezeigt (oben E. 7.1 f.), wird durch die Abgasvorschriften der Euronorm 3 eine Reduktion der Abgasemissionen erreicht und dadurch ein Beitrag geleistet zu einem besseren Schutz der Gesundheit der Menschen und der Umwelt. Dieses im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel ist äusserst wichtig. Zu beachten ist weiter, dass die Reduktionen, welche die strengeren Grenzwerte bei den NO_x-und HC-Emissionen bringen, nicht unwesentlich sind, dies weil bei höheren Geschwindigkeiten, die wegen der Entdrosselung möglich sind, der Ausstoss von NO_x und HC stark ansteigt. Diese Verbesserungen sind trotz des geringen Anteils der fraglichen Fahrzeuge an der Gesamtzahl der gefahrenen Kilometer durchaus bedeutsam, denn die Fahrzeuge verursachen gemäss den Angaben des BAFU 20 % der Nicht-Methan-HC- und der (krebserregenden) Benzol-Emissionen. Somit ist davon auszugehen, dass die Euronorm 3 für die Umwelt wenn auch keinen gewaltigen Fortschritt, so doch einen beachtlichen Nutzen bringt. Weiter gilt es zu bedenken, dass es im Umweltschutz häufig nur kleine Schritte gibt und jeder einzelne Bereich einen Beitrag zu leisten hat.

Umgekehrt ist einzuräumen, dass die Anwendung der Euronorm 3 die Mitglieder der Beschwerdeführerin 1 und die Beschwerdeführerin 2, weil Euronorm 3-konforme Fahrzeuge nicht in den Mengen erhältlich sind, wie sie abgesetzt werden könnten, wirtschaftlich empfindlich trifft, geht es doch – jedenfalls über die ganze Branche gesehen – um einen Markt von an die Fr. 40 Mio. Immerhin relativiert sich das Problem, und zwar in mehrfacher Hinsicht: So ist zu beachten, dass es bezogen auf die einzelnen Händler um ein relativ kleines Marktsegment geht, jenes der 16 bis 18-Jährigen (Art. 6 Abs. 1 Bst. c VZV); für die einzelnen Akteure dürften die Umsatzeinbussen damit nicht allzu stark ins Gewicht fallen. Weiter ist festzustellen, dass die Zahl der Typengenehmigungen für Euronorm 3-konforme Motorräder zunimmt. Zwar mag zutreffen, dass diese Modelle eher geringe Verkaufszahlen aufweisen und es bei den wichtigen Marken noch keine solche Fabrikate gibt. Ebenso einleuchtend ist aber das Argument der Vorinstanz, die Verkaufszahlen seien deshalb niedrig, weil es sich um neue Modelle handle, die zudem noch nicht stark beworben würden. Somit ist denkbar, dass es eine Verschiebung hin zu Marken gibt, die sich rasch

an die neuen Vorschriften anpassen. Das wäre denn auch im Sinne der neuen Regelung und des Umweltschutzes. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit ist sodann in Rechnung zu stellen, dass die Vorinstanz den Beschwerdeführerinnen bzw. der ganzen Branche bereits eine Übergangszeit bis Ende 2007 gewährt hat. Die heutige Situation ist für die Beschwerdeführerinnen trotz alledem unbefriedigend, und die wirtschaftlichen Interessen, die bei ihnen auf dem Spiel stehen, sind als erheblich einzustufen. Vor dem noch höher zu gewichtenden Anliegen des Umweltschutzes haben sie jedoch zurückzustehen. Damit das Bundesverwaltungsgericht der Euronorm 3 in Bezug auf 50 cm³-Motorräder – wegen Unverhältnismässigkeit – generell die Anwendbarkeit versagen könnte (vgl. oben E. 4), bräuchte es ein qualifiziertes Missverhältnis zwischen Eingriffszweck und -nutzen. Der hierfür nötige Grad ist vorliegend nicht erreicht. Vielmehr ist die Unterstellung der fraglichen Fahrzeuge unter die Euronorm 3 als insgesamt zumutbar und verhältnismässig zu qualifizieren.

8.

Eigentlicher Gegenstand der angefochtenen Verfügung ist ein Gesuch, mit dem die Beschwerdeführerin 1 um eine Ausnahmegewilligung nach Art. 220 Abs. 2 VTS ersucht hat. Demnach wären Euronorm 2-konforme 50 cm³-Motorräder weiter zum Import und zur Typengenehmigung zuzulassen gewesen, und zwar bis zur Einführung der Euronorm 3 in der EU selbst. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Abweisung dieses Gesuchs durch die Vorinstanz rechtmässig war. Die Beschwerdeführerinnen beantragen nunmehr beim Bundesverwaltungsgericht, es sei eine Ausnahmegewilligung zu erteilen.

8.1 Die Beschwerdeführerinnen führen aus, wegen der Sonderlösung in der Schweiz im Ausweiswesen sei ein besonderer Markt für 50 cm³-Motorräder ohne Höchstgeschwindigkeit entstanden. Die international tätigen Hersteller würden sich jedoch nicht auf den vergleichsweise kleinen Schweizer Markt ausrichten, sondern auf den europäischen Binnenmarkt, wo wegen der Höchstgeschwindigkeit von 45 km/h und der Klassierung als Kleinkrafträder die Euronorm 2 gelte. Darum seien derzeit praktisch keine 50 cm³-Motorräder erhältlich, die der Euronorm 3 genügten. Müsse diese in der Schweiz trotzdem eingehalten werden, so breche dieser Markt mit einem jährlichen Umsatzvolumen von Fr. 40 Millionen zusammen. Mit dieser Konstellation liege ein Sonder- bzw. Härtefall vor, der eine Ausnahmegewilligung nach Art. 220 Abs. 2 VTS rechtfertige. Das gelte umso mehr, als fraglich sei, ob mit der Anwendung der Euronorm 3 auf die betreffenden Fahrzeuge ein

ökologischer Nutzen erzielt werde. Einen Sonderfall habe implizit auch die Vorinstanz bejaht, sei sie doch bereit gewesen, das Gesuch zu prüfen. Unhaltbar sei jedoch, sowohl sachlich wie rechtlich, die Gewährung einer Ausnahme davon abhängig zu machen, dass alle Mitglieder des Verbands das Gesuch unterstützten und keine Euro-norm 3-konformen Fahrzeuge in Aussicht stünden.

Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Übergangsfrist könne nicht über eine Ausnahme nach Art. 220 Abs. 2 VTS verlängert werden, denn dadurch würde das mit den strengeren Emissionsvorschriften angestrebte Ziel, der bessere Schutz der Umwelt, verzögert. Eine Ausnahme könne auch deshalb nicht erteilt werden, weil gar kein besonderer Fall vorliege, denn vom Problem seien alle Importeure und Private gleichermassen betroffen. Eine Erstreckung der Übergangsfrist müsste über eine Änderung der betreffenden Verordnung erfolgen.

8.2 Gemäss Art. 220 Abs. 2 VTS kann die Vorinstanz in besonderen Fällen Ausnahmen von einzelnen Bestimmungen gestatten, wenn deren Zweck (Art. 8 Abs. 2 und 3 SVG), also z.B. die Verkehrssicherheit oder der Emissionsschutz, gewahrt bleibt. Wann diese Norm greift, ist durch Auslegung, orientiert an Wortlaut, Systematik sowie Sinn und Zweck, zu ermitteln (vgl. BGE 132 V 93 E. 5.2.1; BVGE 2007/7 E. 4.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 126 ff.). Voraussetzung für eine Ausnahme ist das Vorliegen eines besonderen Falles, und zwar eines Einzelfalles, was aus dem französischen Text, wo von „cas d'espèce“ die Rede ist, deutlich hervorgeht. Die Ausnahme ist sodann – dem Titel von Art. 220 VTS entsprechend – ein Instrument des Vollzugs oder der Rechtsanwendung und nicht ein allgemeineres Korrektiv. Ausnahmebewilligungen wie jene nach Art. 220 Abs. 2 VTS dienen dazu, die gesetzliche Regelung einzelfallweise zu verfeinern, so dass rechtlich nicht gewollte Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten vermieden werden. Denn für den Gesetz- und den Verordnungsgeber ist es weder möglich noch sinnvoll, alle möglichen Sondersituationen im Voraus zu erfassen. Generell müssen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung vier Voraussetzungen erfüllt sein: Die Möglichkeit einer Ausnahme muss in einem Rechtssatz vorgesehen und die dort verlangte Ausnahmesituation gegeben sein, weiter darf keine Normenkorrektur erfolgen und schliesslich muss eine umfassende Interessenabwägung für die Ausnahme sprechen. Ob eine Ausnahmesituation vorliegt, ist Rechtsfrage; wie ihr Rechnung zu tragen ist, dagegen Ermessensfrage (zum Ganzen: PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005,

§ 44 Rz. 31 ff.). Für Art. 220 Abs. 2 VTS ist festzuhalten, dass die Norm nur beim Vollzug und nur bei speziell gelagerten Einzelfällen, nicht aber bei einer grundlegend besonderen Konstellation zum Tragen kommt. Gleiches gilt für die spezifische Ausnahmegewilligung im Bereich der Typengenehmigung nach Art. 45 Abs. 1 der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die Typengenehmigung von Strassenfahrzeugen (TGV, SR 741.511).

8.3 Vorliegend geht es nicht um einen oder mehrere Einzelfälle und nicht um ein Vollzugsproblem; die Problematik ist vielmehr grundlegender Natur und bereits im Verordnungsrecht so angelegt. Zwar mag der Verordnungsgeber bei der Schaffung der Sonderregelung im Ausweiswesen nicht bedacht haben, dass es dereinst zu einer Situation wie der vorliegenden kommen kann. Die Frage, welche Abgasvorschriften gelten, ist aber klar geregelt (oben E. 6.2 ff.). Würde eine Ausnahme erteilt, würde mithin nicht bloss eine allgemein gehaltene Norm verfeinert, sondern eine eigentliche Normenkorrektur vorgenommen. Das ist aber nicht zulässig (Tschannen/Zimmerli, a.a.O., §44 Rz. 38) und das Problem einer Ausnahme nach Art. 220 Abs. 2 VTS mithin nicht zugänglich. Der Standpunkt der Vorinstanz, eine Lösung müsse über eine Änderung im Verordnungsrecht erfolgen, erweist sich damit als richtig.

8.4 Unabhängig davon war und ist eine Ausnahmegewilligung aber auch deshalb zu verweigern, weil sonst ein Zustand geschaffen würde, der mit dem Ziel der fraglichen Abgasnormen, einem besseren Schutz der Umwelt, in Widerspruch stünde (vgl. oben E. 7.1 f.). Dass das angestrebte Ziel trotz der Ausnahme gewahrt bleibt, ist nach Art. 220 Abs. 2 VTS Voraussetzung dafür, dass eine solche erteilt werden kann.

Die Verweigerung einer Ausnahme ist überdies auch zumutbar und damit verhältnismässig, dies aus den gleichen Gründen wie die im Verordnungsrecht angelegte Regelung selbst (oben E. 7 ff.).

8.5 Die Beschwerdeführerinnen bringen weiter vor, die Vorinstanz habe einen Sonderfall implizit bejaht, sei sie doch bereit gewesen, das Gesuch zu prüfen. Sie habe die Erteilung einer Ausnahme aber unzulässigerweise an zwei zusätzliche Voraussetzungen geknüpft. So habe sie verlangt, dass (1) alle Mitglieder des Verbands das Gesuch unterstützten und (2) keine Euronorm 3-konformen Fahrzeuge in Aussicht stünden. Das Bestehen eines Sonderfalls könne indes nicht vom Vorliegen dieser Voraussetzungen abhängen. Diese seien zudem nicht sachgerecht, entbehrten einer rechtlichen Grundlage und stellten eine unrechtmässige Eintretens- bzw. Kognitionsbeschränkung dar.

Die Vorinstanz hat das Gesuch der Beschwerdeführerin 1 aus mehreren Gründen abgewiesen, so weil die zwei erwähnten Voraussetzungen nicht erfüllt waren, weil sie befand, mit einer Ausnahme wäre das Ziel der Euronorm 3, der bessere Schutz der Umwelt, nicht mehr gewahrt und weil sie zum Schluss kam, es liege kein besonderer Fall vor. Wie gezeigt, durfte sie das Gesuch bereits aus den zwei letztgenannten Gründen abweisen. Darum ist an sich nicht relevant, wie es sich mit den zwei zusätzlichen Voraussetzungen verhält. Da diese gerade nicht erfüllt waren, können die Beschwerdeführerinnen daraus jedenfalls auch nichts für sich ableiten, etwa im Sinne des Vertrauensschutzes (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 626 ff.). Zu den zwei Voraussetzungen ist dennoch das Folgende festzuhalten: Das zweite Kriterium, die (Nicht-)Verfügbarkeit von Euronorm 3-konformen 50 cm³-Fahrzeugen ist nicht sachfremd, sondern konnte – im Prüfstadium und aus der Sicht der Vorinstanz – für die Frage des Vorliegens eines besonderen Falls durchaus bedeutsam sein. Nicht einsichtig ist hingegen, inwiefern die erste Bedingung, das Einverständnis aller Verbandsmitglieder, von Belang sein soll. Hätte die Vorinstanz das Gesuch einzig deshalb abgewiesen, weil nicht alle Mitglieder dieses unterstützten, wäre die Verfügung wohl als unrechtmässig aufzuheben gewesen.

9.

Demzufolge liegt mit Bezug auf die betroffenen Importbetriebe kein unzulässiger Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit vor. Die Anwendung der Euronorm 3 beruht auf einer dem Legalitätsprinzip genügenden, hinreichend klaren rechtlichen Grundlage. Die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Tätigkeit, wie sie sich aus der Verordnungsregelung bzw. aus der Verweigerung der beantragten Ausnahme ergibt, ist als insgesamt verhältnismässig zu bezeichnen.

10.

An dieser Stelle sind sodann die verfahrensrechtlichen Rügen zu behandeln. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht korrekt und vollständig ermittelt. Ferner sei ihnen das rechtliche Gehörs nicht ausreichend gewährt worden, namentlich habe die Vorinstanz die angefochtene Verfügung zu wenig eingehend begründet. Die Vorinstanz weist diese Vorwürfe zurück.

10.1 Die Beschwerdeführerinnen halten die Sachverhaltsermittlung für unvollständig, weil angeblich Abklärungen zum ökologischen Nutzen und zur Marktrelevanz der Fahrzeuge mit Typengenehmigung fehlen. Im Verwaltungsverfahren stellt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen fest (Art. 12 ff. VwVG). Sie muss die nötigen Unterlagen

beschaffen und die relevanten Umstände abklären (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 268). Vorliegend durfte die Vorinstanz, da die Abgasgrenzwerte mit der Euronorm 3 verschärft werden, von der Vermutung ausgehen, dass damit auch effektiv eine Verbesserung beim Umweltschutz erreicht wird. Die Beschwerdeführerin 1 hatte den ökologischen Nutzen im Gesuchsverfahren denn auch nicht grundsätzlich bestritten. Abklärungen dazu, welche Marken auf dem Markt wie präsent sind, wären zwar allenfalls nützlich gewesen. Darauf konnte es aber nicht entscheidend ankommen, denn Anpassungen durch die Hersteller und mögliche Verschiebungen auf dem Markt standen erst bevor. Die Kritik an der Sachverhaltsermittlung erweist sich damit als unbegründet.

10.2 Weiter beanstanden die Beschwerdeführerinnen, mit den zwei zusätzlichen Voraussetzungen für die Gewährung einer Ausnahme habe die Vorinstanz eine unzulässige Eintretens- bzw. Kognitionsbeschränkung geschaffen und so den ihr zustehenden Gehörsanspruch unterlaufen. Das rechtliche Gehör gibt den Rechtsunterworfenen Anspruch darauf, mit ihren Begehren angehört zu werden, Einsicht in die Akten zu erhalten und sich zu den wesentlichen Punkten zu äussern (Art. 29 VwVG ff.; BVGE 2007/27 E. 5.5.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1672). Dieses Recht wurde vorliegend nicht verletzt. Die Beschwerdeführerin 1 war mit der Vorinstanz vor deren Entscheid in Kontakt und hat ihren Standpunkt einbringen können. Dass ihrem Anliegen schliesslich nicht gefolgt wurde, bedeutet keine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Was die zwei Voraussetzungen angeht, von denen die Vorinstanz eine Ausnahme zunächst abhängig machte, ist festzuhalten, dass schliesslich mehrere Gründe zur Abweisung des Gesuchs führten. Im Ergebnis wirkten sich die zwei Bedingungen jedenfalls nicht wie eine Kognitionsbeschränkung aus (vgl. oben E. 8.5).

10.3 Die Beschwerdeführerinnen kritisieren sodann, die Vorinstanz habe ihren Entscheid ungenügend, d.h. bloss summarisch begründet. Eine Begründung (Art. 35 Abs. 1 VwVG) ist dann ausreichend, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite des Entscheids zu erkennen und diesen sachgerecht anzufechten. Die Behörde braucht sich nicht zu allen Vorbringen zu äussern, sondern kann sich auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es muss ersichtlich sein, von welchen Überlegungen sie sich leiten liess. Die Anforderungen an die Begründung sind höher, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde und je komplexer die Sach- und Rechtslage ist (BGE 129 I 232 E. 3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1705 ff.). Vorliegend ist die Begründung sehr knapp. Angesichts

der Komplexität der Sach- und Rechtslage wäre wünschbar gewesen, wenn sie etwas ausführlicher ausgefallen wäre; die Kritik der Beschwerdeführerinnen ist deshalb nicht ganz unberechtigt. Ihnen musste aber dennoch klar sein, und dies ist entscheidend, welches die Tragweite des Entscheids ist und von welchen Überlegungen sich die Vorinstanz leiten liess. Sie waren denn auch imstande, ihn sachgerecht anzufechten. Folglich ist die Begründungspflicht nicht verletzt.

11.

Die Beschwerdeführerinnen machen schliesslich geltend, Folge der Anwendung der Euronorm 3 sei eine erhebliche Beschränkung der Einfuhr von 50 cm³-Motorfahrrädern, die nur der Euronorm 2 genügten. Dadurch würden internationale Handelsvorschriften verletzt, so das Freihandelsabkommen (FHA) zwischen der Schweiz und der EG (Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft [SR 0.632.401]) und GATT/WTO-Regeln (vgl. Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation [SR 0.632.20], Anhang 1A.1 [GATT 1994, Uruguay-Runde], Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947 [GATT, SR 0.632.21]). Die Regelwerke erlaubten zwar staatliche Massnahmen, die sich (negativ) auf den zwischenstaatlichen Handel auswirkten, z.B. aus Gründen des Umweltschutzes. Vorliegend bringe die Euronorm 3 ökologisch aber gerade nichts; mithin sei ein unzulässiges Handelshemmnis gegeben.

Beide Abkommen, das FHA und das GATT, bezwecken u.a. den Abbau von Zöllen und die Beseitigung mengenmässiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie von Massnahmen mit gleicher Wirkung (RENÉ RHINOW/GERHARD SCHMID/GIOVANNI BIAGGINI, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel 1998, S. 180 f. und S. 208). Gemäss langjähriger Praxis des Bundesgerichts sind sie reine Handelsabkommen, die nur die zwischenstaatlichen Beziehungen regeln (zum Ganzen: DANIEL WÜGER, Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien, Bern 2005, S. 154 ff. und S. 168 ff.). Eine Einzelperson kann staatsvertragliche Normen indes nur dann anrufen, wenn sie sog. direkt anwendbar (self-executing) sind. Da das Bundesgericht den self-executing-Charakter von FHA (vgl. BGE 105 II 49 E. 3 ff.) und GATT (vgl. BGE 112 Ib 183 E. 3c i.f.) verneinte, blieb es Einzelpersonen und Wirtschaftsakteuren versagt, sich darauf zu berufen. Die Haltung des Bundesgerichts wurde in der Lehre kritisiert. In jüngster Zeit ist es denn in Bezug auf einzelne Bestimmungen auch von der direkten

Anwendbarkeit ausgegangen (vgl. BGE 131 II 271 E. 10.3 ff. sowie E. 10.6). Ob es vorliegend um direkt anwendbare Normen geht und ob überhaupt eine Massnahme in Frage steht, die einer mengenmässigen Beschränkung gleichkommt, kann offen bleiben, denn die Berufung auf FHA und GATT nützt den Beschwerdeführerinnen schon aus einem anderen Grund nichts. Wie sie selber ausführen, lassen sowohl das FHA wie das GATT in gewissen Fällen Massnahmen zu, die sich handelshemmend auswirken, so z.B. wenn es um den Schutz der Umwelt geht (vgl. Art. 20 FHA und Art. XX GATT). Die Anwendung der Euronorm 3 auf 50 cm³-Motorfahräder erfolgt aus Gründen des Umweltschutzes. Damit wird entgegen der Meinung der Beschwerdeführerinnen auch effektiv ein besserer Schutz der Umwelt erreicht (oben E. 7.1 ff.). Die Unterstellung unter die Euronorm 3 bzw. das Nichtgewähren einer Ausnahme sind entsprechend als erforderlich und gerechtfertigt anzusehen.

12.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass es für die Geltung der Euronorm 3 für 50 cm³-Motorfahräder eine hinreichende rechtliche Grundlage gibt. Die Regelung ist verhältnismässig und greift nicht übermässig in die Wirtschaftsfreiheit der betroffenen Importbetriebe ein. Ebenfalls nicht zu beanstanden ist die Verweigerung einer Ausnahme nach Art. 220 Abs. 2 VTS. Für eine solche Bewilligung ist erstens gar kein besonderer Fall gegeben und zweitens würde sonst das Ziel der strengeren Abgasvorschriften, der bessere Schutz der Umwelt, beeinträchtigt. Weil die angefochtene Verfügung im Ergebnis somit richtig ist und weil keine Verfahrensfehler auszumachen sind, ist auch dem Subeventualantrag, die Sache sei zur Neu beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, nicht zu entsprechen.

Soweit auf die Beschwerde eingetreten werden kann (vgl. oben E. 3), erweist sie sich somit als unbegründet und ist abzuweisen.

13.

Bei diesem Ausgang gelten die Beschwerdeführerinnen als unterliegend, weshalb sie nach Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten, einschliesslich jener für die Zwischenverfügung vom 4. März 2008, zu tragen haben. Die Kosten sind auf insgesamt Fr. 3'000.– festzusetzen. Dieser Betrag ist mit den geleisteten Kostenvorschüssen in der Höhe von je Fr. 1'500.– zu verrechnen.

14.

Da sie unterliegen, haben die Beschwerdeführerinnen keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.

Den Beschwerdeführerinnen werden Verfahrenskosten von Fr. 3'000.– auferlegt. Sie werden mit den geleisteten Kostenvorschüssen von je Fr. 1500.– verrechnet.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen (mit Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (eingeschrieben)
- das Generalsekretariat UVEK (mit Gerichtsurkunde)
- das BAFU (eingeschrieben)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

André Moser

Thomas Moser

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: