

## **Typgenehmigung transparenter machen und Marktüberwachung ausbauen – für mehr Wahrheit und Klarheit auf dem Automobilmarkt**

### **Unaufgeforderte Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.**

zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine  
Verordnung über die „Genehmigung und die Markteinführung  
von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von  
Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen  
Einheiten für diese Fahrzeuge“.

14. April 2016

#### **Impressum**

*Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.*

*Team  
Mobilität & Reisen*

*Markgrafenstraße 66  
10969 Berlin*

*mobilitaet@vzbv.de*

# I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt die Bestrebungen der Europäischen Kommission, die bestehende Richtlinie 2007/46/EG zur Genehmigung von Kraftfahrzeugen zu ersetzen. Nicht zuletzt die Entwicklungen der letzten Monate in Folge des VW-Skandals haben Defizite bei der Typzulassung und eine mangelhafte Marktüberwachung zu Tage treten lassen. Aus diesem Grund muss es Ziel der neuen EU-Verordnung sein, das System der Typgenehmigung transparenter zu gestalten, schnelle und unabhängige Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten zu ermöglichen und Verletzungen des bestehenden Gesetzesrahmens durch Hersteller angemessen aber wirkungsvoll zu sanktionieren. Nur so kann das verlorengegangene Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher wieder gewonnen werden.

Der vorliegende Kommissionsentwurf greift dabei viele der Kritikpunkte des vzbv am bestehenden Typgenehmigungsverfahren auf und geht somit in die richtige Richtung, jedoch besteht aus Sicht des vzbv noch Verbesserungsbedarf bei einigen Punkten. Der vzbv begrüßt, dass der Kommissionsvorschlag COM(2016) 31 final die Form einer Verordnung hat. Dies sichert eine schnelle und in allen Mitgliedsstaaten gleichzeitig in Kraft tretende Umsetzung. Zudem verhindert es eine Schwächung des Vorschlages durch eine unterschiedliche Auslegung und Umsetzung in den verschiedenen EU-Staaten.

## Empfehlungen

- Quantitative Mindestziele für durchzuführende Konformitätsprüfungen für die Mitgliedsstaaten und die EU-Ebene.
- Schaffung einer europäischen Überwachungsbehörde für Typgenehmigungen und Konformitätsprüfungen und unabhängige Tests von bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeugen auf EU-Ebene.
- Vollständige Unabhängigkeit der technischen Prüfdienste von Autoherstellern und Zulieferern, unabhängige Marktüberwachung durch eine geeignete Behörde.
- Der Typgenehmigungsprozess muss transparenter werden, um eine größtmögliche Verantwortlichkeit von EU, Behörden der Mitgliedsstaaten, Automobilherstellern und technischen Prüfdiensten zu sichern.
- Verstöße gegen Herstellerangaben müssen wirksam sanktioniert, die offiziellen Angaben korrigiert und Verbraucher gegebenenfalls entschädigt werden.
- Rückrufprozesse müssen transparenter gestaltet werden, um betroffene Fahrzeugbesitzer besser zu informieren.
- Aspekte der Datensicherheit und des Datenschutzes müssen stärker berücksichtigt und Verbraucherinteressen vollumfänglich geschützt werden.

## II. BEWERTUNG IM EINZELNEN

### 1. Marktüberwachung und Konformitätsüberprüfung

Nach erfolgter Typgenehmigung ist eine konsequente Marktüberwachung und Überprüfung der Konformität von Fahrzeugen, zum Beispiel in Bezug auf die Einhaltung von Schadstoffemissionen und Kraftstoffverbrauch, unerlässlich. Das Fehlen spezifischer Anforderungen für unabhängige Konformitätsprüfungen, sowohl auf nationaler wie auch EU-Ebene, ist eine große Schwäche der derzeitigen Regulierung. Die im Zuge des VW-Skandals zurückhaltende und zögerliche Haltung des KBA zeigt, dass verbindliche qualitative und quantitative Vorgaben für In-Use-Prüfungen von Fahrzeugen notwendig sind.

Der Kommissionsvorschlag trägt diesem Umstand Rechnung und benennt Anforderungen an die nationalen Marktüberwachungsbehörden (Artikel 8) sowie die EU-Ebene (Artikel 9). Jedoch werden in Artikel 8 (1) und Artikel 9 (1) lediglich „Kontrollen in angemessenem Umfang“ vorgeschlagen, ohne definierte quantitative Ziele. Diese sind jedoch notwendig, um (a) eine repräsentative und aussagekräftige Anzahl an Fahrzeugen pro Jahr und Land auf Einhaltung der Konformität zu prüfen und (b) die heute bereits in einigen Mitgliedsstaaten zu erkennende Praxis, unabhängige Überprüfungen von Fahrzeugen durch bzw. im Auftrag der Marktüberwachungsbehörden nicht durchzuführen, mittels quantitativer Vorgaben zu beenden.

Aus diesem Grund fordert der vzbv verbindliche qualitative und quantitative Ziele der jährlich zu überprüfenden Fahrzeuge. Neben einer Mindestzahl an insgesamt zu testenden Fahrzeugen<sup>1</sup> ist auch eine Berücksichtigung bestimmter Fahrzeuge denkbar, zum Beispiel besonders verkaufstarke Modelle, sehr sparsame bzw. hochemittierende Fahrzeuge oder Fahrzeuge, die neue Motorgenerationen oder neue Technologien in den Markt bringen.

Bei den Konformitätsprüfungen ist darauf zu achten, dass diese ausschließlich in unabhängigen Laboren (also nicht in einer einem Automobilhersteller zugehörigen Einrichtung) durchgeführt werden. Gleichzeitig ist es unabdingbar, dass neben den Laboruntersuchungen die Luftschadstoffe und CO<sub>2</sub>-Emissionen auch mittels mobiler Messungen (PEMS – Portable Emission Measurement System) geprüft werden. Die so erfassten Real Driving Emissions (RDE) müssen für alle Fahrzeugklassen und Antriebsarten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

### 2. Zuständigkeiten auf EU-Ebene

Im Kommissionsvorschlag wird nicht näher ausgeführt, welche EU-Einrichtung mit der Nachprüfung der Einhaltung der Zulassungsvorschriften betraut wird. Die technische Abwicklung der Konformitätsprüfungen könnte nach Erachten des vzbv das Joint Research Center (JRC) übernehmen. Dieses verfügt neben der fachlichen Expertise auch über eigene Testlabore und Erfahrungen bei der Durchführung von PEMS-Messungen.

---

<sup>1</sup> In den USA, einem der EU vergleichbaren Automobilmarkt, führen die zuständigen Behörden rund 150 In-Use-Konformitätsprüfungen pro Jahr durch. Dies könnte auch eine für die Europäische Union praktikable Zielgröße sein.

In Abhängigkeit der Anzahl der jährlich durchzuführenden Untersuchungen durch das JRC bleiben eine entsprechende Ausstattung der Finanzmittel und eine Erweiterung der Laborkapazitäten unbenommen.

Neben der technischen Durchführung der Konformitätsprüfungen durch das JRC besteht jedoch zusätzlicher Bedarf an einer zuständigen Behörde auf EU-Ebene, die für Fragen der Typprüfung- und Zulassung, Marktüberwachung, Austausch und Koordination mit den nationalen Typpenehmigungs- und Marktüberwachungsbehörden und eventuellen Sanktionen verantwortlich ist. Im Gegensatz zu anderen Verkehrsträgern, wie zum Beispiel im Schienenverkehr der Europäischen Eisenbahngesellschaft, gibt es im Bereich des Straßenverkehrs keine vergleichbare EU-Behörde.

### **3. Interessenkonflikte vermeiden**

Durch das derzeitige Typprüfungs- und Zulassungsverfahren hat sich ein enges Beziehungsgeflecht zwischen Herstellern, technischen Prüforganisationen und nationalen Zulassungsbehörden entwickelt. Aus Sicht des vzbv ist es unter anderem bedenklich, dass zur Unabhängigkeit verpflichtete Prüforganisationen und Zulassungsbehörden für ihre Dienstleistungen direkt von den Automobilherstellern bezahlt werden. Zudem ergibt sich durch die Vielzahl der in Deutschland zur technischen Prüfung berechtigten Prüfdienste automatisch ein Wettbewerb zwischen diesen um lukrative Aufträge der Automobilhersteller. Um jedweden Zweifel an der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Prüfdienste und Zulassungsbehörden auszuräumen sind direkte Zahlungen zwischen Herstellern und technischen Prüfdiensten zu untersagen. Aus diesem Grund begrüßt der vzbv die in Artikel 30 vorgeschlagenen Regelungen, die die Erstellung einer nationalen Gebührenordnung vorsieht und direkte Zahlungen von Autoherstellern an Prüfdienste unterbindet. Gleichzeitig ist die regelmäßige und unabhängige Überprüfung der nationalen Typpenehmigungsbehörden wie vorgeschlagen in Artikel 71 und Artikel 77 sinnvoll und notwendig.

Bezüglich der Unabhängigkeit der technischen Prüfdienste sieht der vzbv in Artikel 73 noch Ergänzungsbedarf. Zusätzlich zu den vorhandenen Formulierungen muss zusätzlich und eindeutig festgeschrieben werden, dass der technische Prüfdienst in keinerlei Rechtsbeziehungen zu einem Fahrzeughersteller bzw. Zulieferer stehen darf.

Die Marktüberwachung von im Betrieb befindlichen Fahrzeugen muss durch eine geeignete Behörde veranlasst werden, die entsprechenden Kontrollmessungen müssen durch unabhängige Prüfinstitutionen erfolgen. Wichtig ist dabei, dass das Aufsichtsziel der Behörde den Aspekt des Verbraucherschutzes umfasst und die Überprüfung von Fahrzeugen in diesem Sinne geplant, durchgeführt, dokumentiert und gegebenenfalls sanktioniert wird. Sofern noch nicht vorhanden, ist das Aufsichtsziel der Behörde um den Aspekt des Verbraucherschutzes zu erweitern. Bei der Organisation der Marktüberwachung ist zusätzlich darauf zu achten, dass die damit betrauten Mitarbeiter andere sind, als die mit der Typprüfung betrauten Mitarbeiter.

## 4. Transparenz

Das derzeitige Typgenehmigungsverfahren ist wenig transparent und somit schwer nachvollziehbar. Informationen, welcher technische Prüfdienst welches Fahrzeug geprüft hat, in welchem Land die Autohersteller für ihre einzelnen Modelle die Typzulassung erhalten haben oder wie viele bzw. welche Fahrzeuge bzw. Bauteile keine Typgenehmigung erhalten haben und warum, sind nicht öffentlich verfügbar. Zudem sind technische Informationen von Fahrzeugen, die für Typprüfung und die In-Use-Konformitätsprüfung relevant sind, zum Beispiel der sogenannte „Road load coefficient“, in der EU nicht verfügbar, was eine unabhängige Bewertung erschwert<sup>2</sup>. Dies nährt Befürchtungen, dass die Fahrzeuge in test-optimierten und nicht repräsentativen Bedingungen geprüft werden und somit zu unrealistischen Ergebnissen führen.

Im Hinblick auf eine größtmögliche Transparenz bedarf der Kommissionsvorschlag einer Verschärfung. Ziel muss es sein, dass alle relevanten Informationen vollständig öffentlich verfügbar sind. So sollte gemäß Artikel 6 (6) nicht nur eine „Zusammenfassung der Ergebnisse“ veröffentlicht werden, sondern ein „vollständiger Bericht“, der auch die jeweiligen Fahrzeugmodelle aufführt. Ebenso sollten Artikel 71 (9) und Artikel 80 (3) um die Veröffentlichung eines „vollständigen Berichts“ ergänzt werden. Zusätzlich sollte eine öffentlich zugängliche und kostenlose Datenbank eingerichtet werden, in welcher sämtliche bei Fahrzeugtests vor und nach der Erstzulassung erhobenen Daten zugänglich sind.

Der vzbv begrüßt Artikel 23 (4), welcher den Genehmigungsbehörden und technischen Prüfdiensten Zugang zur Software und den Algorithmen des Fahrzeuges ermöglicht. Jedoch sollte dies noch um den Passus „Quellcode“ ergänzt werden, welcher erst eine tiefgehende und vollständige Analyse ermöglicht. Datenschutzaspekte bezüglich der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen der Autohersteller sind selbstverständlich und vollumfänglich zu berücksichtigen, solange sie nicht die Arbeit der Genehmigungsbehörden und technischen Prüfdiensten beeinträchtigen.

## 5. Sanktionen

Ein verlässliches Zulassungsverfahren und eine wirksame Marktüberwachung sind nur möglich, wenn es gleichzeitig wirkungsvolle, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionierungsinstrumente gibt. Artikel 89 und 90 greifen diesen Aspekt auf. Explizit aufgenommen werden sollte, dass der Einsatz von Abschaltautomatiken oder anderen technischen Einrichtungen bzw. dafür hinterlegte Software (allgemein bezeichnet als Defeat device) die Verhängung von Strafzahlungen zur Folge hat. Ebenso sollte ergänzt werden, dass die Hersteller verpflichtet werden, im Fall von Verstößen gegen die Herstellererklärung die relevanten Daten in den Typgenehmigungsunterlagen zu korrigieren. Daraus resultierende Nachteile für die Verbraucherinnen und Verbraucher sind vollumfänglich, zum Beispiel mittels Entschädigungszahlungen, durch die Hersteller zu kompensieren. Die im Rahmen des Ermittlungs- und Sanktionierungsverfahrens erhobenen Daten sind zu veröffentlichen.

---

<sup>2</sup> In den USA sind zum Beispiel die Ergebnisse des 'Road load test' öffentlich verfügbar

## 6. Fahrzeugrückrufe

Die derzeitige Diskussion um Fahrzeugrückrufe in Folge des VW-Skandals hat gezeigt, dass das heutige System intransparent und kundenunfreundlich ist. Eines der Hauptprobleme ist, dass Verbraucher nur mangelhafte Informationen über die Auswirkungen von Rückrufen auf das zukünftige Verhalten ihrer Fahrzeuge hinsichtlich Schadstoffemissionen, Kraftstoffverbrauch oder Leistung haben. Aus diesem Grund schlägt der vzbv eine Ergänzung von Artikel 57 (3) Absatz 2 vor, nachdem die Genehmigungsbehörde zusätzlich „einen öffentlich zugänglichen und vollständigen Bericht veröffentlicht, in dem eine Bewertung der vorgeschlagenen und genehmigten Abhilfemaßnahmen dargestellt wird“. Ferner ist es aus Sicht des vzbv notwendig, dass alle Besitzer betroffener Fahrzeuge durch die Autohersteller innerhalb eines Monats vollumfänglich und in allen EU-Sprachen über die durch die Genehmigungsbehörde genehmigte Abhilfemaßnahme informiert werden.

## 7. Datenschutz

Im Zuge einer immer stärkeren Digitalisierung im Automobilbereich, zum Beispiel in Folge zunehmend vernetzter Fahrzeugfunktionen und des Trends zum automatisierten Fahren, spielen Aspekte der Datensicherheit und des Datenschutzes zukünftig eine immer wichtigere Rolle. Aus diesem Grund muss auch der vorliegende Kommissionsentwurf um entsprechende Regelungen zur Datensicherheit und Datenschutz erweitert werden. Aus Sicht des vzbv ist es wichtig, dass die Regelungen der europäischen Datenschutzrichtlinie (95/46/EG) wie auch der europäischen Datenschutzlinie für elektronische Kommunikation (2002/58/EG) eingehalten werden.

Zwei Aspekte sind dabei besonders zu berücksichtigen. Zum einen müssen die Fahrzeughersteller im Zuge der Typgenehmigung nachweisen, dass die Verkehrsteilnehmer vor einem Missbrauch der vor, während und nach einer Fahrt anfallenden Daten durch die Schaffung entsprechender technischer Schutzeinrichtungen geschützt werden. Dies beinhaltet auch den Schutz der Daten vor Fälschung, Manipulation und unbefugter Verwendung im Zuge der Datenerfassung, -übermittlung, -speicherung und -nutzung.

Zum anderen müssen die Hersteller durch das Angebot entsprechender Systeme sicherstellen, dass der Fahrzeugführer und -halter selbst entscheiden kann, welche und in welchem Umfang Daten vor, während und nach der Fahrt generiert, übermittelt, gespeichert und genutzt werden. Für den Fahrer des Fahrzeuges muss die Kontrolle über die Einstellungen leicht möglich sein. Anhang IV ist um entsprechende Anforderungen an den Datenschutz und die Datensicherheit zu ergänzen.