

Brüssel, den 27.1.2016  
SWD(2016) 10 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates  
über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und  
Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen  
technischen Einheiten für diese Fahrzeuge**

{COM(2016) 31 final}  
{SWD(2016) 9 final}

## Zusammenfassung

Auswirkungen der VW-Abgaskrise auf die Überprüfung des Typpengenehmigungsrahmens für Kraftfahrzeuge

### A. Handlungsbedarf

#### Warum? Um welche Problematik geht es?

Die **VW-Abgaskrise erfordert** eine grundlegende Neubewertung des gegenwärtigen Systems der Typpengenehmigungen für Kraftfahrzeuge mit dem Ziel, **die Schwächen des Regelwerks abzustellen, die die Aufdeckung dieser groß angelegten Missachtung** der Typpengenehmigungsanforderungen für Schadstoffemissionen **verhindert haben**. Dass dergleichen überhaupt geschehen konnte, **stellt die Glaubwürdigkeit des Typpengenehmigungssystems infrage**. Das Ausmaß und die Offensichtlichkeit dieses Verstoßes sind ein Beleg dafür, dass die Verantwortlichen sehr zuversichtlich waren, dass ihre Täuschung nicht aufgedeckt werden würde. Das läuft dem **Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zuwider**, der das Fundament der Binnenmarktgesetzgebung für Kraftfahrzeuge bildet. Es bedarf einer grundsätzlichen Änderung des Typpengenehmigungssystems, um dieses Glaubwürdigkeitsproblem zu lösen und das Vertrauen der Gesellschaft sowie gleiche Ausgangsbedingungen im Binnenmarkt wiederherzustellen.

**Die Hauptursachen für dieses Problem sind die fehlende Aufsicht über diejenigen Stellen, die für das ordnungsgemäße Funktionieren des Verfahrens der vorherigen Konformitätskontrolle (Typpengenehmigung) verantwortlich sind, sowie das Fehlen eines wirksamen Verfahrens der nachträglichen Kontrolle (Marktüberwachung).**

#### Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Durch die Initiative wird voraussichtlich Folgendes erreicht:

- ✓ eine grundlegende Änderung der Art und Weise, in der künftig bei **Kraftfahrzeugen** und Kfz-Produkten **die Einhaltung der Sicherheits- und Umweltauflagen nachgeprüft wird**
- ✓ zuverlässige und **frühzeitige Aufdeckung der Nichteinhaltung der Vorschriften und Vermeidung entsprechender Probleme**
- ✓ **Minimierung des Risikos, dass vorschriftswidrige Kfz-Produkte auf den Markt der EU in Verkehr gebracht werden oder im Verkehr bleiben**
- ✓ **Schaffung ausreichend wirksamer Abschreckungsmaßnahmen, um die Beteiligten davon abzuhalten, die Spielregeln zu ignorieren, zu umgehen und zu brechen**

#### Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Die Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, die gesetzlichen Vorschriften für Kfz-Produkte auf ihrem Staatsgebiet um- und durchzusetzen; allerdings ist durch das Ausmaß und den Umfang der VW-Krise deutlich geworden, dass einzelne Maßnahmen von Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene nicht ausreichen, um im Binnenmarkt massive Verstöße gegen die Vorschriften aufzudecken und zu verhindern. Es **bedarf erwiesenermaßen einer EU-weiten Aufsicht, um zu erreichen, dass die Durchsetzung harmonisiert und koordiniert nach gemeinsam anwendbaren Kriterien erfolgt, die von den Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden. Dies ist unerlässlich, um in der gesamten EU gleiche Ausgangsbedingungen sicherzustellen**. Durch die VW-Krise hat sich gezeigt, dass Abhilfemaßnahmen einzelner Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene dazu führen können, dass das Risiko in der gesamten EU nicht einheitlich angegangen und Hindernisse für den freien Verkehr mit Kraftfahrzeugen im Binnenmarkt geschaffen würden.

### B. Lösungen

#### Welche gesetzgeberischen und sonstigen politischen Optionen wurden erwogen? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Warum?

Die Kommission arbeitete bereits vor Ausbrechen der VW-Krise an Vorschlägen zur Verbesserung der Typpengenehmigungsvorschriften für Kraftfahrzeuge und **ermittelte Hauptbereiche mit erheblichem Verbesserungspotenzial**, um die Probleme unsicherer und vorschriftswidriger Kfz-Produkte besser zu angehen. Die Bewertung der politischen Optionen ergab, dass Regelungsmaßnahmen in diesen Bereichen am wirksamsten sein würden. Die Neubewertung dieser politischen Optionen im Gefolge der VW-Krise ergab eindeutig die Notwendigkeit, die Wirksamkeit dieser Optionen bei der Aufdeckung und Vermeidung von Problemen aufgrund der Nichteinhaltung von Vorschriften zu steigern. Des Weiteren wurden bei dieser Neubewertung wesentliche Schwächen des Typpengenehmigungssystems erkannt, nämlich die **fehlende Aufsicht über diejenigen Stellen, die für das ordnungsgemäße Funktionieren des Verfahrens der vorherigen Konformitätskontrolle (Typpengenehmigung) verantwortlich sind, sowie das Fehlen eines wirksamen Verfahrens der nachträglichen Kontrolle (Marktüberwachung)**.

<b>Zur Verbesserung der Rechtsvorschriften über die Typgenehmigung ermittelte Hauptbereiche (vor der VW-Krise)</b>
A: Rückverfolgbarkeit von Produkten und Verantwortlichkeit der Wirtschaftsteilnehmer
B: Aufgaben und Zusammenarbeit der Vollzugsbehörden
C: Qualität der Ausführung der Typgenehmigungsaufgaben durch die technischen Dienste
D: Schutzmaßnahmen und Rückrufe nach dem Inverkehrbringen
E: Verfahren zur Sicherstellung der Übereinstimmung der Produktion
<b>Zur Verbesserung der Rechtsvorschriften über die Typgenehmigung ermittelte neue Bereiche (nach der VW-Krise)</b>
F: Aufsicht über und Koordinierung der Durchsetzung von Typgenehmigung und Marktüberwachung

### Wer unterstützt welche Option?

Die Regelungsoptionen für die Bereiche A bis E werden von der Mehrheit der Wirtschaftsteilnehmer, der nationalen Behörden und der technischen Dienste unterstützt. Diese Interessenträger unterstützen auch die Einführung der für den Bereich F vorgesehenen Marktüberwachung. Nach der VW-Krise wurde die Kommission nachdrücklich aufgefordert, auf EU-Ebene auch für Aufsicht und Koordinierung zu sorgen, um die wirksame Durchsetzung der Typgenehmigungs- und Marktüberwachungspflichten zu gewährleisten. Diese Option unterstützen insbesondere das Europäische Parlament und nichtstaatliche Organisationen im Bereich Umwelt- und Verbraucherschutz.

### C. Auswirkungen der bevorzugten Option

#### Was sind die Vorteile der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Mit der bevorzugten Kombination regelungspolitischer Optionen für die Hauptbereiche gemäß ihrer Bewertung vor Ausbruch der VW-Krise (sogenannte „Maßnahmen vor VW“) besteht die Möglichkeit, den Marktwert vorschriftswidriger und unsicherer Kfz-Produkte um schätzungsweise 656 Mio. EUR bzw. 12 Mrd. EUR jährlich zu verringern. Bei der Neubewertung im Lichte der VW-Krise wurde die Notwendigkeit ermittelt, diese „Maßnahmen vor VW“ mit ergänzenden Maßnahmen (sogenannte „Maßnahmen nach VW“) weiter auszubauen, damit der Marktwert vorschriftswidriger Kfz-Produkte noch wirksamer verringert wird. Die zusätzlichen Vorteile aufgrund der „Maßnahmen vor VW“ im Bereich F, welche eine bessere Aufsicht über und Koordinierung der Durchsetzung der Typgenehmigungs- und Marktüberwachungspflichten vorsehen, werden voraussichtlich einen zusätzlichen Nutzen im Wert von 117 Mio. EUR jährlich ergeben. (Siehe nachstehende Übersichtstabelle.)

Vorteile durch Verringerung des Anteils vorschriftswidriger und unsicherer Kfz-Produkte auf dem Markt der EU (Mio. Euro/Jahr)								
Verringerung von ↓ Bereich →	A	B	C	D	E	F	Kombination	
<b>Vorschriftswidrige Erzeugnisse</b>								
Maßnahmen vor VW	188	94	124	–	250	–	656	
Maßnahmen nach VW	–	47	62	–	125	117	351	
Maßnahmen vor und nach VW insgesamt	188	141	186	–	375	117	<b>1 007</b>	
<b>Unsichere Produkte</b>								
Maßnahmen vor VW	1 500	4 500	3 750	–	2 250	–	<b>12 000</b>	
<b>Vorschriftswidrige + unsichere Produkte</b>	<b>1 688</b>	<b>4 641</b>	<b>3 936</b>	–	<b>2 625</b>	<b>117</b>	<b>13 007</b>	

Die Kombination der Maßnahmen vor VW und nach VW würde auch die Zahl der zurückzurufenden Fahrzeugen verringern und schätzungsweise zu zusätzlichen Kosteneinsparungen von etwa 60 Mio. EUR jährlich für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer und Behörden sowie zur Verringerung des Ärgernisses für die Eigentümer der betroffenen Fahrzeuge führen.

#### Welche Kosten entstehen bei den bevorzugten Optionen (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

In der nachstehenden Tabelle sind die Kosten der „Maßnahmen vor VW“ und der „Maßnahmen nach VW“ sowie ihrer Kombination zusammengefasst.

Zusammenfassung der geschätzten Kosten für die Durchführung der Maßnahmen vor VW und nach VW (Mio. EUR)
---

	Vor VW	Nach VW	Insgesamt
Kosten für die Hersteller	90,0	10,0	100,0
Kosten der Einführung der Marktüberwachung	10,0	182,0	192,0
Kosten für die technischen Dienste	3,0	9,0	12,0
Kosten der Um- und Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten	28,0	–	28,0
Kosten der Aufsicht und Koordinierung durch die EU	–	9,0	9,0
Geschätzte Kosten der Umsetzung der Maßnahmen vor und nach VW insgesamt	131,0	210,0	<b>341,0</b>

Anmerkung: Die geschätzten Kosten der Umsetzung der Maßnahmen vor und nach VW sind wenigstens eine Größenordnung niedriger als der Wert der geschätzten Vorteile.

### **Was sind die Auswirkungen für Unternehmen, KMU und Mikrounternehmen?**

Die Auswirkungen der „Maßnahmen vor VW“ auf die Betriebskosten von Unternehmen, auf ihre Innovationsfähigkeit und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit wurden in einer Untersuchung zur Abschätzung der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit bewertet. Es ergab sich, dass sich die geplanten Maßnahmen auf Wirtschaftszweige, in denen KMU dominieren, möglicherweise stärker auswirken, etwa auf die Hersteller bestimmter Fahrzeugklassen, Fahrzeug- und Fahrzeugbauteilehändler sowie auch auf einige technische Dienste. Allerdings sind die erwarteten Auswirkungen nicht so erheblich, dass deswegen eine Abmilderung der Maßnahmen eigens für KMU notwendig wäre. Die „Maßnahmen nach VW“ haben voraussichtlich ebenfalls keine erheblichen Auswirkungen auf KMU.

**Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?**

Wie der Zusammenfassung der geschätzten Kosten zu entnehmen ist, rühren die Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen hauptsächlich von der Verbesserung der Marktüberwachung und der Verschärfung der Durchsetzungspflicht her.

**Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?**

Die zweitwichtigste der ermittelten Auswirkungen trifft die Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere die Einführer aus Drittländern, die für die Marktüberwachung einen EU-Bevollmächtigten benennen müssen. Dabei sei angemerkt, dass im Bereich der Typgenehmigung eine ähnliche Verpflichtung bereits besteht, indem Hersteller aus Drittländern einen Bevollmächtigten in der EU benennen müssen. Für diese Wirtschaftsteilnehmer würden sich die zusätzlichen Kosten in Grenzen halten, wenn sie diesen Bevollmächtigten auch für die Zwecke der Marktüberwachung einsetzen.

**D. Folgemaßnahmen****Wann wird die politische Strategie überprüft?**

Der Typgenehmigungsrahmen wurde 2007 mit der Richtlinie 2007/46/EG umfassend aktualisiert und anschließend 2009 mit der Verordnung Nr. 661/2009 über die allgemeine Sicherheit vereinfacht. Eine 2013 durchgeführte Eignungsprüfung dieses Rahmens ergab, dass eine sinnvolle Überprüfung sämtlicher Bestimmungen des Rahmens nicht möglich war, weil etliche Übergangsbestimmungen noch nicht vollständig in Kraft getreten waren und es an Erfahrung mit der Umsetzung der neu eingeführten Bestimmungen fehlte. Daraus ist die Lehre zu ziehen, dass die nächste Überprüfung nur dann sinnvoll ist, wenn genug Zeit eingeräumt wird, um genügend Erfahrung und die maßgeblichen Nachweise für die positiven Auswirkungen der geplanten Maßnahmen zu sammeln (d. h. wenigstens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Rahmens).