

## Gemeinsame Position zum EU-Verordnungsvorschlag für das Typgenehmigungsverfahren und die Marktüberwachung von Fahrzeugen (KOM 2016/0014)<sup>1</sup>

Der Verband der TÜV e.V. und DEKRA e.V. begrüßen den am 27. Januar 2016 veröffentlichten Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der Fahrzeugtypgenehmigung. Der Verordnungsvorschlag soll den geltenden europäischen Rechtsrahmen stärken und konsequent weiterentwickeln. Das zukünftige Typgenehmigungsverfahren muss effizient sein und sicherstellen, dass alle in Verkehr gebrachten Fahrzeuge den rechtlichen und normativen Anforderungen entsprechen.

Zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes in Europa müssen die in der Verordnung verankerten Instrumente und Verfahren für das Inverkehrbringen von Fahrzeugen zudem wirksam, transparent und klar bestimmt sein, sowie EU-weit einheitliche Anwendung finden. Auf dieser Basis stellen der VdTÜV und DEKRA an den Verordnungsvorschlag folgende Anforderungen:

- **Beauftragungsverfahren und nationale Gebührenordnung**

Für die gesetzliche Ausgestaltung des europäischen Typgenehmigungsverfahrens sollte konsequent auf die anerkannten Grundsätze des gemeinsamen Rechtsrahmens für die Vermarktung von Produkten (Beschluss 768/2008/EG<sup>2</sup>) zurückgegriffen werden. Dieser Regelungsansatz (sog. „New Approach“/ NLF) hat sich seit Jahrzehnten in diversen Produktsektoren bewährt und sorgt in seiner Umsetzung für die notwendige Konformität und Sicherheit von Produkten im europäischen Binnenmarkt. Hiernach müssen Hersteller von Produkten mit hohem Risikopotenzial unabhängige Dritte für die Vermarktung ihrer Produkte einbinden. Auch die Typgenehmigungsprüfung durch Technische Dienste ist konsequent nach diesen Grundsätzen gesetzgeberisch zu regeln.

---

<sup>1</sup> [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:587dob4f-c5aa-11e5-a4b5-01aa75ed71a1.0009.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:587dob4f-c5aa-11e5-a4b5-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>2</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0082:0128:de:PDF>

Der Verordnungsvorschlag sieht – in Abkehr vom bisherigen System – die Einführung nationaler Gebührenordnungen für Typgenehmigungsprüfungen vor<sup>3</sup>. Zukünftig sollen national einheitliche Preisniveaus für Typgenehmigungsprüfungen geschaffen und unmittelbare Zahlungen der Hersteller an die Technischen Dienste vermieden werden<sup>4</sup>. Hiermit soll nach Vorstellung der Kommission insgesamt die Unabhängigkeit der Technischen Dienste gewährleistet werden. Dieser systemfremde Ansatz ist jedoch abzulehnen.

Der Verordnungsentwurf lässt zudem seinem Wortlaut nach offen, ob die Einführung nationaler Gebührenordnungen auch Einfluss auf die Ausgestaltung des Auftragsverhältnisses haben soll (Behörde – Technischer Dienst oder Hersteller – Technischer Dienst). Implizit könnte damit die bislang übliche Auswahl und Beauftragung eines Technischen Dienstes durch den Hersteller in Frage gestellt werden. Auch dieser systemfremde Ansatz wäre abzulehnen.

Im Beschluss 768/2008/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen zur Vermarktung von Produkten sind die Anforderungen an die Unabhängigkeit, Objektivität und Unparteilichkeit von notifizierten Stellen (in diesem Zusammenhang: Technische Dienste) im Detail festgelegt<sup>5</sup>. Die vollständige Einhaltung der vorgenannten Kriterien wird durch das Benennungsverfahren der nationalen Typgenehmigungsbehörde oder den Nachweis einer Akkreditierung von staatlicher Seite gewährleistet und fortlaufend überwacht. In allen Produktsektoren, die unter den Anwendungsbereich des Beschlusses fallen<sup>6</sup>, beauftragt der Hersteller eine von ihm ausgewählte notifizierte Stelle unmittelbar selbst. Dies ist folgerichtig, weil letztlich der Hersteller die vollständige Verantwortung für die Produktkonformität trägt. Darüber hinaus sieht der Beschluss keine Gebührenordnungen für Prüftätigkeiten durch unabhängige Stellen vor. Dieser kohärente Regelungsrahmen ist transparent, funktionstüchtig und innovationsfreundlich. Es sind keine spezifischen und unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit vertretbaren Gründe ersichtlich, warum bei der Fahrzeugtypgenehmigung hiervon abgewichen werden müsste. Nationale Gebührenordnungen und ein ggfs. verändertes Auftragsverhältnis sind keine geeigneten Mittel, um die Unabhängigkeit der Technischen Dienste zu gewährleisten. Vielmehr sollten die Rechte und Pflichten der Technischen Dienste, aber auch die Obliegenheiten der Hersteller durch die konsequente Übernahme der Musterbestimmungen aus dem Beschluss im Verordnungsvorschlag weiter geschärft werden. Zudem wird durch eine Schärfung der behördlichen Aufsichtspflichten und ihrer EU-weit einheitlichen Umsetzung das geltende System verbessert.

---

<sup>3</sup> siehe Artikel 30

<sup>4</sup> siehe Erwägungsgrund 17

<sup>5</sup> siehe Beschluss 768/2008/EG, Anhang I, Kapitel R4, Artikel R17

<sup>6</sup> vgl. zur Übersicht unter [www.newapproach.org/Directives/DirectiveList.asp](http://www.newapproach.org/Directives/DirectiveList.asp)

- **Zugang zu Fahrzeugsoftware und -daten über den gesamten Fahrzeuglebenszyklus**

Der im Verordnungsentwurf zukünftig vorgesehene Zugang des Technischen Dienstes zur Software des Fahrzeugs und den entsprechenden Algorithmen ist für die korrekte und sachgemäße Durchführung des Typgenehmigungsverfahrens notwendig<sup>7</sup>. Nur durch die Offenlegung dieser Daten kann durch unabhängige Dritte kontrolliert und somit sichergestellt werden, dass Fahrzeuge nicht nur beim Inverkehrbringen, sondern auch über den gesamten Lebenszyklus hinweg den rechtlichen Anforderungen entsprechen.

Das Recht auf Anforderung zusätzlicher Informationen und Daten, die für die Durchführung der Typgenehmigungsprüfung erforderlich sind oder diese erleichtern, sollte zudem nicht nur den Genehmigungsbehörden, sondern auch den Technischen Diensten gegenüber dem Hersteller eingeräumt werden.

Die herstellerseitige Verpflichtung zur umfassenden Bereitstellung der Fahrzeug- und Systemdaten muss sowohl für die Typgenehmigung als auch für die spätere periodische Fahrzeugüberwachung (PTI) im Verordnungstext verankert werden. Diese Daten, einschließlich ihrer Updates, werden in beiden Verfahren für die Prüfung von sicherheitsrelevanten Systemen (Fahrerassistenzsysteme, Sensoren etc.) sowie für die unabhängige Untersuchung der Sicherheits- und Motorsteuerungselektronik zwingend benötigt.

Darüber hinaus muss die Verordnung Anforderungen für die Konstruktion des Fahrzeugs formulieren, damit eine spätere Überprüfung sicherheitsrelevanter Bauteile im Rahmen der PTI durch eine Sicht- und Wirkungsprüfung ohne Demontage von Fahrzeugteilen möglich ist.

- **EU-weit einheitliches und hohes Niveau für die Benennung und Überwachung der Technischen Dienste**

Der Verordnungsentwurf sieht vor der Benennung eines Technischen Dienstes seine Bewertung durch die jeweilige Typgenehmigungsbehörde anhand einer „Bewertungsprüfliste“ mit einheitlichen Mindestanforderungen vor<sup>8</sup>. Ergänzend hierzu können die einzelnen Mitgliedsstaaten jedoch national zusätzliche Anforderungen für die Benennung der Technischen Dienste festlegen. Dies führt im Ergebnis zu EU-weit uneinheitlichen Kompetenzanforderungen an die Technischen Dienste und läuft somit der Zielsetzung einer durchgreifenden Rechtsharmonisierung zuwider. Die Anforderungen an die Technischen Dienste sollten

---

<sup>7</sup> siehe Artikel 23, Ziffer 4

<sup>8</sup> siehe Artikel 77, Ziffer 1 in Verbindung mit Anhang V, Anlage 2

stattdessen zur vollständigen Verwirklichung eines funktionstüchtigen europäischen Binnenmarktes EU-weit einheitlich und vollumfänglich geregelt werden, um einerseits ein gleiches sowie hohes Sicherheits- und Qualitätsniveau zu erzielen und andererseits Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen.

- **Technische Dienste prüfen selbst**

Bei der Durchführung von Typprüfungen sollten nur Technische Dienste zum Einsatz kommen, die über Personal mit entsprechender Sach- und Fachkompetenz verfügen und die Prüfungen selbständig in ihren eigenen Einrichtungen (Tätigkeitskategorie A) oder selbst in den Einrichtungen des Herstellers oder eines Dritten (Tätigkeitskategorie B) durchführen.

Die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen herstellerseitigen Typprüfungstätigkeiten, die von einem Technischen Dienst (Tätigkeitskategorie B) lediglich überwacht werden, können mangels unmittelbarem Zugriff des Technischen Dienstes auf den Prüfprozess und die Prüfeinrichtungen letzte Zweifel hinsichtlich der gebotenen vollständigen Beherrschung der wahrzunehmenden Prüfaufgabe nicht gänzlich ausräumen.

Werden Prüfungen auf fremden Einrichtungen durchgeführt, hat der tätige Technische Dienst sicherzustellen, dass Einrichtungen und Abläufe vollumfänglich den relevanten, der Tätigkeitskategorie A zu Grunde liegenden, Regularien entsprechen.

Die Technischen Dienste sollten somit zukünftig die Prüfungen selbst „in den Händen“ halten.

- **Strikte Trennung der Zuständigkeiten im Typgenehmigungsverfahren**

Zum Schutz der Unabhängigkeit und zur Vermeidung von Interessenkonflikten, sowie damit verbundener Beeinträchtigungen des Qualitäts- und Sicherheitsniveaus, sollten Hersteller, Technische Dienste sowie Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden im zukünftigen Typgenehmigungsverfahren jeweils nur ihre originäre Rolle wahrnehmen. Dies schließt aus, dass Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden als Technischer Dienst fungieren. Eine solchermaßen klare Aufgabenabgrenzung stärkt das notwendige Vertrauen in das Gesamtsystem und sorgt für faire, klare und transparente Wettbewerbsbedingungen in Europa.

- **Konkrete Vorgaben für Stichproben durch die Marktüberwachung**

Die Marktüberwachungsbehörden werden im Verordnungsvorschlag dazu verpflichtet, die im Markt befindlichen Fahrzeuge „in angemessenem Umfang [...] auf Grundlage statistisch aussagekräftiger Stichproben“<sup>9</sup> zu überprüfen. Der konkrete Umfang der Marktüberwachungstätigkeiten und die Häufigkeit der Kontrollen sollten jedoch zukünftig nicht länger allein im Ermessen der jeweiligen EU-Mitgliedstaaten liegen. Die im aktuellen Verordnungsentwurf enthaltenen Begriffe des „angemessenen Umfangs“ und der „statistisch aussagekräftigen Stichproben“ sind viel zu unbestimmt und führen letztlich, infolge des damit verbundenen weiten Auslegungs- und Umsetzungsspielraums, zu inakzeptablen Diskrepanzen bei der Marktüberwachungspraxis innerhalb der EU. Im Verordnungstext sollte eine konkretisierende Größenvorgabe für die Anzahl der Stichproben aufgenommen werden.<sup>10</sup>

- **Reduzierte Nutzung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten**

Der Verordnungsentwurf enthält in 33 von insgesamt 97 Artikeln Ermächtigungsgrundlagen für noch zu erlassende delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte. Sämtliche wesentliche Regelungen für das Typgenehmigungsverfahren, insbesondere solche nicht-technischer Art mit qualitativer und systematischer Relevanz, sollten jedoch bereits in der Verordnung selbst getroffen werden. Die Anzahl der delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte und der hierfür vorgesehene inhaltliche Regelungsspielraum ist im Sinne der notwendigen Rechtssicherheit und der inneren Kohärenz des Systems sowie der Tragfähigkeit für Investitionen auf ein Mindestmaß zu beschränken.

- **Koordinierung der Technischen Dienste**

Der Verordnungsentwurf sollte dahingehend ergänzt werden, dass die Kommission für eine zweckmäßige Koordinierung und Kooperation zwischen den Technischen Diensten Sorge zu tragen hat.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> siehe Artikel 8, Ziffer 1, Satz 2

<sup>10</sup> § 26 Abs. 1 des deutschen Produktsicherheitsgesetzes sieht einen „Richtwert von 0,5 Stichproben pro 1 000 Einwohner und Jahr“ vor und belegt damit, dass eindeutige Konkretisierungen hinsichtlich der Anzahl der Stichproben im Gesetzestext möglich sind.

<sup>11</sup> siehe 768/2008/EG, Anhang I, Kapitel R4, Artikel R 30 sowie entsprechende Regelungen in den sektoralen Rechtsakten, z.B. Artikel 36 der Aufzugsrichtlinie (2014/33/EU)

Für die Funktionsfähigkeit des Typgenehmigungsverfahrens ist es entscheidend, dass die Technischen Dienste dieses einheitlich anwenden. Dies lässt sich insbesondere durch eine zweckmäßige Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Technischen Diensten erreichen.

- **Abbau von Auslegungs- und Interpretationsspielräumen**

Sprachliche Unklarheiten und erhebliche Interpretationsspielräume bei der Auslegung des Verordnungstextes sollten im Sinne einer europaweit einheitlichen Gesetzesanwendung so weit wie möglich beseitigt werden. Die Begrifflichkeiten im Verordnungsentwurf müssen kohärent und einheitlich verwendet werden. Insbesondere sollten bei der Ausgestaltung des Typgenehmigungsverfahrens durch Konkretisierungen der Anforderungen weitere Optimierungspotenziale ausgeschöpft werden und internationale Standards Berücksichtigung finden.

Die vorgenannten Änderungsvorschläge dienen dazu, einen signifikanten Beitrag zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Typgenehmigungsverfahrens sowie zur Marktüberwachung und damit zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes in Europa zu leisten. Zudem wird hierdurch die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes für Fahrzeuge und die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie in Europa gestärkt.

Der VdTÜV und DEKRA werden ihre Expertise im weiteren Gesetzgebungsverfahren konstruktiv bereitstellen, um eine zukunftsfähige Gesamtregelung zu erzielen.