

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem 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 selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge

[COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)]

(2016/C 303/11)

Berichterstatter: Herr Jan SIMONS

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 4. Februar bzw. am 11. Februar 2016, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

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 selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge

[COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)].

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 10. Mai 2016 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 517. Plenartagung am 25./26. Mai 2016 (Sitzung vom 25. Mai) mit 157 gegen 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission und ihr Bestreben, die Effektivität des Rechtsrahmens zu verbessern, um wirtschaftliche, umweltbezogene und soziale Ziele zu erreichen, wodurch zur Förderung der Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht im System beigetragen wird. Es sollte jedoch hervorgehoben werden, wie wichtig die Schaffung von ausgewogenen Rechtsvorschriften ist. Zudem müssen wirksame und kosteneffiziente Maßnahmen festgelegt werden.

1.2 Der EWSA unterstützt die vorgeschlagene Wahl einer Verordnung statt einer Richtlinie, um die bei der Auslegung und Strenge der Anwendung zwischen den Mitgliedstaaten herrschenden Unterschiede zu verringern. Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, dieselbe Vorgehensweise künftig bei allen Binnenmarktvorschriften anzuwenden, wo dies zweckmäßig erscheint.

1.3 Die Überarbeitung beinhaltet die Verabschiedung einer Reihe von Rechtsakten und die Abstimmung einer Reihe von Fristen. Die Kommission, das Parlament und der Rat werden nachdrücklich dazu aufgefordert, einen angemessenen und ehrgeizigen Zeitplan für den Erlass der delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte festzulegen, der derzeit fehlt.

1.4 Detaillierte Marktüberwachungsvorschriften sollen dafür sorgen, dass nichtkonforme Produkte aus diesem konkreten Markt ausgeschlossen werden. Es müssen wirksame und kosteneffiziente Maßnahmen vorgesehen werden, insbesondere jene, die Auswirkungen auf die Marktvorgänge und Produktkosten haben. Es ist unbedingt ein effektives und unkompliziertes System für die Abstimmung und Zusammenarbeit aller Beteiligten, insbesondere für die Aktivitäten der Mitgliedstaaten, erforderlich.

1.5 Verbesserungen, was die Benennung, regelmäßige Überprüfung und Funktionsweise technischer Dienste anbelangt, sind grundsätzlich positiv. Es wird jedoch eine Reihe von beschwerlichen und unnötigen Anforderungen vorgeschlagen, die zu einem Kostenanstieg und zu einer Zunahme von Verzögerungen für die Verwaltungseinrichtungen und Hersteller führen und keine tatsächlichen Vorteile mit sich bringen würden.

1.6 Es sollten detailliertere Verfahren festgelegt werden, damit das neue Konzept der zeitlichen Gültigkeit für Genehmigungsbögen effizienter umgesetzt werden kann.

1.7 Der EWSA begrüßt eine weitere Konkretisierung und Vereinfachung der Verfahren und Anforderungen, die Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen haben, nebst Nischenmärkten, Ersatzteilen und Bauteilen. Der EWSA empfiehlt ferner, die Typgenehmigung von Anschlussmarktprodukten, die sich auf die Sicherheit und den Umweltschutz auswirken, ordnungsgemäß zu prüfen und zu regulieren.

2. Einleitung und Hintergrund

2.1 Die Automobilindustrie spielt eine wichtige Rolle in der EU-Wirtschaft. Im Jahr 2012 wurden durch sie 2,3 Millionen direkte und 9,8 Millionen indirekte Arbeitsplätze bereitgestellt. Rund 75 % der originalen Bauteile und Technologie für Fahrzeuge stammen von unabhängigen Lieferanten. Der Umsatz beläuft sich auf insgesamt 859 Milliarden EUR und entspricht damit 6,4 % des Bruttoinlandsprodukts der EU.

2.2 Der Rechtsrahmen für das EU-Typgenehmigungssystem ist die Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁾, in der die Verfahren für die Genehmigung neuer Fahrzeuge und Anhänger sowie ihrer Systeme und Bauteile festgelegt sind, um Sicherheits- und Umweltschutzstandards zu gewährleisten. Siebzig spezifische technische Vorschriften sind erforderlich, von denen viele von den Vereinten Nationen aufgestellte internationale Vorschriften sind.

2.3 Allgemeine Bestimmungen bezüglich der Marktüberwachung finden nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽²⁾ Anwendung.

2.4 Die Kommission hat bereits 2010 damit begonnen, den Rechtsrahmen für die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen zu überarbeiten.

2.5 Der aktuelle Rahmen steht seit September 2015, nachdem bekannt wurde, dass Volkswagen „Abschalteinrichtungen“ (eine spezielle Art von Software zur Umgehung der Emissionsanforderungen) eingesetzt hat, besonders in der Kritik. Im Jahr 2016 erklärte die Kommission, dass die Verfahren zur Sicherstellung einer harmonisierten Umsetzung und Durchsetzung des aktuellen Rechtsrahmens nicht zuverlässig genug seien und dass aufgrund einer unterschiedlichen Auslegung und Anwendung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten die Hauptziele der Richtlinie untergraben würden.

2.6 In der Folgenabschätzung der Kommission zu diesem Vorschlag werden enorme Kosten für nichtkonforme Fahrzeuge und Teile aufgezeigt, die sich auf bis zu 12 Milliarden Euro jährlich belaufen könnten.

3. Vorschlag der Kommission

3.1 Die wesentlichen Ergebnisse einer (2010 durchgeführten) öffentlichen Konsultation, einer Folgenabschätzung und einer Eignungsprüfung (2013), zusammen mit den Schlussfolgerungen der Mitteilung „CARS 2020: Ein Aktionsplan für eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Automobilindustrie in Europa“ (2012), legen nahe, dass eine Überarbeitung der Verfahren für die Überwachung der Kfz-Produkte auf dem EU-Markt erforderlich ist, um sicherzustellen, dass alle Fahrzeuge und Teile den rechtlichen Anforderungen entsprechen und gleichzeitig der Verwaltungsaufwand verringert, die Forschung und Entwicklung innovativer Produkte unterstützt, die internationale Vereinheitlichung gefördert und die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen berücksichtigt werden.

3.2 Der Vorschlag wird dazu beitragen, drei Ziele zu erreichen:

— die Stärkung der Unabhängigkeit und Qualität von Prüfverfahren für das Inverkehrbringen von Fahrzeugen;

— die Verbesserung der Effektivität des Marktüberwachungssystems durch die Kontrolle neuer bzw. bereits in Betrieb genommener Fahrzeuge und Teile;

— die Verbesserung des Typgenehmigungssystems durch eine strengere Aufsicht auf EU-Ebene.

⁽¹⁾ Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007, ABl. L 263 vom 9.10.2007, S. 1.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008, ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30.

3.3 Die Kommission schlägt neben anderen Maßnahmen vor, das Vergütungssystem zu ändern, um finanzielle Verflechtungen zwischen Prüflaboren und Herstellern zu verhindern, die zu Interessenskonflikten führen und die Unabhängigkeit der Prüfverfahren beeinträchtigen könnten. Der Vorschlag sieht außerdem strengere Leistungskriterien für diese technischen Dienste vor, die regelmäßig und unabhängig geprüft werden sollten, um ihre Benennung zu erhalten und beizubehalten. Nationale Typgenehmigungsbehörden werden einer Überprüfung durch Gleichrangige unterliegen, um sicherzustellen, dass die einschlägigen Vorschriften in der gesamten EU umgesetzt und konsequent durchgesetzt werden.

3.4 Mit dem Vorschlag wird ein System für die Verwaltung und Koordinierung von Stichprobenkontrollen bei neuen und bereits in Betrieb genommenen Fahrzeugen und Teilen festgelegt und die Kommission befugt, Überprüfungen vorzunehmen und Rückrufaktionen zu starten.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission als Ganzes und betont, wie wichtig es ist, ausgewogene Rechtsvorschriften aufzustellen. Aus dem Vorschlag wird die Festlegung kostengünstiger Maßnahmen resultieren, die es ermöglichen werden:

- eine größere Chancengleichheit zu gewährleisten, wo Marktteilnehmer von einem fairen Wettbewerb profitieren würden;
- den Schutz von Verbrauchern und der Umwelt vor nichtkonformen Produkten zu verbessern, die zu Verkehrsunfällen und einer schlechten Luftqualität beitragen;
- sorgfältig die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen zu berücksichtigen;
- zur Wiederherstellung des Vertrauens der Verbraucher in dieses Marktsegment beizutragen.

4.2 Ein zu beachtender Aspekt ist der Zeitplan für die Einführung neuer Anforderungen und Verfahren, um den Verwaltungseinrichtungen und Herstellern für die Anpassung ausreichend Vorbereitungszeit einzuräumen. Dieser Zeitplan sollte außerdem vollständig mit sämtlichen damit in Zusammenhang stehenden delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die in der nahen Zukunft von der Kommission verabschiedet werden, abgestimmt sein.

4.3 Es wird erneut ein Schwerpunkt auf die Marktüberwachung gelegt und es werden speziell dafür vorgesehene neue Vorschriften eingeführt, um die konkrete Situation dieses Marktsegments anzugehen. Es müssen jedoch Maßnahmen gegen die Vermehrung vergleichbarer Kontrollen und die Vervielfachung von Anfragen nach ähnlichen Informationen ergriffen werden, um Marktverzerrungen und übermäßige Belastungen oder Kosten zu vermeiden, und Objekte für die Marktüberwachung sollten zu Marktpreisen erworben werden. Insofern muss ein zuverlässiges und wirksames System für die Abstimmung und die Zusammenarbeit aller beteiligten Parteien (Marktaufsichtsbehörde, Marktteilnehmer, Hersteller, Typgenehmigungsbehörde) eingerichtet werden, wobei auch innerhalb und/oder außerhalb Europas bestehende bewährte Verfahren zu berücksichtigen sind.

4.4 Der EWSA unterstützt das Ziel, die Effektivität des Typgenehmigungsrahmens durch eine Verringerung der unterschiedlichen Auslegung und Strenge bei der Anwendung in den Mitgliedstaaten zu fördern und das gesamte Rechtssystem stabiler zu machen. Der vorgeschlagene Übergang von der Richtlinie 2007/46/EG zum Rechtsinstrument einer EU-Verordnung, die am zweckmäßigsten erscheint, ist ein erster Schritt nach vorne. Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, dieselbe Vorgehensweise künftig bei allen Binnenmarktvorschriften anzuwenden, wo dies zweckmäßig erscheint.

4.4.1 Im Vorschlag wird großer Wert auf die Verbesserung der Verfahren für die Benennung und die regelmäßige Überprüfung des bzw. der technischen Dienste(s) gelegt, der bzw. die von einer Typgenehmigungsbehörde als Prüflabor angegeben wird bzw. werden. Dies kann als ein positives Merkmal erachtet werden. Bei dem Vorschlag besteht jedoch die Gefahr, dass beschwerliche und unnötige Anforderungen festgelegt werden, die zu einem Kostenanstieg und einer Zunahme von zeitlichen Verzögerungen ohne tatsächlichen Vorteil führen können, was wahrscheinlich eine unangemessene Umsetzung zur Folge hätte. Darüber hinaus erscheint eine übermäßige Überprüfung der Qualifikation der technischen Dienste, einschließlich doppelter oder übergreifender Prüfungen zwischen Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten, sowie die vorgeschlagene Häufigkeit der Prüfungen nicht kosteneffizient und kann im Widerspruch zum Genehmigungssystem der UNECE stehen.

4.4.2 Die wesentlich strengeren und starrereren Grundsätze für die Ungültigkeitserklärung von Typgenehmigungsbögen, insbesondere im Fall von kleineren oder administrativen Nichtübereinstimmungen, scheinen den Grundsätzen einer „besseren Rechtsetzung“ zu widersprechen und sollten nicht, wie nun vorgeschlagen, zur Unterbrechung des Produktabsatzes führen.

4.4.3 Das vorgeschlagene System für eine nationale Gebührenordnung, mit dem festgelegt wird, wie die Mitgliedstaaten die Einnahmen aus Typgenehmigungstätigkeiten sammeln und verwalten sollten, scheint unverhältnismäßig und droht, kleinere Behörden der Fähigkeit zu berauben, wertvolle Dienste anzubieten.

4.5 Ein völlig neues Konzept bezieht sich auf die Gültigkeitsdauer eines Typgenehmigungsbogens von fünf Jahren, mit der Möglichkeit, erneuert zu werden, wenn die Typgenehmigungsbehörde bestätigt, dass dieser noch den geltenden Vorschriften entspricht. Diese neue Maßnahme kann effektiv dazu beitragen, die Anzahl „ungültiger“ Bögen zu verringern. Doch die extreme Komplexität und die umfangreiche Beschaffenheit dieser Bögen, die Hunderte von untergeordneten Bögen mit unterschiedlicher Gültigkeitsdauer umfassen und die jeweils mit unterschiedlichen Lieferanten von Teilen oder Komponenten in Zusammenhang stehen, erfordern detailliertere und zuverlässigere Verfahren als die im Vorschlag beschrieben.

4.5.1 Es sollte verdeutlicht werden, ob und wie sich diese Verfahren gegebenenfalls auf die Bauteil- oder Systemzulassung beziehen, für die Typgenehmigungen, die nach Maßgabe des Rahmenwerks der Vereinten Nationen (UNECE) erteilt werden, in jedem Fall nur gemäß dem entsprechenden Rechtsrahmen reguliert werden können.

4.6 Um das Profil von Fahrzeugstrategien und konkreten Funktionsparametern, die die Sicherheit und den Umweltschutz beeinflussen können, zu schärfen, werden Hersteller dem Vorschlag nach verpflichtet, den Typgenehmigungsbehörden jede Art von Software oder Algorithmus uneingeschränkt zugänglich zu machen. Diese Anforderungen sind ziemlich breit gefasst und erfordern detailliertere Vorschriften für die verschiedenen Fälle, aus denen klar hervorgeht, dass Betriebsgeheimnisse stets gewahrt werden müssen.

4.7 Im Vorschlag wird vorgesehen, Verfahren und Anforderungen zu überarbeiten, die sich auf kleine und mittlere Unternehmen sowie auf Nischenprodukte auswirken. Der EWSA begrüßt das Vorhaben der stärkeren Konkretisierung und Vereinfachung der Verfahren, die sich auf folgende Aspekte beziehen:

- „Mehrstufen-Fahrzeuge“, die von zwei oder mehr Herstellern in aufeinanderfolgenden Stufen gefertigt werden;
- Einzelgenehmigungen für ein oder mehrere Fahrzeug(e) eines bestimmten Typs;
- nationale Kleinserien für eine begrenzte Produktion auf nationaler Ebene;
- EU-Kleinserien für Busse und Lastkraftwagen, für eine begrenzte Produktion auf europäischer Ebene (Personenkraftwagen und Transporter kommen bereits für eine EU-Kleinseriengenehmigung in Frage).

4.7.1 Der EWSA empfiehlt ferner, die Typgenehmigung von Anschlussmarktprodukten, die sich auf die Sicherheit und den Umweltschutz auswirken, ordnungsgemäß zu prüfen und zu regulieren.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Die „auslaufende Serie“ ist ein Verfahren, das die Zulassung von Fahrzeugen ermöglichen soll, die aus kommerziellen Gründen unverkauft bleiben und deren Typgenehmigung aufgrund von technischen Hürden bei der Erfüllung neuer Anforderungen ihre Gültigkeit verloren hat. Dieses Verfahren wird bereits angewandt, gibt jedoch jedem Mitgliedstaat das Recht, unabhängig zu handeln. Der EWSA begrüßt insbesondere den Vorschlag, das Verfahren auf europäischer Ebene zu vereinheitlichen, der vorgeschlagene Text gibt den Mitgliedstaaten jedoch nach wie vor das Recht, das Verfahren abzulehnen oder zu beschränken. Nur ein echtes europäisches Verfahren kann für die Gewissheit und Stabilität sorgen, die notwendig ist, um den EU-Binnenmarkt aufrechtzuerhalten.

5.1.1 Der Text zur „auslaufenden Serie“ muss stärker präzisiert und umformuliert werden, wobei zeitliche Beschränkungen noch stärker vereinfacht werden könnten, um die wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Absatzvolumen zu verringern, das im Vergleich zum gesamten Markt relativ geringfügig ist.

5.2 Die elektronische „Übereinstimmungsbescheinigung“ existiert bereits in einigen Mitgliedstaaten. Zudem wird im Rahmen des europaweiten Projekts „EReg“ gerade ein Verfahren für die „elektronische Zulassung“ von Fahrzeugen ohne Papierdokumente zum Abschluss gebracht. Zwei Systeme, das europäische Datenaustauschsystem für Typgenehmigungen „ETAES“ (European Type-Approval Exchange System) und die UN-Datenbank für den Austausch von Typgenehmigungen „DETA“ (Database for the Exchange of Type-Approvals), sorgen für die elektronische Archivierung von Typgenehmigungsbögen. Es wäre sinnvoll, wenn der Vorschlag der Kommission einen Anreiz für die zügige Einführung von europäischen harmonisierten Verfahren für die elektronische Einreichung und den Austausch von Typgenehmigungsinformationen und Zulassungsdaten über eine — soweit es die Wahrung der Betriebsgeheimnisse erlaubt — öffentlich zugängliche, gemeinsame, elektronische Datenbank der EU enthielte, was — neben Vorteilen für die Umwelt — einen Abbau von Bürokratie sowie eine Kosten- und Zeitersparnis für Verwaltungseinrichtungen, Hersteller und Verbraucher zur Folge haben würde.

5.3 Der überarbeitete Rechtstext ist nicht vereinbar mit dem aktuellen System für die Nummerierung und Identifizierung einzelner Posten, die bereits seit vielen Jahren Anwendung findet. Eine Änderung am Nummerierungssystem ist nicht gerechtfertigt und wäre eine enorme Komplikation. Sie würde zusätzlichen bürokratischen Aufwand für Verwaltungseinrichtungen und Hersteller bedeuten und es ist davon auszugehen, dass dadurch Fehler verursacht werden, die zu höheren Kosten und Verzögerungen führen. Ein Typgenehmigungsdossier kann gut Hunderte von Seiten an Informationen mit Tausenden nummerierten Zeilen enthalten.

5.4 Im Rahmen des neuen Verfahrens der „auslaufenden Serie“ wird vorgeschlagen, einige spezifische Informationen auf die Übereinstimmungsbescheinigung jedes betreffenden Fahrzeugs zu drucken. Dies ist jedoch unpraktisch, da die Übereinstimmungsbescheinigung üblicherweise gedruckt wird, bevor das Fahrzeug auf den Markt gebracht wird. Es ist also weder möglich, zu einem späteren Zeitpunkt weitere Daten hinzuzufügen, noch effektiv, da Fahrzeuge, die nicht verkauft werden, nicht von Anfang an identifiziert werden können. Sollten für eine ausgewählte Anzahl von Fahrzeugen zu einem bestimmten Zeitpunkt mehr Informationen benötigt werden, dann kann vom Hersteller gemäß dem aktuellen Verfahren ein separates Dokument bereitgestellt werden.

5.5 Es wird vorgeschlagen, Typgenehmigungsbehörden einen dreimonatigen Zeitraum zur Erstellung eines Antrags für die Genehmigung nationaler Kleinserien und die Entscheidung für die Annahme oder Ablehnung einzuräumen. Dies scheint, insbesondere für kleine Unternehmen, ein enormer zeitlicher Verzug zu sein, und könnte auf zwei Monate reduziert werden.

Brüssel, den 25. Mai 2016.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS
