



Plenarsitzungsdokument

A8-0049/2017

2.3.2017

BERICHT

über die Untersuchung der Emissionsmessungen in der Automobilindustrie
(2016/2215(INI))

Untersuchungsausschuss zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie

Berichtersteller: Jens Gieseke, Gerben-Jan Gerbrandy

INHALT

	Seite
SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	3
VOLLSTÄNDIGER UNTERSUCHUNGSBERICHT.....	19
KAPITEL 1: EINLEITUNG	19
KAPITEL 2: TECHNISCHER HINTERGRUND.....	24
KAPITEL 3: LABORPRÜFUNGEN UND EMISSIONEN IM PRAKTISCHEN FAHRBETRIEB.....	27
KAPITEL 4: ABSCHALTEINRICHTUNGEN	42
KAPITEL 5: TYPGENEHMIGUNG UND ÜBEREINSTIMMUNG IN BETRIEB BEFINDLICHER FAHRZEUGE	52
KAPITEL 6: DURCHSETZUNG UND SANKTIONEN	59
KAPITEL 7: BEFUGNISSE UND EINSCHRÄNKUNGEN DES UNTERSUCHUNGSAUSSCHUSSES	66
ANLAGE A DAS MANDAT DES UNTERSUCHUNGSAUSSCHUSSES	74
ANLAGE B: UNTERSUCHUNGSAUSSCHUSS	77
ANLAGE C. TÄTIGKEITEN DES UNTERSUCHUNGSAUSSCHUSSES.....	81
ANLAGE D. ZEITLEISTE	91
ANLAGE E. GLOSSAR.....	105
ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS..	111
SCHLUSSABSTIMMUNG IN NAMENTLICHER ABSTIMMUNG IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS	112

SCHLUSSFOLGERUNGEN

im Ergebnis der Untersuchung der Emissionsmessungen in der Automobilindustrie (2016/2215(INI))

Der Untersuchungsausschuss zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie,

- gestützt auf Artikel 226 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV),
 - gestützt auf den Beschluss 95/167/EG, Euratom, EGKS des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 19. April 1995 über Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments¹,
 - unter Hinweis auf den Beschluss (EU) 2016/34 des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2015 über die Einsetzung, die Zuständigkeiten, die zahlenmäßige Zusammensetzung und die Mandatszeit des Untersuchungsausschusses zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie²,
 - unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge³,
 - unter Hinweis auf die Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge⁴,
 - unter Hinweis auf die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa⁵,
 - unter Hinweis auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Oktober 2015 zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie⁶,
 - unter Hinweis auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2016 zu der Untersuchung zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie⁷,
 - gestützt auf Artikel 198 Absatz 11 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments,
- A. in der Erwägung, dass das Parlament am 17. Dezember 2015 auf der Grundlage eines Vorschlags der Konferenz der Präsidenten beschlossen hat, zur Prüfung der

¹ ABl. L 113 vom 19.5.1995, S. 1.

² ABl. L 10 vom 15.1.2016, S. 13.

³ ABl. L 171 vom 29.6.2007, S. 1.

⁴ ABl. L 263 vom 9.10.2007, S. 1.

⁵ ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1.

⁶ Angenommene Texte, P8_TA(2015)0375.

⁷ Angenommene Texte, P8_TA(2016)0322.

mutmaßlichen Verstöße und Missstände bei der Anwendung des Unionsrechts im Zusammenhang mit Emissionsmessungen in der Automobilindustrie sowie zur Untersuchung des Vorwurfs, die Kommission habe es versäumt, rechtzeitig Prüfungen einzuführen, die realen Fahrbedingungen Rechnung tragen, und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verwendung von Abschaltvorrichtungen gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 zu ergreifen, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen;

- B. in der Erwägung, dass ein Verstoß rechtswidriges Verhalten in Form einer Handlung oder Unterlassung impliziert, die Organe oder Einrichtungen der Union bzw. die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Unionsrechts begehen;
- C. in der Erwägung, dass unter Missständen Unzulänglichkeiten oder Mängel auf Verwaltungsebene zu verstehen sind, wenn eine Institution beispielsweise die Grundsätze der guten Verwaltungspraxis missachtet, und in der Erwägung, dass Beispiele für Missstände administrative Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, Machtmissbrauch, ungerechte Behandlung, schlechtes Funktionieren oder Unfähigkeit, Diskriminierung, vermeidbare Verzögerungen, Verweigerung von Informationen, Fahrlässigkeit und andere Mängel sind, die auf Fehler bei der Anwendung des Unionsrechts in jedem unter dieses Recht fallenden Bereich hindeuten;
- D. in der Erwägung, dass der Marktanteil von dieselbetriebenen Personenkraftwagen in der Europäischen Union über die letzten Jahrzehnte hinweg in fast jedem Mitgliedstaat auf mehr als die Hälfte der verkauften Neuwagen angestiegen ist; in der Erwägung, dass dieses stetige Wachstum des Marktanteils von Dieselfahrzeugen auch ein Ergebnis der EU-Klimapolitik ist, da die Dieseltechnologie gegenüber Benzinmotoren im Hinblick auf die CO₂-Emissionen Vorteile aufweist; in der Erwägung, dass Dieselmotoren im Vergleich zu Benzinmotoren in der Verbrennungsstufe weit mehr Schadstoffe – abgesehen von CO₂ – mit erheblichen und unmittelbaren schädlichen Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit erzeugen, darunter NO_x, SO_x und Feinstaub; in der Erwägung, dass Technologien zur Verminderung der Umweltbelastung durch diese Schadstoffe existieren und auf dem Markt eingesetzt werden;

hat die nachstehenden Schlussfolgerungen angenommen:

Laborprüfungen und Emissionen im praktischen Fahrbetrieb

1. Bereits mit den zum Zeitpunkt der Annahme der NO_x-Emissionsgrenzwerte der Euro-5- und Euro-6-Norm verfügbaren Emissionsminderungstechnologien (ECT) konnten bei Dieselfahrzeugen der NO_x-Emissionsgrenzwert der Euro-5-Norm von 180 mg/km und der NO_x-Emissionsgrenzwert der Euro-6-Norm von 80 mg/km, jeweils zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens, bei sachgemäßer Anwendung auch unter realen Fahrbedingungen – und nicht nur im Labor – eingehalten werden. Emissionsgrenzwerte der Euro-6-Norm können nachweislich unter realen Fahrbedingungen unabhängig von der Art des Kraftstoffs eingehalten werden, wenn geeignete, weit verbreitete Technologie eingesetzt wird. Das bedeutet, dass sich einige Automobilhersteller für den Einsatz von Technologie entschieden haben, bei der die Einhaltung der Emissionsgrenzwerte nur in Laborprüfungen gegeben ist, und zwar nicht aus technischen, sondern aus wirtschaftlichen Gründen.

2. Bei den meisten Euro-3- bis Euro-6-Dieselfahrzeugen bestehen große Abweichungen zwischen den NO_x-Emissionen, die während des Typgenehmigungsverfahrens mit dem Neuen europäischen Fahrzyklus (NEFZ) im Labor gemessen werden und die innerhalb der gesetzlichen Emissionsgrenzen liegen, und den NO_x-Emissionen, die unter realen Fahrbedingungen gemessen werden und den Grenzwert deutlich überschreiten. Diese Abweichungen betreffen die große Mehrheit der Dieselfahrzeuge und sind nicht auf die mit unzulässigen Abschaltvorrichtungen ausgestatteten Volkswagen-Fahrzeuge beschränkt. Die Abweichungen tragen in hohem Maße dazu bei, dass mehrere Mitgliedstaaten gegen die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa verstoßen.
3. Diese Abweichungen und ihre erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Verwirklichung der Luftqualitätsziele, insbesondere in städtischen Gebieten, waren der Kommission, den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten und vielen anderen Beteiligten spätestens seit 2004–2005, als die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorbereitet wurde, bekannt. Seit 2010/2011 sind die Abweichungen von zahlreichen Studien der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) und seit 2004 von anderen Vertretern der Forschung bestätigt worden.
4. Auch bei den Messwerten der CO₂-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs bestehen signifikante Unterschiede zwischen den Laborprüfungen und den Prüfungen im Fahrbetrieb auf der Straße, wenn auch in geringerem Ausmaß als bei den NO_x-Emissionen.
5. Vor September 2015 wurden die Abweichungen allgemein auf die mangelnde Eignung der NEFZ-Laborprüfung, die für reale Emissionen nicht repräsentativ ist, und auf die Optimierungsstrategien zurückgeführt, die von Automobilherstellern angewendet wurden, um die Laborprüfung zu bestehen, indem die Emissionsminderungstechnologien in den Fahrzeugen so kalibriert werden, dass ihre Wirksamkeit lediglich innerhalb der Randbedingungen der NEFZ-Prüfung gegeben ist. Die Diskrepanzen wurden jedoch allgemein nicht auf die Verwendung unzulässiger Abschaltvorrichtungen zurückgeführt.
6. Anstatt ein neues, realistischeres und zertifiziertes Prüfverfahren abzuwarten, entschieden die Rechtsetzungsinstanzen im Jahr 2007, mit der Ausarbeitung der Euro-5/Euro-6-Rechtsvorschriften fortzufahren, während die Rechtsetzungsinstanzen der Kommission gleichzeitig das Mandat erteilten, die Prüfzyklen fortlaufend zu überprüfen und im Bedarfsfall zu überarbeiten, damit die im praktischen Fahrbetrieb auf der Straße entstehenden Emissionen, die von den Rechtsetzungsinstanzen 2007 aufgenommen wurden, realistisch erfasst werden. Dies führte zur Entwicklung und Einführung eines Verfahrens zur Prüfung der Emissionen im praktischen Fahrbetrieb (RDE) mithilfe portabler Emissionsmesssysteme (PEMS) und zur Aufnahme in das Typgenehmigungsverfahren der EU ab 2017, während gleichzeitig das Konzept des Konformitätsfaktors eingeführt wurde, wodurch in der Praxis die gegenwärtig geltenden Emissionsnormen geschwächt werden.
7. Gleichzeitig dauerte die Entwicklung eines neuen, realistischeren Prüfverfahrens, des so genannten weltweit harmonisierten Prüfverfahrens für leichte Nutzfahrzeuge (WLTP), das die veraltete NEFZ-Prüfung ersetzen soll, unverhältnismäßig lange. Diese Prüfung

wird – für alle neuen Fahrzeugtypen ab dem 1. September 2017 und für alle Neufahrzeuge ein Jahr später – ein Pflichtbestandteil des Typgenehmigungsverfahrens sein. Das WLTP wurde von der Kommission und den Mitgliedstaaten als Prüfverfahren zur Messung der CO₂-Emissionen, der Emissionen sonstiger Schadstoffe und des Kraftstoffverbrauchs für die Zwecke der Typgenehmigung ausgewählt.

8. Dass bis zur Einführung der vorgeschriebenen RDE-Prüfungen übermäßig viel Zeit verstrich, lässt sich nicht zur Genüge lediglich damit erklären, dass die Entwicklung eines neuen Prüfverfahrens komplex ist, die technologische Entwicklung der portablen Messsysteme Zeit erforderte und die Beschlussfassungs- und Verwaltungsprozesse auf EU-Ebene langwierig waren. Die Verzögerungen waren auch eine Folge der politischen Prioritäten, des Einflusses von Lobbygruppen und des ständigen Drucks aus der Industrie, die dazu führten, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten vor allem bestrebt waren, der Wirtschaft nach der Finanzkrise von 2008 Belastungen zu ersparen.
9. Im Rahmen des am 28. Oktober 2011 vom Technischen Ausschuss – Kraftfahrzeuge (TCMV) gebilligten Tests wurde ein „vorübergehender Übereinstimmungsfaktor“ von 2,1 eingeführt, wodurch bei sämtlichen neuen Fahrzeugen ab September 2019 (und bei neuen Fahrzeugtypen ab September 2017), d. h. vier Jahre nach Inkrafttreten des Euro-6-Grenzwerts von 80 mg/km, ein NO_x-Ausstoß von 168 mg/km im Rahmen von Tests zur Ermittlung der Emissionen im normalen Fahrbetrieb zulässig wäre. Ein „endgültiger Übereinstimmungsfaktor“ von 1,5, findet ab 2021 auf sämtliche neuen Fahrzeuge (und auf neue Fahrzeugtypen ab 2020) Anwendung, wodurch ein NO_x-Ausstoß von 120 mg/km im Rahmen von Tests zur Ermittlung der Emissionen im normalen Fahrbetrieb zulässig wäre.
10. Wie von verschiedenen Sachverständigen bestätigt wird, ist umstritten, ob im Verfahren zur Ermittlung der Emissionen im normalen Fahrbetrieb überhaupt Übereinstimmungsfaktoren vorgesehen werden müssen, da diese schließlich weiterhin in klarem Widerspruch zu den Ergebnissen verschiedener unabhängiger Tests an Euro-6-Fahrzeugen stehen, die ergeben haben, dass bereits NO_x-Übereinstimmungsfaktoren von unter 1,5 bzw. sogar deutlich unter 1 möglich sind. Außerdem sind Übereinstimmungsfaktoren aus technischer Sicht nicht zu rechtfertigen und tragen der offensichtlichen Notwendigkeit, neue Technologien zu entwickeln, nicht Rechnung, sondern erlauben es vielmehr, weiterhin weniger effiziente Technologien einzusetzen, obgleich effizientere Technologien auf dem Markt verfügbar sind, aufgrund der aktuellen Wirtschaftslage jedoch eine geringe Marktdurchdringung aufweisen.
11. Die Einführung und Anwendung von Übereinstimmungsfaktoren auf den vereinbarten Niveaus könnte de facto als eine generelle Ausnahme von den geltenden Emissionsgrenzwerten für einen sehr langen Zeitraum betrachtet werden und folglich den Zielen der Grundverordnung (EG) Nr. 715/2007 zuwiderlaufen, da die festgelegten Übereinstimmungsfaktoren der Messungenauigkeit bei PEMS nicht Rechnung tragen, sondern vielmehr weiter an die technisch unbegründeten Forderungen der Mitgliedstaaten und Automobilhersteller nach mehr Nachsicht angepasst wurden. Infolge dessen empfahl der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments, dass die RDE-Prüfung als ultra vires betrachtet werden sollte, da sie die Befugnisse gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 übersteigt und daher gegen das EU-Recht verstößt.

12. Unbeschadet der angeführten Gründe mangelte es der Kommission am politischen Willen und der Entschlossenheit, die ernste Frage der hohen NO_x-Emissionen anzugehen und dem Schutz der öffentlichen Gesundheit Vorrang einzuräumen.
13. Es ist gerechtfertigt, einen niedrigeren NO_x-Grenzwert für Dieselfahrzeuge zu fordern, da es weltweit sehr viel strengere Normen als diejenigen gibt, die derzeit in der EU gelten, und die Technologie zur Reduzierung der NO_x-Emissionen bereits existiert. Schließlich bringen EU-Automobilhersteller Dieselfahrzeuge auf den US-amerikanischen Markt, bei denen sehr viel niedrigere NO_x-Emissionsgrenzwerte eingehalten werden müssen.

Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten

14. Das Versäumnis der Mitgliedstaaten, sich aktiv an der Arbeitsgruppe zu Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen im praktischen Fahrbetrieb (RDE-LDV) zu beteiligen, stellt einen Missstand dar. Aus den von der Arbeitsgruppe vorgelegten Protokollen kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass mit Ausnahme weniger Mitgliedstaaten, darunter das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Deutschland, Frankreich, Dänemark und Spanien, die große Mehrheit sich trotz ihrer kritischen Äußerungen zu den Vorschlägen der Kommission nicht an der Arbeitsgruppe RDE-LDV beteiligt hat. Angesichts der führenden Rolle der Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung der Verordnung und angesichts der bekannten Abweichungen bei den NO_x-Emissionen von Dieselfahrzeugen und deren erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Luftqualitätsziele hätten sich die Mitgliedstaaten an den Tätigkeiten der Arbeitsgruppe beteiligen sollen. Dies hätte auch zu einem ausgewogeneren Teilnehmerverhältnis innerhalb der Arbeitsgruppe beigetragen.
15. Die Auswertung der Protokolle der Arbeitsgruppe RDE-LDV und des TCMV zeigt, dass einige Mitgliedstaaten mehrmals für Verzögerungen im Verfahren zur Annahme der RDE-Prüfungen gesorgt und sich für weniger strenge Prüfmethode eingesetzt haben. Darüber hinaus wurde von mehreren Mitgliedstaaten (Italien, Spanien, Frankreich, Slowakische Republik, Rumänien und Ungarn) verhindert, dass im TCMV eine qualifizierte Mehrheit zustande kam, sodass die Abstimmung über das erste RDE-Paket vertagt werden musste und damit das gesamte, bis heute noch nicht abgeschlossene RDE-Verfahren verzögert wurde, das ursprünglich ab dem Datum der Einführung der Euro-6-Emissionsgrenzwerte hätte befolgt werden sollen (2014 für neue Typgenehmigungen und 2015 für alle neuen Fahrzeuge). Da einige Mitgliedstaaten einen höheren Übereinstimmungsfaktor bevorzugten, müssen bei neuen Fahrzeugmodellen die NTE-Euro-6-Emissionsnormen, die von den Mitgesetzgebern bereits 2007 vereinbart worden waren, erst ab 2020 eingehalten werden, also sechs Jahre später als ursprünglich geplant und drei Jahre später als gemäß dem von der Kommission in ihrer Mitteilung CARS 2020 vom 8. November 2012 (COM(2012)0636) vorgeschlagenen Zeitplan.
16. Die Analyse der Protokolle der TCMV-Sitzungen zeigt, dass sich zahlreiche Mitgliedstaaten (Italien, Spanien, Frankreich, Slowakische Republik, Rumänien, Ungarn, Tschechische Republik, Bulgarien, Polen, Vereinigtes Königreich und Österreich) entschieden gegen den ehrgeizigeren Vorschlag der Kommission in Bezug auf Übereinstimmungsfaktoren für NO_x-Grenzwerte aussprachen und auf höheren

Übereinstimmungsfaktoren, die schwächeren Umweltzielen entsprechen, bestanden. Einige Mitgliedstaaten präsentierten der Öffentlichkeit eine andere Position als den TCMV-Teilnehmern.

Aufgaben der Kommission

17. Die Kommission machte auf Ebene des TCMV und der Arbeitsgruppe RDE-LDV nicht von allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln Gebrauch, um den Beschlussfassungsprozess voranzubringen und die Typgenehmigungsprüfungen gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 zügig so anzupassen, dass sie den realen Fahrbedingungen entsprechen.
18. Obgleich die Frage der Schadstoffemissionen von Fahrzeugen nicht nur hochsensibel und politischer Natur ist, sondern auch bei den EU-Bürgern große Besorgnis erregt, hat die Kommission keine Anstrengungen unternommen, um im Beschlussfassungsprozess mittels Rückgriff auf die Möglichkeit des Regelungsverfahrens mit Kontrolle Fortschritte zu erzielen und den Vorschlag auf der Ebene des Rates voranzubringen, damit das politische Bewusstsein geschärft und zusätzlicher Druck auf die blockierenden Mitgliedstaaten ausgeübt wird. Die Tatsache, dass die Kommission ihrer Verantwortung, das Prüfungsverfahren zu überprüfen und zu überarbeiten, um den Praxisbedingungen Rechnung zu tragen, nicht fristgerecht nachgekommen ist, stellt einen Missstand dar.
19. Als die für den Arbeits- und Zeitplan der Arbeitsgruppe RDE-LDV zuständige Stelle hätte die Kommission schon früher auf eine Entscheidung für die PEMS-Prüfung in der Arbeitsgruppe drängen müssen, da diese Option bereits in Erwägung 15 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorgeschlagen wurde und innerhalb der Arbeitsgruppe RDE-LDV breite Unterstützung fand und da die Gemeinsame Forschungsstelle bereits im November 2010 festgestellt hatte, dass die Prüfmethode mit den portablen Messsystemen ausreichend solide sind. Dies stellt einen Missstand dar.
20. Eine bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen beteiligten Kommissionsdienststellen, einschließlich der Gemeinsamen Forschungsstelle, hätte möglicherweise zu einer rascheren Anpassung der Prüfungen geführt. Eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Generaldirektionen bei der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften für Emissionen und bei der Überwachung ihrer Umsetzung hätte zu besseren Ergebnissen bei der Luftqualität und beim Schutz der öffentlichen Gesundheit in der EU führen können. Dass der schwerwiegenden Verletzung von EU-Binnenmarktnormen und politischen Instrumenten zur Bekämpfung der Ursachen von Luftverschmutzung nicht entgegengetreten wurde, stellt einen Missstand dar.
21. Mehr als die Hälfte der Teilnehmer der Arbeitsgruppe RDE-LDV waren Sachverständige der Automobilhersteller oder anderer Unternehmen der Automobilbranche. Ein möglicher Grund hierfür ist unter anderem die mangelnde fachliche Kompetenz in den Kommissionsdienststellen. Die Kommission hat zwar zahlreiche unterschiedliche Interessenträger konsultiert und allen die Teilnahme an der Arbeitsgruppe RDE-LDV ermöglicht, aber sie hätte weitere Schritte unternehmen sollen, um „eine möglichst ausgewogene Vertretung der einschlägigen Interessenträger [zu gewährleisten] und [...] die spezifischen Aufgaben der Expertengruppe und die Art des erforderlichen Sachverständs“ zu berücksichtigen, wie in den horizontalen

Bestimmungen vom 10. November 2010 für Expertengruppen der Kommission vorgesehen.

22. Die Kommission hätte Maßnahmen ergreifen müssen, um in der Arbeitsgruppe RDE-LDV die bestimmende Rolle der überrepräsentierten Branchenvertreter auszugleichen, die durch eine erneute Eröffnung von Themen, die bereits als geklärt erachtet waren oder über die bereits eine Entscheidung getroffen worden war, die Arbeit immer wieder verzögerten.
23. Die Kommission hätte kontinuierlich aussagekräftige und vollständige Protokolle der Sitzungen der Arbeitsgruppe RDE-LDV führen sollen. Dies stellt einen Missstand dar. Außerdem ist es bedauerlich, dass es keine Protokolle der Sitzungen der Arbeitsgruppe „Kraftfahrzeugemissionen“ gibt.

Abschalteinrichtungen

24. Abschalteinrichtungen gemäß der Definition in Artikel 3 Absatz 10 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 wurden allgemein nicht als mögliche Ursache für die Abweichungen zwischen den im Labor und den auf der Straße gemessenen NO_x-Emissionen betrachtet. Es bestand generell kein Verdacht, dass solche Einrichtungen bei Personenkraftwagen mit Herstellungsort in der EU tatsächlich im Einsatz sein könnten, obwohl in den USA derartige Einrichtungen im Jahr 1995 in leichten Nutzfahrzeugen und im Jahr 1998 in schweren Nutzfahrzeugen entdeckt worden waren und die mögliche Verwendung von Abschalteinrichtungen in dem Bericht „A complementary emissions test for light-duty vehicles“ (Eine zusätzliche Emissionsprüfung bei Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen) der JRC von 2013 behandelt wurde.
25. Der Geltungsbereich und die Bestimmungen des Verbots von Abschalteinrichtungen sind von keiner Seite jemals beanstandet worden. Bis zum Fall Volkswagen hat kein Mitgliedstaat oder Automobilhersteller jemals um eine Klärung der Bestimmungen zu Abschalteinrichtungen, einschließlich der Umsetzung ihres Verbots, ersucht oder diese infrage gestellt.
26. Einige der von Automobilherstellern angewendeten Emissionsminderungsstrategien deuten auf die mögliche Verwendung verbotener Abschalteinrichtungen hin. Beispielsweise verringern einige Hersteller die Wirksamkeit von ECT außerhalb spezifischer „Thermofenster“ nahe dem für die NEFZ-Prüfung vorgeschriebenen Temperaturbereich und machen geltend, dass diese Verringerung gemäß den in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorgesehenen Ausnahmen vom Verbot von Abschalteinrichtungen notwendig sei, um den Motor vor Beschädigungen zu schützen. Diese Thermofenster können gemäß den technischen Beschränkungen der ECT nur schwerlich begründet werden. Andere regulieren ECT so, dass sich ihre Wirksamkeit verringert, wenn nach dem Anlassen des Motors ein bestimmter Zeitraum, der in etwa der Prüfdauer entspricht, verstrichen ist. Hinzu kommt, dass die Emissionen, die während eines Prüfzyklus eine bestimmte Zeit nach Anlassen des Motors gemessen werden, in Anbetracht der technischen Funktionalität von ECT oftmals ungerechtfertigt höher sind als die Emissionen, die unmittelbar nach dem Motorstart gemessen werden.
27. Nach dem Volkswagen-Skandal haben einige Automobilhersteller ihre Thermofenster so angepasst, dass ihre bestehenden Emissionsminderungstechnologien in einem

deutlich größeren Temperaturbereich arbeiten.

28. Optimierungsstrategien, die die Wirksamkeit von ECT verringern, können auf geschäftliche Entscheidungen zurückgeführt werden, die der Automobilhersteller trifft, um verschiedene Ziele wie die Senkung des Kraftstoffverbrauchs, die Kostenreduzierung durch billigere Bauteile oder die Behebung von Konstruktionseinschränkungen zu erreichen. Diese Ziele fallen nicht unter die Ausnahmen vom Verbot der Verwendung von Abschaltvorrichtungen.
29. Vor September 2015 wurde von keiner Behörde der EU und von keiner mitgliedstaatlichen Behörde nach Abschaltvorrichtungen gesucht oder ihre rechtswidrige Verwendung nachgewiesen. Keine der Behörden oder technischen Dienste der Mitgliedstaaten führte im Rahmen der Typgenehmigung andere Prüfungen als die NEFZ-Prüfung durch, mit der allein jedoch kein Nachweis für die Verwendung einer Abschaltvorrichtung erbracht werden kann. Während Abschaltvorrichtungen mit einer alternativen Prüfung möglicherweise nicht unbedingt festzustellen sind, hätte die Durchführung anderer Prüfungen als der NEFZ-Prüfung Hinweise auf ein verdächtiges Emissionsverhalten liefern und weiteren Untersuchungsbedarf aufzeigen können. Am 26. Januar 2017 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung zu Leitlinien für die Bewertung zusätzlicher Emissionsstrategien und des Vorhandenseins von Abschaltvorrichtungen. In ihr wird ein Prüfprotokoll für Abschaltvorrichtungen vorgeschlagen, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, mittels Fahrzeugprüfungen unter unvorhersehbar schwankenden Standard-Prüfbedingungen möglicherweise vorhandene Abschaltvorrichtungen zu erkennen.
30. Die große Mehrheit der auf dem EU-Markt agierenden Automobilhersteller erklärte, von den Ausnahmeregelungen zu dem Verbot von Abschaltvorrichtungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 Gebrauch zu machen. Im Zuge der auf nationaler Ebene laufenden Ermittlungen und Gerichtsverfahren wird darüber entschieden werden, ob die von Automobilherstellern verwendeten Emissionsminderungsstrategien eine rechtswidrige Verwendung von Abschaltvorrichtungen oder eine rechtmäßige Anwendung von Ausnahmeregelungen darstellen. In den Leitlinien der Kommission wird außerdem ein Verfahren zur technischen Bewertung von zusätzlichen Emissionsstrategien durch die Typgenehmigungsbehörden der Mitgliedstaaten vorgeschlagen.
31. Anders als bei schweren Nutzfahrzeugen waren die Automobilhersteller nicht verpflichtet, ihre Emissionsstrategien offenzulegen oder zu begründen. Eine solche Verpflichtung würde die Überprüfung auf Abschaltvorrichtungen erleichtern. Selbst mit RDE-Prüfungen kann die Gefahr, dass Umgehungsstrategien verwendet werden, für die Zukunft nicht vollständig ausgeschlossen werden.
32. Nach übereinstimmender Meinung von Experten ist die präventive Kontrolle und mögliche Erkennung von betrügerischen Einrichtungen zum Abschalten von Emissionssystemen durch den uneingeschränkten Zugriff auf die fahrzeugeigene Software wegen der extremen Komplexität dieser Software keine brauchbare Methode.

Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten

33. Der Umstand, dass die Vorschriften des EU-Rechts für Ausnahmen bezüglich

Abschalteinrichtungen in den 28 Mitgliedstaaten nicht einheitlich angewendet werden, führt zu Unsicherheit bei der Auslegung der Rechtsvorschriften und zur Aushöhlung des Binnenmarktes.

34. Die Mitgliedstaaten haben gegen ihre rechtliche Verpflichtung gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 verstoßen, das Verbot von Abschalteinrichtungen zu überwachen und durchzusetzen. In keinem Mitgliedstaat und insbesondere nicht in den Mitgliedstaaten, deren nationale Typgenehmigungsbehörden Typgenehmigungen für Volkswagen-Fahrzeuge erteilt haben, wurden die in Volkswagen-Fahrzeugen eingebauten Abschalteinrichtungen gefunden. Darüber hinaus ergaben die Prüfungen des Untersuchungsausschusses, dass den meisten Mitgliedstaaten, zumindest Deutschland, Frankreich, Italien und Luxemburg, Nachweise vorlagen, dass Emissionsminderungsstrategien nicht auf den Einsatz eines Fahrzeugs unter realen Fahrbedingungen, sondern vielmehr auf den Einsatz unter ähnlichen Bedingungen wie beim NEFZ-Prüfzyklus (Temperatur, Dauer, Drehzahl) ausgerichtet waren, um den Prüfzyklus im Rahmen der Typgenehmigung zu bestehen.
35. Die Mitgliedstaaten verfolgen offenbar keine vergleichbaren Ansätze bei der Bewertung und Beurteilung der Übereinstimmung mit dem Unionsrecht zu Abschalteinrichtungen, insbesondere im Zusammenhang mit Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007.
36. Die meisten Mitgliedstaaten haben keine Schritte unternommen, um die großen Abweichungen zwischen den im Labor und den auf der Straße gemessenen Emissionswerten zu verstehen, etwa durch die Durchführung zusätzlicher Prüfungen unter anderen Bedingungen als beim NEFZ. Dies stellt einen Missetand dar.

Aufgaben der Kommission

37. Der Kommission fehlte eine Rechtsgrundlage, um selbst nach Abschalteinrichtungen zu suchen, sie war jedoch gesetzlich verpflichtet, die Durchsetzung des Verbots von Abschalteinrichtungen durch die Mitgliedstaaten zu überwachen. Allerdings hat die Kommission, obwohl sie Kenntnis von möglichen rechtswidrigen Praktiken der Hersteller hatte, die im Widerspruch zu der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 standen, und trotz der diesbezüglichen Kommunikation zwischen den einschlägigen Kommissionsdienststellen, daraufhin weder eigene technische oder juristische Nachforschungen oder Untersuchungen angestellt noch die JRC damit beauftragt noch Informationen oder weitere Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten gefordert, um das Vorliegen möglicher Rechtsverstöße zu überprüfen. Dies stellt einen Missetand und Untätigkeit dar.
38. Die Rechtsvorschriften über Emissionen sind bezüglich Abschalteinrichtungen für schwere Nutzfahrzeuge stets strenger gewesen als für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge. Es ist unklar, warum die Kommission diese strengeren Bestimmungen nicht aus den Rechtsvorschriften für schwere Nutzfahrzeuge in die für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge übernommen hat.
39. Darüber hinaus lagen Forschungsergebnisse der kommissionseigenen wissenschaftlichen Einrichtung (JRC) vor, in denen auf den möglichen Einsatz von Abschalteinrichtungen hingewiesen wird, die von Beamten der Kommission als klarer

Fall einer schwerwiegenden Manipulation von Prüfzyklen (sog. „Cycle Beating“) betrachtet wurden. Die Daten zum betreffenden Euro-5a-Dieselfahrzeug waren ebenfalls Teil eines Berichts der JRC zu ökologischen Innovationen, der 2013 veröffentlicht wurde und theoretisch allen Kommissionsbeamten zur Verfügung stand.

40. Trotz klarer Hinweise auf den möglicherweise rechtswidrigen Einsatz von Abschaltvorrichtungen machte die Kommission nie Gebrauch von einer Bestimmung gemäß Verordnung (EG) Nr. 692/2008, durch die sie ermächtigt wird, bei den Typgenehmigungsbehörden der Mitgliedstaaten Informationen zur Funktionsweise der Emissionsminderungstechnologien bei niedrigen Temperaturen anzufordern.
41. Die Kommission hätte Korrespondenzen, die 2008 und 2010 zwischen der JRC und der GD ENTR, der GD ENV und der GD CLIMA stattfanden und in denen ein mögliches „seltsames“ Emissionsverhalten angesprochen wurde, weiterverfolgen müssen. Angeblich wurden keine Maßnahmen ergriffen, da es keine Hinweise oder klare Belege für die mögliche Verwendung von Abschaltvorrichtungen seitens der Automobilhersteller gegeben habe. Dies ist jedoch unzutreffend, da in der Korrespondenz Hinweise vorlagen. Es handelt sich hier mithin um einen Missstand, da keine Belege gefunden werden können, wenn man nicht danach sucht.
42. Die Kommission hätte dafür sorgen sollen, dass die Forschungsergebnisse der JRC und die in den Kommissionsdienststellen erörterten Bedenken im Zusammenhang mit möglichen rechtswidrigen Praktiken der Hersteller die oberste Hierarchieebene erreichen – was angeblich nicht geschehen ist –, damit angemessene Maßnahmen hätten ergriffen werden können. Dies stellt einen Missstand dar.

Typgenehmigung und Konformität in Betrieb befindlicher Fahrzeuge

43. Die Typgenehmigung in der EU ist ein komplexer Prozess, der den Automobilherstellern verschiedene Möglichkeiten bietet, Informationen an eine der 28 nationalen Typgenehmigungsbehörden zu übermitteln, um für ein Fahrzeug einen unionsweit anerkannten Typgenehmigungsbogen zu erhalten.
44. Im derzeitigen Rahmen ist keine spezielle EU-Aufsicht über die Fahrzeugtypgenehmigung vorgesehen, und die Vorschriften werden in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgelegt, was zum Teil auf das Fehlen eines wirksamen Systems für den Informationsaustausch zwischen Typgenehmigungsbehörden und technischen Diensten zurückzuführen ist.
45. Der Umfang der fachlichen Kompetenz und der personellen und finanziellen Ressourcen kann sich zwischen Typgenehmigungsbehörden und technischen Diensten deutlich unterscheiden, und das Fehlen einer einheitlichen Auslegung der Vorschriften kann zu Konkurrenz zwischen ihnen führen. Automobilherstellern steht es grundsätzlich frei, diejenigen Typgenehmigungsbehörden bzw. technischen Dienste auszuwählen, die die Vorschriften am flexibelsten und am wenigsten streng auslegen und die niedrigsten Gebühren erheben.
46. Nach Maßgabe der Richtlinie 2007/46/EG müssen Typgenehmigungsbehörden der Kommission jede Entscheidung zur Ablehnung eines Typgenehmigungsantrags bekannt geben. Es ist jedoch unklar, welche Maßnahmen die Kommission nach einer solchen

Bekanntgabe ergreifen sollte und wie solche Folgemaßnahmen mit den Mitgliedstaaten zu koordinieren sind. Es besteht kein eindeutiges und wirksames System, mit dem verhindert wird, dass ein Automobilhersteller eine Typgenehmigung in einem Mitgliedstaat beantragt, nachdem ein diesbezüglicher Antrag in einem anderen Mitgliedstaat abgelehnt wurde, oder dass für ein Modell eine Prüfung bei einem technischen Dienst durchgeführt wird, nachdem eine diesbezügliche Prüfung bei einem anderen Technischen Dienst nicht bestanden wurde. Um der möglichen Verlagerung durch „technisches Dumping“ entgegenzuwirken, könnten die Hersteller verpflichtet werden, die Wahl des technischen Dienstes der Kommission gegenüber zu begründen.

47. Nach der Typgenehmigung fehlt es offensichtlich an Kontrolle, was teils auf die derzeitigen Vorschriften und teils auf die Unsicherheit darüber, welche Behörde für die Marktüberwachung zuständig ist, zurückzuführen ist. Wirksame Prüfungen der Übereinstimmung der Produktion, der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge und der Übereinstimmung am Ende des Lebenszyklus, mit denen Fälle aufgedeckt werden, in denen Fahrzeuge aus der Produktion oder in Verkehr befindliche Fahrzeuge nicht mit dem typgenehmigten Fahrzeug übereinstimmen, sind häufig nicht vorgesehen, oder eine Überprüfung erfolgt lediglich anhand von Unterlagen und nicht durch praktische Prüfungen im Beisein der Behörden.
48. Emissionsprüfungen im Betrieb werden zumeist in den Laboratorien der Automobilhersteller durchgeführt und beschränken sich derzeit auf die für die Typgenehmigung erforderlichen NEFZ-Laborprüfungen.

Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten

49. Die Mitgliedstaaten hätten dafür Sorge tragen sollen, dass ihre Typgenehmigungsbehörden über ausreichende personelle und finanzielle Mittel verfügen, um eigene Prüfungen durchzuführen. Sie hätten sich nicht auf die Prüfungen verlassen sollen, die in den anerkannten Laboratorien der Automobilhersteller unter der Aufsicht der technischen Dienste durchgeführt wurden. Die potenziellen Interessenkonflikte, die sich daraus ergeben, dass Automobilhersteller technische Dienste mit der Durchführung von Prüfungen beauftragen, ergeben sich direkt aus dem derzeitigen System gemäß der EU-Rahmenrichtlinie zur Typgenehmigung und können daher nicht als Missstand eingestuft werden. Der Kommissionsvorschlag für eine neue Verordnung über die Marktüberwachung und die Typgenehmigung sieht zur Beseitigung dieser Schwachstelle vor, eine Gebührenordnung zur Finanzierung von Typgenehmigungsprüfungen zu entwickeln.
50. Wenn technische Dienste Automobilherstellern jedoch auch Beratungsdienstleistungen zum Erhalt von Typgenehmigungen anbieten, wie es in bestimmten Mitgliedstaaten der Fall ist, ergibt sich ein potenzieller Interessenkonflikt aus der zusätzlichen finanziellen Verbindung, die zwischen technischen Diensten und Automobilherstellern im Zusammenhang mit der Beratung zur erfolgreichen Beantragung von Typgenehmigungen besteht. Die Mitgliedstaaten hätten solche potenziellen Interessenkonflikte untersuchen sollen. Dies stellt einen Missstand dar.
51. Die Mitgliedstaaten hätten dafür sorgen sollen, dass die Typgenehmigungsbehörden angemessene Audits bei den technischen Diensten durchführen. Dies stellt einen Missstand dar. Die Wahl des technischen Dienstes ist in erster Linie den Herstellern

überlassen, und die Rolle der Typgenehmigungsbehörde ist häufig darauf beschränkt, das Verfahren abschließend zu validieren. Die Typgenehmigungsbehörden machen nur sehr selten von ihrer Möglichkeit Gebrauch, Audits bei den technischen Diensten durchzuführen und die Wahl des technischen Dienstes infrage zu stellen.

52. Das Versäumnis der Mitgliedstaaten – und insbesondere derjenigen Mitgliedstaaten, deren Behörden Typgenehmigungen erteilt haben –, ein wirksames und zuverlässiges Marktüberwachungssystem zu organisieren, stellt einen Verstoß gegen EU-Recht dar. Im Falle von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen stützt sich die Überprüfung der Übereinstimmung der Produktion und der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge häufig ausschließlich auf Laborprüfungen, die in den Fertigungsstätten der Automobilhersteller durchgeführt werden, obwohl die geltenden Rechtsvorschriften die Durchführung anderer oder zusätzlicher Prüfungen nicht ausschließen.
53. Die Mitgliedstaaten hätten der Kommission den Namen und die Befugnisse ihrer für die Marktüberwachung zuständigen Einrichtungen mitteilen und sie diesbezüglich auf dem Laufenden halten sollen. Dies stellt einen Missstand dar. Es besteht eine nicht vertretbare Ungewissheit darüber, welche Einrichtungen in den Mitgliedstaaten für die Marktüberwachung zuständig sind.

Aufgaben der Kommission

54. Die Kommission hätte eine stärkere koordinierende Rolle bei der Durchsetzung einer einheitlichen Anwendung der EU-Rechtsvorschriften zur Typgenehmigung einnehmen sollen, da der Typgenehmigungsprozess in der EU sehr komplex ist und in hohem Maße vom Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten abhängt.
55. Vor dem Hintergrund ihrer internen Beratungen und externer Anfragen hätte die Kommission von den Mitgliedstaaten zudem Informationen darüber anfordern sollen, wie sie mit jenen Fahrzeugen in der Flotte umgehen, bei denen die gesetzlichen Emissionsgrenzwerte unter realen Fahrbedingungen nicht erfüllt werden.

Durchsetzung und Sanktionen

56. Die in der Automobilbranche bestehende Entscheidungsstruktur, wonach die EU lediglich Regelungsbefugnis hat und die Zuständigkeit für die Umsetzung des EU-Rechts zur Messung von Fahrzeugemissionen vorrangig bei den Mitgliedstaaten liegt, verhindert eine wirksamen Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften. Die Durchsetzungsbefugnisse der Kommission beschränken sich auf die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten in Fällen, in denen ein Mitgliedstaat das EU-Recht nicht ordnungsgemäß angewendet hat.
57. Eine der strukturellen Schwächen des geltenden Rahmens für die Typgenehmigung in Europa liegt darin, dass nur die Typgenehmigungsbehörde, die die Typgenehmigung für ein bestimmtes Fahrzeug erteilt hat, die für das betreffende Fahrzeug ausgestellte Übereinstimmungsbescheinigung wirksam entziehen kann.
58. In der EU besteht keine einheitliche Praxis für den transparenten Zugang der Verbraucher zu Rückrufinformationen, und es gibt keinen einheitlichen Rechtsrahmen

für die Entschädigung von Verbrauchern bei Rückrufen, durch die die Leistung der Fahrzeuge gemindert wird.

Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten

59. Einige Mitgliedstaaten, die Untersuchungen auf nationaler Ebene durchgeführt haben, waren im Allgemeinen zurückhaltend dabei, der Kommission und dem Untersuchungsausschuss die Ergebnisse ihrer Untersuchungen und die technischen Prüfdaten zur Verfügung zu stellen, oder haben ihre Ergebnisse nur teilweise veröffentlicht.
60. Die Mitgliedstaaten begannen mit der vorgeschriebenen Durchsetzung des EU-Rechts zu Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen erst nach Bekanntwerden der emissionsbezogenen Vorfälle bei Volkswagen im September 2015, indem sie zusätzliche Prüfungen im Labor und auf der Straße durchführten und verschiedene nationale Untersuchungen zu Schadstoffemissionen von Personenkraftwagen einleiteten. Im Anschluss an diese Bemühungen werden die laufenden Gerichtsverfahren den Vorwurf der rechtswidrigen Verwendung von Abschaltvorrichtungen entweder bestätigen oder entkräften.
61. Die Mitgliedstaaten haben den Automobilherstellern nach den emissionsbezogenen Vorfällen weder finanzielle noch rechtliche Sanktionen auferlegt. Es wurden weder verpflichtende Rückruf- oder Nachrüstaktionen für nicht übereinstimmende Fahrzeuge verfügt noch Typgenehmigungen entzogen. Wenn es Rückrufe oder Nachrüstungen gab, wurden diese von den Automobilherstellern freiwillig als Folge des öffentlichen und politischen Drucks durchgeführt.
62. Aus den veröffentlichten Ergebnissen der nationalen Untersuchungen geht hervor, dass zusätzlich zu der von den US-Behörden in Volkswagen-Motoren entdeckten Abschaltvorrichtung offenbar bei den meisten Dieselfahrzeugen Abschaltstrategien verwendet werden. Untätigkeit seitens der Mitgliedstaaten, wenn es darum geht, von den Herstellern zu verlangen, alle zeitlichen Modulationen emissionsrelevanter Einrichtungen, unnötige thermische Modulationen, die über das für den Schutz der Motoren unbedingt nötige Maß hinausgehen, und andere Abschaltstrategien, die unter anderem zu höheren Emissionen beim Warmstart unter Laborbedingungen führen, zu unterlassen, stellt einen Verstoß gegen EU-Recht dar.
63. Die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 wurde von den Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß überwacht und durchgesetzt, insbesondere hinsichtlich Verstößen gegen Artikel 5 Absatz 1, wonach die Hersteller Fahrzeuge so konstruieren, fertigen und montieren müssen, dass sie unter normalen Betriebsbedingungen auf europäischen Straßen und nicht nur zu Laborbedingungen dieser Verordnung entsprechen. Ein ehemaliger Berichterstatter für die Rechtsvorschriften zu Emissionen und Typgenehmigungen machte jedoch sehr deutlich, dass es nie in der Absicht des Parlaments lag, die „normalen Betriebsbedingungen“ auf die engen Bedingungen einzuschränken, unter denen Fahrzeuge zum Zweck der Typgenehmigung im Labor geprüft werden. Er wies darauf hin, dass unter „normalen Betriebsbedingungen“ die Fahrbedingungen verstanden werden sollten, die beim Fahren auf europäischen Straßen üblicherweise herrschen (einschließlich der Unterschiede bei Temperatur, Höhe, Motorlast, Fahrzeuggeschwindigkeit usw.).

64. Die meisten Mitgliedstaaten führten entgegen Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 kein wirksames, verhältnismäßiges und abschreckendes Sanktionssystem ein, insbesondere im Zusammenhang mit der rechtswidrigen Verwendung von Abschaltvorrichtungen.
65. Mehrere Mitgliedstaaten unterrichteten die Kommission nicht fristgerecht (bis zum 2. Januar 2009 und 29. April 2009) über das bestehende Strafsystem, mit dem das Verbot von Abschaltvorrichtungen durchgesetzt werden soll, was einen Verstoß gegen Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 darstellt, und über das Strafsystem gemäß Artikel 46 der Rahmenrichtlinie 2007/46/EG.
66. Aus den vorgenannten Gründen haben die Mitgliedstaaten gegen ihre Verpflichtungen zur Umsetzung des EU-Rechts zu Fahrzeugemissionen im Rahmen des derzeitigen Systems verstoßen.

Aufgaben der Kommission

67. In strenger Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 betrachtete die Kommission die Untersuchung der möglichen rechtswidrigen Verwendung von Abschaltvorrichtungen nicht als Teil ihrer Verantwortung als Hüterin der Verträge, sondern als alleinige Aufgabe der Mitgliedstaaten. Obwohl sie von der JRC über den möglichen Einsatz von Abschaltvorrichtungen im Bericht von 2013 unterrichtet wurde, unternahm die Kommission keine weitere technische Forschung, forderte keine zusätzlichen Informationen von den Mitgliedstaaten an und erbat von den zuständigen nationalen Typgenehmigungsbehörden keine weiteren Untersuchungs- und Korrekturmaßnahmen.
68. Die Kommission ergriff nicht die Initiative, um auf eine koordinierte und verpflichtende Rückrufaktion auf EU-Ebene für mit der rechtswidrigen Abschaltvorrichtung ausgestattete Fahrzeuge der Volkswagen-Gruppe zu drängen.
69. Die Kommission wartete mehrere Jahre, bevor sie Vertragsverletzungsverfahren gegen jene Mitgliedstaaten einleitete, die keine wirksame Marktüberwachung zu Schadstoffemissionen von Fahrzeugen und keine nationalen Sanktionssysteme für Verstöße gegen EU-Recht gemäß den geltenden Rechtsvorschriften eingeführt haben.
70. Die Einhaltung der Fristen, innerhalb deren die Mitgliedstaaten die eingeführten Sanktionen gemäß Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und Artikel 46 der Richtlinie 2007/46/EG mitzuteilen hatten, wurde von der Kommission nicht ausreichend überwacht. Dies stellt einen Missstand dar.
71. Als Hüterin der Verträge sollte die Kommission Vertragsverletzungsmaßnahmen einleiten, wenn Mitgliedstaaten auf die Ergebnisse der jüngsten Untersuchungen hin untätig bleiben, und verlangen, dass die Hersteller alle zeitlichen Modulationen emissionsrelevanter Einrichtungen, unnötige thermische Modulationen und andere Abschaltstrategien unterlassen, die unter anderem zu höheren Emissionen beim Warmstart unter Laborbedingungen führen.

Befugnisse und Einschränkungen des Untersuchungsausschusses

72. Der derzeitige Rechtsrahmen für die Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen ist überholt und schafft nicht die notwendigen Voraussetzungen, unter denen das Europäische Parlament sein Untersuchungsrecht wirksam ausüben kann.
73. Trotz der fehlenden Ladungsbefugnisse gelang es dem Ausschuss letztlich, die meisten Anhörungen von Zeugen durchzuführen, die für die ordnungsgemäße Erfüllung seines Mandats als notwendig erachtet wurden. Allerdings wurde die Tätigkeit des Ausschusses durch diese unzureichenden Befugnisse angesichts des befristeten Charakters der Untersuchung erheblich behindert und verzögert. Institutionelle Akteure, besonders aus den Mitgliedstaaten, waren allgemein zurückhaltender bei der Annahme einer Einladung als private Akteure.
74. Da eindeutige Anforderungen und spezielle Fristen im Hinblick auf die Annahme einer Einladung oder die Bereitstellung der angeforderten Informationen fehlten, war die Vorbereitung der öffentlichen Anhörungen sehr zeitaufwendig. Abgesehen von dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen gemäß Artikel 4 Absatz 3 EUV waren die wichtigsten Instrumente des Untersuchungsausschusses zur Überwindung dieser Probleme die Ausübung von politischem und medialem Druck.

Zusammenarbeit mit der Kommission

75. Die Teilnahme einiger ehemaliger Kommissionsmitglieder wurde zudem durch das Fehlen klarer Vorgaben im derzeitigen Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder behindert, die für ehemalige Kommissionsmitglieder eine Kooperationspflicht in laufenden Untersuchungen und allgemein das Fortbestehen der Rechenschaftspflicht für Maßnahmen, die die in ihrer Amtszeit ergriffenen wurden, vorsehen.
76. Verzögerungen bei der Übermittlung von angeforderten Unterlagen stellten ein wesentliches Hindernis für die Tätigkeit des Ausschusses dar. Die Unterlagen waren von unterschiedlicher Qualität; einige waren sehr schwer lesbar und infolgedessen schwer nutzbar. Die Beweiserhebung wurde in der zur Verfügung stehenden Zeit durch das langwierige interne Verfahren in der Kommission, wonach das Kollegium der Beantwortung von Anfragen des Ausschusses zustimmen muss, sowie durch die Lücken in ihrem Archivierungssystem verzögert. Darüber hinaus wurden die angeforderten Informationen nicht auf benutzerfreundliche Weise übermittelt, was das Abrufen dieser Informationen erschwerte.
77. Die Kommission behinderte und verzögerte vorsätzlich die Zustellung von Unterlagen und Informationen an den Ausschuss, um die Verwendung dieser Informationen in den Anhörungen von ehemaligen Kommissionsmitgliedern und Beamten zu erschweren. Damit wurde gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen verstoßen.
78. Das Verfahren zur Gewährung des Zugangs zu den Protokollen des Regelungsausschusses (auf der Grundlage der ausdrücklichen Zustimmung der 28 Mitgliedstaaten) war unnötig umständlich und langwierig und folgte einer sehr engen Auslegung des Rechts. Es sollte in Zukunft nicht erneut angewendet werden.

Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

79. Die Zusammenarbeit mit den meisten nationalen Ministerien war sehr unbefriedigend, insbesondere angesichts der Schwierigkeiten bei der Einholung ihrer Bestätigungen, dass Vertreter vor dem Ausschuss erscheinen würden. Diese gingen erst nach vielen Monaten des politischen und medialen Drucks ein.
80. Darüber hinaus sahen sich die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, mit dem Ausschuss durch die Übermittlung konkreter Beweise zusammenzuarbeiten, insbesondere bezüglich der Anfrage des Ausschusses, die vollständigen Datensätze der nationalen Untersuchungen und Prüfprogramme in Reaktion auf den Fall Volkswagen zu übermitteln.
81. Die Verpflichtung gemäß Artikel 5 des Beschlusses 95/167/EG, mit den Mitgliedstaaten über die Ständigen Vertretungen in Verbindung zu treten, schuf eine unnötige zusätzliche Stufe und erschwerte und verlangsamte die Kommunikationsvorgänge in einigen Fällen.

Zusammenarbeit mit anderen Parteien

82. Die Beschaffung von schriftlichen Beweismitteln von nicht institutionellen Parteien über Fragebögen war im Allgemeinen zufriedenstellend. Die Übersendung von schriftlichen Fragen im Vorfeld der Anhörungen und von Anschlussfragen nach den Anhörungen erwies sich als wichtige Praxis, um in den Anhörungen möglichst viele Informationen zu gewinnen sowie anschließend Fragen zu klären, die während der Anhörung aufgrund von zeitlichen Beschränkungen oder fehlenden Informationen nicht beantwortet werden konnten.

Interne Regelungen und Verfahren

83. Die Verpflichtung des Ausschusses, sechs Monate nach Aufnahme seiner Tätigkeit einen Zwischenbericht vorzulegen, erübrigte sich, da dieser Zeitraum zur Erfassung von Beweismitteln, die eine tragfähige Grundlage für Schlussfolgerungen hätten bieten können, nicht ausreichte.
84. Angesichts des befristeten Charakters eines Untersuchungsausschusses ist es von grundlegender Bedeutung, Beweise effizient und fristwährend zu erheben. Der vom Ausschuss verfolgte Ansatz, die ersten Monate seines Mandats der Anhörung von Sachverständigen zu widmen und erst dann zur politischen Ebene überzugehen, hat sich bewährt. Im Idealfall sollten die Anhörungen erst dann beginnen, wenn die erste Phase der Beweiserhebung abgeschlossen ist.
85. Um die Arbeit der Untersuchungsausschüsse des Parlaments, die unter erheblichem Zeitdruck enorme Mengen an Unterlagen sichten müssen, zu erleichtern, ist eine Überprüfung der Regeln über die Behandlung vertraulicher Informationen durch das Europäische Parlament und insbesondere der Zugangsrechte für akkreditierte parlamentarische Assistenten der Mitglieder zu „sonstigen vertraulichen Informationen“ unerlässlich.

VOLLSTÄNDIGER UNTERSUCHUNGSBERICHT

KAPITEL 1: EINLEITUNG

1.1. *Der Untersuchungsausschuss und sein Mandat*

Am 17. Dezember 2015 beschloss das Europäische Parlament, einen **Untersuchungsausschuss** einzusetzen, der – unbeschadet der Zuständigkeiten der nationalen Gerichte oder der Gerichte der Union – im Zusammenhang mit **Emissionsmessungen in der Automobilindustrie** mutmaßliche **Verstöße** gegen das Unionsrecht oder **Misstände** bei dessen Anwendung prüft.

Die Bedenken, die zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses führten, sind zurückzuführen auf die Mitteilung über den Verstoß („Notice of Violation“) gegen das Luftreinhaltungsgesetz („Clean Air Act“), die der Volkswagen-Gruppe am 18. September 2015 durch die Umweltschutzbehörde der USA (EPA) zugestellt wurde. Gegenstand der Mitteilung war die Behauptung, dass das Unternehmen in bestimmten Dieselfahrzeugen eine Software installiert hatte, die in der Lage war, zu erkennen, wann das Fahrzeug einer Abgasuntersuchung unterzogen wurde, und dass die Emissionskontrollsysteme nur während der Prüfungen voll funktionieren, ihre Wirksamkeit im normalen Fahrbetrieb aber herabgesetzt ist. Dies führt dazu, dass Fahrzeuge, die die Emissionsgrenzwerte im Labor einhalten, während des normalen Fahrbetriebs bis zu 40 Mal mehr Stickoxide ausstoßen. Der EPA zufolge handelt es sich bei dieser Software um eine Abschaltvorrichtung, die gemäß dem US-Luftreinhaltungsgesetz verboten ist.

In der EU sind die Emissionsnormen für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge in **Verordnung (EG) Nr. 715/2007** über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (**Euro 5 und Euro 6**) festgelegt. Der Gesamtkontext findet sich in der **Rahmenrichtlinie 2007/46/EG** über die Typgenehmigung, in der die Anforderungen für Sicherheit und Umweltschutz, die Kraftfahrzeuge erfüllen müssen, bevor sie auf dem EU-Markt in den Verkehr gebracht werden, festgelegt sind.

Verordnung (EG) Nr. 715/2007 sieht vor, dass *„die Bauteile, die das Emissionsverhalten voraussichtlich beeinflussen, so konstruiert, gefertigt und montiert sind, dass das Fahrzeug unter normalen Betriebsbedingungen“* den Emissionsnormen entspricht, und verbietet *„die Verwendung von Abschaltvorrichtungen, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern“* (außer in Fällen, in denen die Einrichtung notwendig ist, um den Motor zu schützen oder den sicheren Betrieb zu gewährleisten).

Die Ergebnisse der EPA lösten mehrere Untersuchungen zur möglichen Verwendung von unzulässigen Abschaltvorrichtungen in der gesamten Europäischen Union aus und hatten zur Folge, dass generelle Untersuchungen zu den Abweichungen zwischen den im Labor während des Typgenehmigungsverfahrens und den im praktischen Fahrbetrieb gemessenen Schadstoffemissionen in Gang gesetzt wurden.

Seit 2010/2011 zeigten mehrere Studien, darunter auch verschiedene Berichte, die durch die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission veröffentlicht wurden, dass es bei den Stickoxidemissionen von auf dem EU-Markt verkauften Dieselfahrzeugen große Diskrepanzen gibt.

Am 27. Oktober 2015 verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie, in der unter anderem gefordert wird, eine eingehende Untersuchung der Rolle und Verantwortung der Kommission und der Behörden der Mitgliedstaaten durchzuführen, bei der unter anderem die Probleme, die im Bericht der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission aus dem Jahr 2011 ermittelt wurden, zu berücksichtigen sind.

Im Anschluss an seine Entschließung vom 17. Dezember 2015 setzte das Parlament einen aus 45 Mitgliedern bestehenden Untersuchungsausschuss ein und stattete ihn mit dem Mandat aus, eine solche Untersuchung durchzuführen. Zusammenfassend wird in dem vom Parlament erteilten Mandat – das in **Anlage A** vollständig enthalten ist – der Untersuchungsausschuss dazu aufgefordert:

- zu untersuchen, ob die Kommission, als ihr Beweise für die bestehenden Diskrepanzen zwischen im Labor und auf der Straße gemessenen Emissionen vorlagen, der in Verordnung (EG) Nr. 715/2007 festgelegten Verpflichtung nachgekommen ist, die für die Emissionsmessung verwendeten **Fahrzyklen zu überprüfen** und sie so anzupassen, dass sie zeitnah die **im praktischen Fahrbetrieb tatsächlich entstehenden Emissionen** abbilden;
- zu untersuchen, ob das **Verbot von Abschaltvorrichtungen** ordnungsgemäß von den Mitgliedstaaten umgesetzt und durch die Kommission überwacht wurde, ob Maßnahmen im Hinblick auf die Verwendung von Abschaltvorrichtungen von der Kommission getroffen wurden und ob Beweise für die Verwendung von unzulässigen Abschaltvorrichtungen bereits vor der Mitteilung über den Verstoß durch die EPA vorlagen (auch im Hinblick auf die CO₂-Emissionen);
- zu untersuchen, ob die Mitgliedstaaten die vorgeschriebenen **Sanktionen** für einen Verstoß gegen die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 durch die Hersteller erlassen und alle erforderlichen Maßnahmen zu ihrer Umsetzung getroffen haben;
- die Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie 2007/46/EG zu untersuchen, um sicherzustellen, dass die **Übereinstimmung** der Produktion für den genehmigten Typ für die Fahrzeuge und Systeme vorliegt.

Der Ausschuss war aufgefordert, dem Parlament innerhalb von 12 Monaten nach Aufnahme seiner Tätigkeit diesen **Abschlussbericht** vorzulegen, der die **Ergebnisse und Schlussfolgerungen** seiner Untersuchung enthält.

Der Untersuchungsausschuss hatte im Rahmen seines Mandats außerdem die Aufgabe, alle in dieser Angelegenheit für notwendig erachteten **Empfehlungen** zu unterbreiten. Diese Empfehlungen werden dem Parlament als **gesonderter Antrag** zur Prüfung vorgelegt.

1.2. Arbeitsweise

Der Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie nahm am 2. März 2016 seine Tätigkeit auf und trat zu 27 Sitzungen zusammen. Den Vorsitz führte Kathleen Van Brempt (S&D, BE). Als Berichterstatter wurden Pablo Zalba Bidegain (PPE, ES) und Gerben-Jan Gerbrandy (ALDE, NL) vom Ausschuss benannt. Am 24. November 2016 schied Pablo Zalba Bidegain aus dem Parlament aus und wurde durch Jens Gieseke (PPE, DE) als Berichterstatter ersetzt. Eine vollständige Übersicht der Mitglieder des Untersuchungsausschusses und ihrer Tätigkeiten ist in **Anlage B** enthalten.

Der vom Ausschuss zur Erfüllung seines einjährigen Mandats erstellte **Arbeitsplan** zur Zusammenstellung mündlicher Zeugenaussagen und schriftlicher Beweismittel zeichnete sich durch mehrere Handlungsschwerpunkte aus, die nachfolgend zusammengefasst sind.

- Es wurde ein Programm für **Anhörungen von Sachverständigen und Zeugen** zur Einholung entsprechender **Zeugenaussagen** organisiert. Der Ausschuss vernahm 64 Zeugen in 48 Anhörungen. Die **wortgetreuen Niederschriften** aller Anhörungen können auf der Website abgerufen werden. Zur Vorbereitung jeder Anhörung ersuchte der Ausschuss jeden geladenen Sachverständigen oder Zeugen, vorab eine Reihe von **schriftlichen Fragen** zu beantworten und bei Bedarf wurden nach der Anhörung weitere Fragen gestellt.
- Der Ausschuss schickte **schriftliche Fragebögen** an die Kommission, die Behörden der Mitgliedstaaten sowie an Automobilhersteller, Automobilzulieferer und die Europäische Investitionsbank (EIB).
- Der Ausschuss **forderte** die Kommission und die Mitgliedstaaten **zur Vorlage von Unterlagen auf**, die als **schriftliche Beweismittel** dienen könnten. Die zusammengetragenen Beweismittel füllten mehrere Tausend Seiten.
- Es wurden zwei **Informationsreisen** organisiert, um vor Ort Informationen einzuholen, eine zur Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission, die andere nach Luxemburg, Frankreich und Deutschland.
- Der Ausschuss gab **zwei Studien** und mehrere **Briefings** in Auftrag.
- Über die Website des Ausschusses wurde ein öffentlicher **Aufruf zur Sondierung von Beweismaterial** gestartet. Hierüber konnten dem Ausschuss Informationen zugesandt werden.
- Weitere Vorträge und **Aussprachen** mit einschlägigen Akteuren standen in den Sitzungen des Untersuchungsausschusses ebenfalls auf der Tagesordnung.

Zur Erfüllung seines Mandats ergriff der Ausschuss weitere Maßnahmen, beispielsweise ersuchte er den Juristischen Dienst des Parlaments in einem schriftlichen Gutachten förmlich, zu der Frage Stellung zu nehmen, inwiefern Personen als Zeugen geladen werden können, die Gegenstand eines laufenden Gerichtsverfahrens sind.

Eine vollständige und detaillierte Auflistung aller Tätigkeiten des Ausschusses im Rahmen seines Arbeitsplans findet sich in **Anlage C**. Alle durch den **öffentlichen Aufruf**

zusammengetragenen **Beweismittel** können auf der **Website des Ausschusses** abgerufen werden:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/emis/publications.html?tab=Evidence>.

Sämtliche offizielle Korrespondenz des Ausschusses sowie begleitende und weitere einschlägige Unterlagen können ebenfalls auf der Website abgerufen werden:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/emis/publications.html>

Am 13. Juli 2016 hat der Ausschuss, wie in seinem Mandat vorgesehen, innerhalb der ersten 6 Monate nach Aufnahme seiner Arbeit seinen **Zwischenbericht** einstimmig angenommen. Der Zwischenbericht wurde am 13. September 2016 vom Parlament angenommen.

Am 28. Februar 2017 wurde der vorliegende **Abschlussbericht** vom Untersuchungsausschuss angenommen und dem Parlament vorgelegt. Die **Empfehlungen** des Ausschusses wurden am selben Tag angenommen.

1.3. Gliederung des Berichts

Dieser Bericht ist in **thematische Abschnitte** unterteilt, in denen sämtliche Informationen, die zur Erfüllung des Mandats des Untersuchungsausschusses erforderlich sind, strukturiert dargestellt werden.¹

Abschnitt 2 bietet zunächst einige Hintergrundinformationen zu den Schadstoffen, die von Straßenfahrzeugen in die Atmosphäre abgegeben werden, und zu den Technologien, die zur Verringerung dieser Emissionen zur Verfügung stehen.

Die Analyse der durch die Untersuchung zusammengetragenen Beweismittel beginnt in **Abschnitt 3**. Der Schwerpunkt liegt auf den festgestellten **Diskrepanzen** zwischen den im Labor und den auf der Straße gemessenen Stickoxidemissionen von Dieselfahrzeugen sowie auf den Einzelheiten und der zeitlichen Abfolge des Verfahrens, die angewandten **Messungen** so **anzupassen**, dass die Prüfung der gesetzlich vorgegebenen Emissionsgrenzwerte in einer Art und Weise erfolgt, die dem praktischen Fahrbetrieb entspricht. Der Abschnitt schließt mit einer Analyse der geplanten Einführung von Emissionsprüfungen im praktischen Fahrbetrieb und ihrer Wirksamkeit.

Abschnitt 4 führt die Beweise auf, die zur möglichen Verwendung von **Abschalteinrichtungen** zusammengetragen wurden. In diesem Abschnitt werden verschiedene Strategien beschrieben, die bei Fahrzeugen zum Einsatz kommen und auf die Verwendung von unzulässigen Abschaltvorrichtungen hinweisen können. Darüber hinaus behandelt es die durch die Untersuchung identifizierten Probleme im Hinblick auf die **Durchsetzung des** im EU-Recht verankerten **Verbots** von Abschaltvorrichtungen.

Gegenstand von **Abschnitt 5** ist die Analyse des Funktionierens – und insbesondere der Lücken – des **Typgenehmigungssystems** für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge im Hinblick auf Schadstoffemissionen, wie es derzeit in den Vorschriften der EU vorgesehen

¹ Im Entwurfsstadium ist jeder Abschnitt dieses Berichts als separates Arbeitsdokument beigefügt. Sämtliche Abschnitte (und die Schlussfolgerungen der Untersuchung) werden, nachdem sie vom Ausschuss angenommen wurden, zu einem einzigen Bericht zusammengefügt.

ist, einschließlich der Bestimmungen zur **Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge** sowie zur **Marktüberwachung**.

Abschnitt 6 bildet den Abschluss der Darstellung der durch die Untersuchung zusammengetragenen Beweismittel. Darin wird auf Probleme bei der **Durchsetzung** des EU-Rechtsrahmens für Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, einschließlich der von den Mitgliedstaaten erlassenen **Sanktionen**, hingewiesen.

Jeder thematische Abschnitt (3-6) beinhaltet einen kurzen **Einleitungsteil**, der wesentliche Aspekte enthält und das Thema vorgibt, gefolgt von einem Teil, der eine **genaue Analyse der** durch die Untersuchung **zusammengetragenen Beweise** mit **Angaben** zu den Quellen der bereitgestellten Beweise enthält¹. Die sich daraus ergebenden, vom Untersuchungsausschuss angenommenen, **Schlussfolgerungen** zu möglichen Verstößen gegen das EU-Recht und Missständen bei dessen Anwendung bilden den letzten Teil jedes Abschnitts².

Abschnitt 7 bildet schließlich den Abschluss des Berichts und enthält eine Analyse der **rechtlichen und praktischen Einschränkungen**, durch die die Arbeit des Ausschusses während seiner Untersuchungstätigkeit beeinträchtigt wurde.

Mehrere Anlagen dienen als Ergänzung zum Haupttext. **Anlage A** enthält den Beschluss des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2015 über die Einsetzung des Untersuchungsausschusses zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie, seine Zuständigkeiten, die zahlenmäßige Zusammensetzung und die Mandatszeit (das Mandat des Ausschusses).

Anlage B enthält ein Verzeichnis der Mitglieder des Europäischen Parlaments, die an der Arbeit des Untersuchungsausschusses mitgewirkt haben, und ihrer Tätigkeiten.

Anlage C führt einzeln die **Anhörungen, Anforderung von Dokumenten, Studien, Informationsreisen** und weitere Tätigkeiten zur Zusammenstellung von Beweismitteln auf, die vom Untersuchungsausschuss zur Erfüllung seines Mandats unternommen wurden. Sie enthält auch die **Bibliographie**, die den **Schlüssel** zu den in den thematischen Abschnitten verwendeten **Quellen** bildet.

In **Anlage D** findet sich abschließend eine **zeitliche Abfolge der Ereignisse**, die im Rahmen des Mandats des Untersuchungsausschusses stattgefunden haben, während **Anlage E** ein **Glossar** der im Bericht verwendeten Begriffe und Abkürzungen enthält.

¹ Der Analyseteil jedes Abschnitts enthält **Zitate** in Klammern (z. B. [KOM]) zur Identifizierung der **Hauptquellen**, die vom Ausschuss zur Erlangung seiner Ergebnisse berücksichtigt wurden. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass die Ergebnisse des Ausschusses nicht unbedingt die durch eine bestimmte Quelle bereitgestellten Beweismittel genau wiedergeben und in der alleinigen Verantwortung des Ausschusses liegen.

² Die Schlussfolgerungen sind im Entwurfsstadium nicht in den Arbeitsdokumenten enthalten, sondern werden nach der Abstimmung im Ausschuss in den Abschlussbericht einfließen.

KAPITEL 2: TECHNISCHER HINTERGRUND

2.1. Analyse der zusammengetragenen Beweismittel

Schadstoffemissionen von Fahrzeugen

Unter den von Straßenfahrzeugen, insbesondere Fahrzeugen mit Dieselmotor, ausgestoßenen Luftschadstoffe sind:

- **Kohlendioxid (CO₂)**, für Menschen nicht unmittelbar gesundheitsschädlich, aber ein Treibhausgas;
- **Partikel (PM)**, z. B. Ruß, krebserregend;
- **Stickoxide** (NO und NO₂, zusammenfassend **NO_x** genannt), Gase, die die Atemwege reizen, sauren Regen verursachen und Ozonvorläuferstoffe sind.

Dass die Emission dieser Schadstoffe in die Atmosphäre verringert wird, ist einerseits äußerst wichtig für die Erhaltung der Ökosysteme und die menschliche Gesundheit (PM und NO_x) und trägt andererseits maßgeblich dazu bei, den Klimawandel einzudämmen (CO₂). Außerdem wird die Emissionsminderung vom EU-Recht vorgeschrieben.

Als größtes umweltbedingtes Gesundheitsrisiko in Europa ist Luftverschmutzung eine erhebliche Belastung für die öffentliche Gesundheit und verursacht vorzeitige Todesfälle. Besonders im Verkehrssektor werden die meisten NO_x-Emissionen produziert, nämlich 46 % aller EU-weiten NO_x-Emissionen im Jahr 2014.

Die Ziele, bei Verbrennungsvorgängen in Motoren sowohl CO₂ und PM als auch NO_x zu reduzieren, widersprechen sich (AEEC – Association for Emissions Control by Catalysts; TNO – Nederlandse Organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek, Niederländische Organisation für angewandte Forschung; Borgeest). Die Höhe der CO₂-Emissionen korreliert mit der Kraftstoffeffizienz des Motors – je effizienter der Verbrennungsvorgang und der gesamte Antriebsstrang, desto weniger Kraftstoff wird verbraucht und desto weniger CO₂ wird ausgestoßen. Während der Ausstoß von Partikeln bei einer kalten oder einer unvollständigen Verbrennung höher ist, werden bei höheren Verbrennungstemperaturen mehr Stickoxide ausgestoßen. Zusammengefasst besteht also eine inverse Korrelation zwischen CO₂- und PM-Emissionen auf der einen und NO_x-Emissionen auf der anderen Seite.

Emissionsminderungstechnologien

Mithilfe von Emissionsminderungstechnologien kann, wenn sie richtig eingesetzt und die Eigenschaften des Fahrzeugs beachtet werden, die inverse Korrelation zwischen CO₂- und Partikelemissionen auf der einen und NO_x-Emissionen auf der anderen Seite aufgehoben oder abgeschwächt werden. (JRC, AECC, TNO, Borgeest). Zu diesen Emissionsminderungstechnologien (EGR) gehören:

- **Abgasrückführung (AGR)** im Motor: Dabei wird ein Teil des Abgases der Frischluft beigemischt und anschließend wieder in den Brennraum eingespritzt, was dazu beiträgt, dass Temperaturspitzen abgesenkt werden. Ein Ventil reguliert die Höhe der rückgeführten Menge – wenn nur die AGR betrachtet wird, bedeutet eine kleinere Menge rückgeführtes Abgas höhere NO_x-Emissionen und eine größere Menge eine größere Partikelproduktion. Aktuell werden Hochdruck-, Niederdruck- und Mehrweg-AGR-Systeme genutzt, die jeweils bestimmte Vor- und Nachteile haben (Borgeest, Faurecia). Die AGR wird normalerweise mit einer oder mehreren der unten genannten Abgasnachbehandlungstechnologien kombiniert;
- **SCR-Systeme (Selektive katalytische Reduktion, SCR)**: In einem speziellen Katalysator reagiert Ammoniak mit NO_x, wobei die unbedenklichen Produkte Stickstoff und Wasserdampf entstehen. Für SCR-Systeme wird eine Ammoniakquelle, meistens in Form einer Harnstoff-Lösung, benötigt, die in einem speziellen Behälter aufbewahrt und regelmäßig wieder aufgefüllt wird. Dieses Verfahren wird schon seit Jahren erfolgreich bei schweren Nutzfahrzeugen angewandt, ist allerdings bei Schwachlast weniger wirksam (EA, Borgeest);

NO_x-Falle (Lean NO_x trap, LNT): Mithilfe eines Keramikträgers wird NO_x im Katalysator gebunden und es erfolgt eine zyklische Regeneration. LNT ist bei Vollast weniger wirksam;

- **Kombination aus SCR und LNT (SCR+LNT)**: Ein SCR-System wird dem LNT nachgeschaltet, wodurch NO_x wirksamer konvertiert und häufig kein Reduktionsmittel benötigt wird;
- **Dieselpartikelfilter (DPF)**: Dient dazu, Dieselpartikel (Ruß) aus den Abgasen eines Dieselmotors zu entfernen, wobei ebenfalls eine zyklische Regeneration erfolgt.

Die Kontrolle der EGR wird üblicherweise von einem elektronischen Steuergerät (ECU) übernommen. Die Systeme werden von Software betrieben, die so kalibriert ist, dass einer großen Anzahl an Labels Werte zugewiesen werden (Borgeest, Lange, Bosch).

Die inverse Korrelation zwischen CO₂- und NO_x-Emissionen kann aufgehoben oder abgeschwächt werden, wenn der Motor möglichst wenig Kraftstoff verbraucht und wenig CO₂ ausstößt und die dadurch entstehenden höheren NO_x-Emissionen im Rahmen der Abgasnachbehandlung verringert werden (JRC, AECC, TNO, Borgeest).

Sachverständige und Anbieter von Emissionsminderungstechnologien sind sich einig, dass Dieselfahrzeuge durch eine Kombination aus AGR und LNT oder SCR oder einer Verbindung aus SCR und LNT (SCR+LNT) zum Zeitpunkt des Inkrafttretens die Euro-6-Emissionsgrenzwerte von 80 mg/km im realen Verkehr und nicht nur zu Laborbedingungen einhalten konnten. Einige Sachverständige sind außerdem der Ansicht, dass die Euro-5-Grenzwerte bei ihrem Inkrafttreten erreichbar waren (JRC, AECC, TNO, Borgeest, EA, Bosch, Faurecia, Q:Suppliers, LUX-Reise).

Als die Euro-5-Grenzwerte eingeführt wurden, galt in den USA bereits ein niedrigerer NO_x-Grenzwert von 44 mg/km (EPA, US-Studie) und von Dieselfahrzeugen für den US-amerikanischen Markt musste dieser Grenzwert bereits eingehalten werden. Was CO₂-Emissionen betrifft, sind die durchschnittlichen Flottenziele der EU ehrgeiziger als diejenigen der USA.

Die Entwicklung von Emissionsminderungstechnologien durch die Fahrzeughersteller wurde auch mithilfe von Krediten der Europäischen Investitionsbank (EIB) finanziert. Zwischen 2005 und 2015 hat die EIB Kredite im Umfang von ca. 13,6 Mrd. EUR an die Automobilindustrie in der EU vergeben, damit diese in Forschung und Entwicklung investiert (Q:EIB). Eine OLAF-Untersuchung zu diesem Thema läuft noch.

KAPITEL 3: LABORPRÜFUNGEN UND EMISSIONEN IM PRAKTISCHEN FAHRBETRIEB

3.1. Einleitung

Für regulatorische Zwecke werden die Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen gegenwärtig lediglich auf einem Rollenprüfstand im Labor unter Verwendung des **Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ)** gemessen.

Der NEFZ, der mit einem kalten Fahrzeug bei 20-30°C durchgeführt wird, setzt sich aus vier wiederholten ECE-15-Stadtfahrzyklen (UDC), die durch eine geringe Fahrzeuggeschwindigkeit, eine geringe Motorlast und eine niedrige Abgastemperatur gekennzeichnet sind, sowie einem außerstädtischen Fahrzyklus (EUDC) zusammen, der durch Fahrbedingungen mit höherer Motorlast gekennzeichnet ist. Zuletzt wurde er im Jahr 1997 auf neuen Stand gebracht. Naturgemäß kann der illegale Einsatz von Abschaltvorrichtungen durch die NEFZ-Prüfung nicht erkannt werden.

In der Euro-5/6-Verordnung (EG) Nr. 715/2007 werden die Automobilhersteller dazu verpflichtet *„das Fahrzeug so [auszurüsten], dass die Bauteile, die das Emissionsverhalten voraussichtlich beeinflussen, so konstruiert, gefertigt und montiert sind, dass das Fahrzeug unter normalen Betriebsbedingungen dieser Verordnung und ihren Durchführungsmaßnahmen entspricht“* und die Kommission erhält die Befugnis, *„spezifische Verfahren, Tests und Anforderungen für die Typgenehmigung“* zu erlassen.

In Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung wird die Kommission dazu verpflichtet, *„die Verfahren, Prüfungen und Anforderungen [...] sowie die für die Emissionsmessung verwendeten Fahrzyklen [zu beobachten]“* und es wird erklärt, dass *„[falls es] sich bei der Überprüfung [erweist], dass diese nicht mehr geeignet sind oder der Betriebspraxis nicht mehr hinreichend entsprechen, [...] sie so angepasst [werden], dass sie den in der Betriebspraxis tatsächlich entstehenden Emissionen entsprechen“*.

Falls die Verfahren, Prüfungen und Anforderungen angepasst werden müssen, werden die *„erforderlichen Maßnahmen [...] nach dem [...] Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen“*. Beim Regelungsverfahren mit Kontrolle ist die Kommission verpflichtet, einen Entwurf einer Maßnahme beim Technischen Ausschuss – Kraftfahrzeuge (TCMV – dem wichtigsten Regulierungsausschuss für die Gesamtfahrzeug-Typgenehmigung) einzureichen. Falls der TCMV eine positive Stellungnahme mit qualifizierter Mehrheit abgibt, wird die Maßnahme erlassen, sofern sich das Europäische Parlament oder der Rat nicht dagegen aussprechen. Falls der TCMV eine negative Stellungnahme oder keine Stellungnahme abgibt, legt die Kommission den Vorschlag direkt dem Rat vor, der mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheidet.

3.2. Analyse der zusammengetragenen Beweismittel

Emissionsverhalten bei Laborprüfungen im Gegensatz zum praktischen Fahrbetrieb

Nach Aussage der angehörten Sachverständigen und Zeugen gab es mindestens seit den Jahren 2004/2005 – als der Vorschlag für die Euro-5/6-Verordnung ausgearbeitet wurde – Hinweise darauf, dass die aufeinanderfolgenden rechtlichen Euro-Grenzwerte für NO_x-Emissionen von Dieselfahrzeugen zwar bei den Laborprüfungen im Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens mit dem NEFZ eingehalten wurden, die Emissionen bei diesen Fahrzeugen jedoch im praktischen Fahrbetrieb tatsächlich weitaus höher waren [JRC, ICCT, Lambrecht, TNO, EUA, DUH, Borgeest, ADAC, T&E, Dimas, Verheugen, RDW, Q:MS].

Seit 2010/2011 wurden die großen Diskrepanzen bei NO_x-Emissionen von Dieselfahrzeugen nach Euro 3, Euro 4, Euro 5 und Euro 6, die bei Laborprüfungen einerseits und im praktischen Fahrbetrieb andererseits gemessen wurden, in einer großen Zahl von Studien bestätigt [JRC, ICCT, TNO, ADAC]. Seither wurden die Ergebnisse dieser Studien veröffentlicht und an die Kommission, das Europäische Parlament und die Behörden der Mitgliedstaaten und die Interessenträger übermittelt [JRC, ICCT, TNO, ADAC, DUH, T&E], sodass allgemein bekannt war, dass in diesem Bereich Diskrepanzen bestehen [Lambrecht, Borgeest, Potočník, KBA, RDW, Q:MS].

Aus den Daten geht auch hervor, dass die NO_x-Emissionen von Dieselfahrzeugen im praktischen Fahrbetrieb nicht ordnungsgemäß verringert wurden, d. h. die Emissionen entsprachen nicht den Vorgaben der nacheinander in Kraft getretenen Euro-Normen.

Aus zahlreichen unterschiedlichen Gründen wird Diesel in Europa traditionell stark genutzt und Dieselfahrzeuge sind zu einem wichtigen Bestandteil der EU-Fahrzeugflotte geworden [Royal, Zourek]. Unter anderem aufgrund der allgemein geringeren Kosten von Dieselmotoren und den Anreizen im Zusammenhang mit der EU-Klimapolitik für die Dieselmotortechnik, die kraftstoffeffizienter ist als die Benzintechnik und weniger CO₂ produziert [KOM, Dings, ACEA, Renault, VW, FCA, Mitsubishi, Dimas, Verheugen, Potočník, Falkenberg], ist der Anteil an Dieselfahrzeugen in der Flotte erhöht.

Durch diesen erhöhten Anteil in Verbindung mit den anhaltenden Überschreitungen bei den NO_x-Emissionen durch die Automobilindustrie wurde die schnelle Verringerung der NO_x-Konzentrationen (und insbesondere der NO₂-Konzentrationen) in den Städten verhindert, obwohl die NO_x-Emissionen in der EU seit 1990 insgesamt um 58 % gesenkt wurden [Lambrecht, EUA, TNO, DUH]. Weiterhin sind Überschreitungen der EU-Luftqualitätsstandards für NO₂ anhaltend weitverbreitet, was im Jahr 2012 zu insgesamt etwa 72 000 vorzeitigen Todesfällen beitrug [EUA, Vella]. Schätzungen zufolge sind in städtischen Gebieten, wo diese Überschreitungen zu verzeichnen sind, etwa 60 % des gemessenen NO₂ auf den Straßenverkehr zurückzuführen [EUA]. Die Daten zur Luftqualität wurden an die Interessenträger und Entscheidungsträger übermittelt [Lambrecht, EUA, TNO, DUH, Potočník].

Die Einführung der Euro-6-Normen, mit denen unter anderem die NO_x-Emissionen geregelt werden sollten, führte bei den meisten Fahrzeugen nicht zu einer Verbesserung. Durch das Inkrafttreten des strengeren NO_x-Emissionsgrenzwertes in Höhe von 80 mg/km nahm die relative Größe der Diskrepanzen zwischen den im Labor gemessenen Emissionen und den

Emissionen im praktischen Fahrbetrieb zu, da letztere in den letzten 15 Jahren im Wesentlichen konstant geblieben sind [JRC, ICCT, TNO, DUH, ADAC].

Vor dem Bekanntwerden der VW-Abgasaffäre im September 2015 wurden die Diskrepanzen zwischen den in Labor und den auf der Straße gemessenen NO_x-Emissionen von Dieselfahrzeugen auf die folgenden Ursachen zurückgeführt [JRC, ICCT, TNO, Borgeest, DUH, ADAC, T&E, EA, EPA, Verheugen, Potočnik, Tajani, Millbrook, EU-Studie]:

- die **Unzulänglichkeit des NEFZ**, der bei der Prüfung auf dem Rollenprüfstand zur Messung der Emissionen im Labor verwendet wird; es war seit langem bekannt, dass der Zyklus **überholt und nicht repräsentativ** für die Schadstoffemission im normalen Fahrbetrieb auf der Straße ist, insbesondere da in seinem Rahmen eine geringe Geschwindigkeit und eine geringe Motorlast vorgesehen sind und er sich für Optimierungsstrategien anbietet;
- die **Optimierungsstrategien**, die Automobilhersteller zur Einhaltung der Emissionsgrenzwerte im Rahmen des NEFZ verwenden.

Allgemein wurde die Auffassung vertreten, dass die Diskrepanzen auf die Unzulänglichkeit des Prüfzyklus und nicht auf den Einsatz von Abschaltvorrichtungen, für die aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 ein Verbot besteht, zurückzuführen sind, obwohl diese Einrichtungen in den Vereinigten Staaten in den 1990er Jahren nachgewiesen wurden [JRC, ICCT, TNO, DUH, Borgeest, ADAC, T&E, KOM, ACEA, Verheugen, Potočnik, Tajani, Vella, MIT, Millbrook, KBA, SCNH, Dobrindt, Q:MS, Q:Suppliers].

Auch in Bezug auf CO₂-Emissionen und Kraftstoffverbrauch wurden Diskrepanzen festgestellt, wobei die CO₂-Emissionen im praktischen Fahrbetrieb bis zu 40 % höher waren als bei Messungen im Rahmen von Typgenehmigungsprüfungen [ICCT, EEA, DUH, EA]. Die gesetzlichen Grenzwerte für durchschnittliche NO_x-Emissionen wurden um das Zwei- bis Vierfache, bei Einzeltests sogar um das 14fache überschritten [JRC, ICCT, TNO, ADAC].

Im Hinblick auf die Reaktion auf die beobachteten Diskrepanzen werden die Hersteller durch Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 dazu verpflichtet, „*das Fahrzeug so [auszurüsten], dass die Bauteile, die das Emissionsverhalten voraussichtlich beeinflussen, so konstruiert, gefertigt und montiert sind, dass das Fahrzeug unter normalen Betriebsbedingungen dieser Verordnung und ihren Durchführungsmaßnahmen entspricht*“. Die Fahrzeuge müssen der Verordnung daher „*unter normalen Betriebsbedingungen*“ und nicht nur bei Laborprüfungen entsprechen [DUH, Dimas, Verheugen]. Mehrere Zeugen wiesen darauf hin, dass die Bezeichnung „normale Betriebsbedingungen“ an sich in vielen Rechtstexten, die sich auf den Automobilsektor beziehen, verwendet wird, dass der Begriff in den einschlägigen Rechtstexten allerdings nicht definiert wird und dass insbesondere keine bestimmten Prüfmethode vorgesehen wurden, um die „normalen Betriebsbedingungen“ im Verlauf des Typgenehmigungsverfahrens oder bei der Beurteilung der Einhaltung von EU-Recht nachzubilden [Renault, VW, ACEA, Mitsubishi, MIT, KBA, UTAC, Millbrook, Verheugen, Q:OEM].

Um das Problem der unterschiedlichen NO_x-Messergebnisse anzugehen, konzentrierte sich die Kommission auf die Entwicklung eines neuen Prüfverfahrens, mit dem sichergestellt werden könnte, dass die Emissionsgrenzwerte im praktischen Fahrbetrieb gemäß den Vorgaben in Artikel 14 Absatz 3 der Euro-5/6-Verordnung eingehalten werden [KOM,

Potočník, Tajani, Vella, JRC-Reise].

Anpassung der Prüfungen

Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung ihres Legislativvorschlags für die Euro-5/6-Verordnung waren der Kommission die Diskrepanzen zwischen den im Labor gemessenen Emissionen und den Emissionen im praktischen Fahrbetrieb im Fall von Euro-3/4-Fahrzeugen, insbesondere bei NO_x-Emissionen von Dieselpersonenkraftwagen, und die Unzulänglichkeit der vorhandenen Laborprüfung bereits bekannt [Dimas, Verheugen]. Es gab zwar andere Fahrzyklen wie den aus dem ARTEMIS-Projekt hervorgegangenen Common Artemis Driving Cycle, der auf einem großen Datensatz zum Fahrverhalten beruht und durch den Emissionen im praktischen Fahrbetrieb besser abgebildet werden können, dieser Fahrzyklus war allerdings nicht zur Durchführung von Typgenehmigungsprüfungen, sondern eher zur Erarbeitung von Emissionsaufstellungen vorgesehen. Deswegen hätte dieser Fahrzyklus angepasst werden müssen, um ihn für Typgenehmigungsverfahren verwenden zu können [JRC]. Die vorrangige Priorität bestand trotzdem darin, zeitnah eine Verringerung der Emissionen von krebserregendem Feinstaub zu erreichen [Dimas, Verheugen, Dings]. Die Gesetzgeber entschieden sich dafür, dem Inkrafttreten der neuen Euro-5-Feinstaubnormen Vorrang einzuräumen, sich auf die Senkung der NO_x-Emissionen in den folgenden Euro-6-Normen zu konzentrieren und in die Gesetzestexte den Auftrag für die Kommission aufzunehmen, die Prüfzyklen fortdauernd zu überprüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten, um die Emissionen, die im praktischen Fahrbetrieb auf der Straße erzeugt werden, in angemessener Weise abzubilden [Dimas, Verheugen].

Im August 2005 erhielt die Gemeinsame Forschungsstelle (JRC) der Kommission den Auftrag, die Emissionen im praktischen Fahrbetrieb zu erforschen [JRC, Dimas]. Das Versuchsprogramm mit Prüfungen auf der Straße von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen nach Euro 3 und 4 mit portablen Emissionsmesssystemen (PEMS) startete im Jahr 2007. Mit portablen Emissionsmesssystemen werden die Emissionen von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor im Betrieb gemessen, wodurch Messungen im praktischen Fahrbetrieb ermöglicht werden. Die ersten Ergebnisse wurden in den Jahren 2007 und 2009 veröffentlicht. Auf Ersuchen des damaligen Kommissars für Unternehmen und Industrie Günter Verheugen wurde es im Juni 2009 mit der ersten Straßenprüfung eines Fahrzeugs nach Euro 5 fortgesetzt [JRC, Verheugen]. Das Forschungsprogramm endete im April 2010 und wurde in der neuen Kommission Barroso II im September 2010 intern diskutiert. Die anonymisierten Ergebnisse wurden am 23. November 2010 in einem Workshop mit dem Titel „Approach to emission legislation“ (Konzept für die Emissionsgesetzgebung) mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern vorgestellt und in einem Bericht Anfang des Jahres 2011 veröffentlicht. Aus den Ergebnissen der JRC ging hervor, dass bei den NO_x-Emissionen von dieselbetriebenen Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen erhebliche Unterschiede zwischen den NEFZ-Prüfungen im Labor und dem praktischen Fahrbetrieb bestanden und die Emissionsgrenzwerte nach Euro 3 bis 5 im praktischen Fahrbetrieb deutlich überschritten wurden (die gesetzlichen Grenzwerte für durchschnittliche NO_x-Emissionen wurden um das Zwei- bis Vierfache, bei Einzeltests sogar um das 14fache überschritten). Eine Schlussfolgerung der JRC lautete auch, dass mit Prüfungen mit einem portablen Emissionsmesssystem (PEMS) die Möglichkeit besteht, genaue Messungen der NO_x-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen im praktischen Fahrbetrieb vorzunehmen, und dass sich diese Systeme als robustes Instrument für eine neue Verordnung erweisen könnten [JRC, Dimas]. Der Workshop im November 2010 endete mit

dem Ergebnis, dass das Verfahren zur Prüfung der Emissionen im praktischen Fahrbetrieb (RDE-Verfahren) bis zum Ende des Jahres 2012 zur Annahme bereit sein sollte (zusammenfassendes Dokument des Workshops der Kommission vom 23. November 2010 [CIRCA]).

Die Arbeitsgruppe zu Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen im praktischen Fahrbetrieb („Real Driving Emissions – Light-Duty Vehicles“, RDE-LDV) (Emissionen im praktischen Fahrbetrieb – leichte Nutzfahrzeuge), die dem TCMV Bericht erstattete, wurde vom damaligen Kommissar für Unternehmen und Industrie Antonio Tajani im Januar 2011 ins Leben gerufen, nachdem die JRC ihre Ergebnisse über die Diskrepanzen bei den NO_x-Emissionen vorgestellt hatte, um ein Verfahren zu entwickeln, mit dem die Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen im praktischen Fahrbetrieb in einer robusten Weise ermittelt werden können, und dieses in der Rechtsetzung zu verankern. Die Arbeit der Gruppe RDE-LDV führte schließlich dazu, dass der TCMV der Einführung von Emissionsprüfungen im praktischen Fahrbetrieb ab dem Jahr 2017 zustimmte.

Im Rahmen der Untersuchung wurden Nachweise über den Prozess zusammengetragen, der zur Genehmigung des Pakets mit Vorschriften zur Messung der RDE führte, insbesondere seiner Dauer, um mögliche Verzögerungen und deren Ursachen zu ermitteln (eine ausführlichere zeitliche Einordnung der Ereignisse findet sich in **Anlage D**).

PEMS-Prüfungen kamen im Forschungsprogramm der JRC zum Einsatz und im Erwägungsgrund 15 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 wird erklärt, dass der Einsatz von PEMS und die Einführung des „not-to-exceed“-Regulierungskonzepts (der Hersteller muss gewährleisten, dass sein Fahrzeug in allen Betriebszuständen die Grenzwerte nicht überschreitet) ebenfalls in Betracht gezogen werden sollten. Dennoch prüfte die Gruppe neben PEMS weitere mögliche Verfahren, einschließlich mehrfacher Prüfzyklen, zufälligen Prüfzyklen und Emissionsmodellierung. Eine der Aufgaben der Gruppe bestand darin, eine Methodik zur Auswertung der Prüfergebnisse festzulegen.

In der Planung der Gruppe RDE-LDV war ursprünglich vorgesehen, dass die Entscheidung zur Auswahl des Verfahrens bis zum Februar 2012 getroffen werden sollte, dass, falls die Wahl auf die PEMS fiel, der Gesetzesentwurf für das endgültige Prüfverfahren bis zum September 2013 abgeschlossen werden sollte, und dass die ausgewählten Testverfahren angewandt werden sollten, um die Übereinstimmung mit der verpflichtenden Euro-6-Norm ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens zu überprüfen [RDE-LDV, CARS 21].

Im März 2012 stellte die JRC eine vorläufige Bewertung der Verfahren zur Datenauswertung vor und die ersten Ergebnisse sowie eine Übersicht der Auswertung der RDE-Verfahren wurden am 28. Juni 2012 vorgestellt [RDE-LDV]. Im Oktober 2012 schlug die innerhalb der Gruppe speziell dafür eingesetzte Taskforce vor, PEMS-Prüfungen im praktischen Fahrbetrieb als regulatorisches RDE-Verfahren anzunehmen, und im Februar 2013 entschied sich die Gruppe RDE-LDV für die PEMS-Option [RDE-LDV, JRC-Reise].

Am 8. November 2012 veröffentlichte die Kommission ihre Mitteilung mit dem Titel „CARS 2020: Ein Aktionsplan für eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Automobilindustrie in Europa“. In der Mitteilung wurde vorgeschlagen, dass „NO_x-Emissionen im Realbetrieb („real driving emissions“ – RDE) [...] aufgezeichnet und beginnend mit den Terminen für die

obligatorische Anwendung von Euro 6 (2014) mitgeteilt werden [sollten]“ und dass „[spätestens] drei Jahre nach diesen Terminen [...] das RDE-Verfahren zusammen mit soliden Höchstgrenzwerten für Emissionen („not-to-exceed“-Grenzwerte – NTE), angewandt werden [sollte]; dadurch wird eine deutliche Verringerung der im tatsächlichen Fahrbetrieb entstehenden NO_x-Emissionen [...] sichergestellt werden“. dadurch wird eine deutliche Verringerung der im tatsächlichen Fahrbetrieb entstehenden NO_x-Emissionen gegenüber den bei Nichtanwendung dieses RDE-Verfahrens zu erwartenden Emissionsmengen sichergestellt werden Die Kommission erachtete diese drei zusätzlichen Jahre als notwendig, da „eine umfangreiche Umgestaltung von Diesel-Fahrzeugen erforderlich sein wird, um die NO_x Emissionsgrenzwerte gemäß Euro 6 bei normalen Fahrbedingungen zu erreichen“.

Die Mitgliedstaaten stimmten den Empfehlungen, die in der Mitteilung mit dem Titel „CARS 2020“ enthalten waren, auf dem Rat (Wettbewerbsfähigkeit) am 10./11. Dezember 2012 zu [Tajani]. Das Parlament merkte in seiner EntschlieÙung vom 10. Dezember 2013 an, dass bei der geplanten Entwicklung eines neuen, präzisen Fahrzyklus und neuer Verfahren die tatsächlichen Fahrbedingungen abgebildet werden sollten, und forderte die unverzügliche Einführung dieser Verfahren.

Am 1. Oktober 2013 kam die Taskforce, die innerhalb der Gruppe RDE-LDV eigens für die Entwicklung einer Methode zur Auswertung von RDE-Daten eingerichtet worden war, erstmalig zusammen und im Juni 2014 wurde eine Entwurfsuntergruppe unter dem Vorsitz der JRC zur Ausarbeitung der technischen Spezifikationen gebildet [RDE-LDV, JRC-Reise].

Das erste von vier RDE-Regulierungspaketen, in dem das RDE-Verfahren mit PEMS geregelt wurde, wurde im November 2014 fertiggestellt und im Mai 2015 vom TCMV angenommen.

Die Arbeit am zweiten RDE-Paket, in dem die Höchstgrenzwerte für NO_x-Emissionen aufgeführt wurden, begann im Februar 2015 [JRC-Reise] und wurde nach dem Bekanntwerden der VW-Abgasaffäre im September 2015 beschleunigt [Bieñkowska, Dobrindt]. Das zweite Paket wurde am 28. Oktober 2015 vom TCMV angenommen.

Im Hinblick auf den Zeitplan für die Entwicklung der RDE-Prüfungen hoben einige Mitgliedstaaten und sonstige Zeugen hervor, dass die Entwicklung eines bedeutsamen und wiederholbaren Prüfungsverfahrens ein komplexer Prozess ist [MIT, Q:MS]. Sie verwiesen zudem besonders auf die Tatsache, dass es Zeit in Anspruch genommen hat, die PEMS-Ausrüstung soweit zu entwickeln, bis sie als Messtechnologie für regulatorische Zwecke geeignet war, und bis die Prüfverfahren vergleichbare Ergebnisse lieferten [Renault, ACEA, MIT, Q:MS]. Das erste Forschungsprogramm zur Messung der NO_x-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen mit PEMS begann im Jahr 2007. Zuvor waren PEMS lediglich für Prüfungen von schweren Nutzfahrzeugen ausgelegt. Der ersten Generation von PEMS fehlte es an Messgenauigkeit (aufgrund von Einschränkungen bei der Verdichtung, dem Zusatzgewicht usw.) und die Wiederholbarkeit der Prüfungen war eingeschränkt [ICCT, JRC-Reise]. In den folgenden Jahren wurde die technologische Entwicklung jedoch fortgesetzt und PEMS wurden genauer und zuverlässiger.

Im Hinblick auf den Gesetzgebungsprozess selbst erachteten mehrere Zeugen die Dauer der Entwicklung von RDE-Prüfungen als zu lang [KOM, Bieñkowska]. Zeugen führten an, dass die Verzögerungen keiner politischen Einflussnahme [JRC, KOM, Zourek], sondern vielmehr der Tatsache geschuldet waren, dass die Entscheidungsfindung auf EU-Ebene ein Prozess der

Konsensbildung ist, der Zeit benötigt [Dimas, Potočnik], dass es bei Verwaltungsprozessen häufig nicht möglich ist, mit der technologischen Entwicklung Schritt zu halten [Zourek] und dass die EU und die Mitgliedstaaten vorrangig darauf geachtet hatten, eine Belastung der Industrie nach der Krise, die im Jahr 2008 eingesetzt hatte, zu vermeiden [Potočnik].

Aus den Ergebnissen der Analyse der Protokolle des TCMV ging hervor, dass die Bildung einer qualifizierten Mehrheit im TCMV von bestimmten Mitgliedstaaten verhindert wurde, was dazu führte, dass die Abstimmung über das erste RDE-Paket vom 24. März auf den 19. Mai 2015 verschoben wurde [JRC, KOM, TCMV].

Um den regulatorischen Prozess zu Emissionsmessungen zu klären, wurden im Rahmen der Untersuchung auch Informationen über die Rolle zusammengetragen, die die verschiedenen Kommissionsdienststellen spielten. Ausgehend vom Kollegialitätsprinzip der Kommission ist das Thema Emissionsnormen im Portfolio des Kommissars für Industrie (und der Generaldirektion Unternehmen und Industrie GD ENTR/GROW) enthalten, während das Thema Luftqualität dem Portfolio des Kommissars für Umwelt (und der Generaldirektion Umwelt GD ENV) zugeordnet ist. Beide GD verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen, aber arbeiten zusammen, um umsetzbare Kompromisse zu finden [Dimas, Verheugen, Potočnik, Vella]. In den USA liegen die Zuständigkeiten für die Festlegung von Emissionsnormen, für die Ausstellung von Typgenehmigungen und für die Luftqualität allesamt bei derselben Behörde [EPA, Potočnik].

Im Januar 2013 schrieb die dänische Umweltministerin Ida Auken an die damaligen Kommissare Tajani und Potočnik und trug Bedenken hinsichtlich der Möglichkeiten für Dänemark und viele andere Mitgliedstaaten vor, die Zielvorgaben für die Luftqualität für NO₂ im Hinblick auf die Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen einzuhalten, betrachtete den RDE-Zeitplan als inakzeptabel und ersuchte darum, dass der kritischen Situation so bald als möglich mit Maßnahmen begegnet werde. Die Kommissare erkannten in ihrer Antwort vom März 2013 an, dass es notwendig sei, die RDE-NO_x-Emissionen zu senken, um die EU-Zielvorgaben für die Luftqualität einzuhalten. Sie erklärten, dass das RDE-Prüfverfahren gerade entwickelt und spätestens ab 2017/2018 zur Anwendung kommen werde.

Der damalige Kommissar Potočnik und die GD ENV arbeiteten gezielt darauf hin, sicherzustellen, dass der vereinbarte Zeitplan für die Einführung von RDE-Prüfungen eingehalten wurde [Potočnik, Vella, Falkenberg]. Am 12. Februar 2013 wandte sich der damalige Kommissar Potočnik schriftlich an den damaligen Kommissar Tajani und forderte ihn nachdrücklich auf, weitere Verzögerungen im Prozess zu minimieren. In seiner Antwort vom 26. März 2013 erläuterte Tajani, dass die Kommission bereits im Jahr 2011 das RDE-Verfahren als robustes Prüfverfahren auf den Weg gebracht habe, das spätestens ab 2017 zur Anwendung kommen würde.

Ein Jahr später, in einem Vermerk vom 19. November 2014, beschwerte sich der frühere Generaldirektor der GD ENV beim früheren Generaldirektor der GD ENTR über Verzögerungen und erklärte, dass die Entwicklung von Regulierungsmaßnahmen für Emissionen im praktischen Fahrbetrieb mittlerweile mehrfach verschoben worden sei und dies den Anschein erwecke, dass die Kommission zusammenhanglos handle und selbst angesichts der Beweise über die Fahrzeugemissionen passiv bleibe. In seiner Antwort erklärte der Generaldirektor der GD ENTR, dass die GD ENTR sämtliche erforderlichen Maßnahmen

ergreife, um den Vorschlag für das Verfahren zur Messung von Emissionen im praktischen Fahrbetrieb (RDE) ohne Verzögerungen fertigzustellen [CIRCA].

Im Rahmen der Untersuchung wurden ebenfalls Informationen zum möglichen Einfluss von Lobbyarbeit der Industrie auf die verschiedenen Phasen des Prozesses zusammengetragen [CEO, T&E]. Im Allgemeinen bestätigten die Zeugen, dass die Kommission Interessenträger aus der Industrie und sonstigen Bereichen sowie unabhängige Sachverständige konsultiert habe [AECC, T&E, Verheugen, Tajani, MIT, Q:MS]. Laut der untersuchten Dokumente herrschte in den Dienststellen der Kommission Beunruhigung darüber, dass die Automobilhersteller sich der Einführung von PEMS-Prüfungen widersetzen [CIRCA, CEO].

Einige Zeugen trugen jedoch Bedenken hinsichtlich des ausgewogenen Verhältnisses bei der Zusammensetzung einiger Gruppen vor [CEO, T&E, EU-Studie]. Im Rahmen der Untersuchung wurden Informationen zur Zusammensetzung der wichtigsten Arbeitsgruppe für den betreffenden Sachverhalt, die RDE-LDV-Gruppe, zusammengetragen. Der Zugang zu den RDE-LDV-Gruppen ist offen und kein Teilnahmeantrag wurde abgelehnt. Ein Ergebnis der Untersuchung bestand darin, dass bei den drei Treffen der Gruppen, die zwischen Mai und September 2016 mit 43 bis 47 Teilnehmern stattfanden, 21-23 Teilnehmer stellvertretend für Automobilhersteller, 9-12 für sonstige Akteure aus der Automobilindustrie, 5-7 für Mitgliedstaaten, 1-5 für technische Dienste und 1-2 für Forschungsinstitute, die Zivilgesellschaft oder nichtstaatliche Organisationen anwesend waren [RDE-LDV].

Die wichtige Rolle der Sachverständigen aus der Industrie in bestimmten technischen Untergruppen wurde auf die hohe Spezialisierung dieser Gruppen, den Mangel an ausreichendem technischen Fachwissen in der Kommission sowie den Umstand zurückgeführt, dass die Organisationen der Zivilgesellschaft und die nichtstaatlichen Organisationen nicht über genügend Ressourcen verfügen, um an ausreichend vielen Gruppentreffen teilzunehmen [CEO, T&E, Q:MS, EU-Studie]. Die entsprechenden Generaldirektionen der Kommission verfügen nicht über technische Abteilungen, die in der Lage sind, die technologischen Entwicklungen aufmerksam zu verfolgen. Möglicherweise verhindern auch Mobilitätsvorschriften den Aufbau von spezifischem technischem Fachwissen, unter anderem in der JRC.

RDE-Prüfungen mit PEMS

Die angehörten Sachverständigen und Zeugen stimmen einhellig darin überein, dass die Einführung von RDE-Prüfungen mit PEMS für das EU-Typgenehmigungsverfahren definitiv eine Verbesserung darstellen wird, die einen Beitrag zur Senkung der Schadstoffemissionen, die von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen in die Atmosphäre abgegeben werden, leisten wird [JRC, ICCT, TNO, DUH, Borgeest, ADAC, EA, ACEA, Renault, VW, Mitsubishi, FCA, KOM, Faurecia, Bosch, Potočnik, Tajani, Bieńkowska, Vella, EPA, MIT, Millbrook, KBA, TÜV, SNCH, UTAC, RDW, Dobrindt, EU-Studie].

Die maximale zusätzliche Messungenauigkeit für PEMS für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge verglichen mit Laborprüfungen ist stetig zurückgegangen und beträgt zurzeit etwa 30 %. Die durchschnittliche Unsicherheit wurde von der Kommission auf 18,75 % geschätzt und es besteht die konkrete Möglichkeit, dass sich diese Unsicherheit innerhalb kurzer Zeit auf 10-15 % verringert [JRC, EA]. Laut Aussage von Sachverständigen sinkt diese Variabilität auf etwa 10 %, wenn die Prüfung auf einer Prüfstrecke durchgeführt wird

und somit der Einfluss eines unvorhersehbaren Verkehrsflusses beseitigt wird [EA]. Messunsicherheiten und statistische Unsicherheiten können ordnungsgemäß berücksichtigt werden, sodass die Prüfung mit PEMS für die Messung von Straßenemissionen von Fahrzeugen für regulatorische Zwecke geeignet ist. Insbesondere die gegenwärtigen Diskrepanzen zwischen den im Labor und den auf der Straße gemessenen NO_x-Emissionen sind so groß, dass der Genauigkeitsgrad von PEMS bereits ausreicht, um diese zu identifizieren [JRC, ICCT, TNO, ADAC, EA].

Die Spezifikationen der Prüf- und Auswertungsverfahren sollten jedoch mit größter Sorgfalt festgelegt werden, damit die RDE-Prüfungen wirksam sind und dazu führen, dass die Diskrepanzen zwischen den im Labor und den auf der Straße gemessenen Emissionen verringert werden [JRC, ICCT, TNO, DUH, Borgeest, ADAC, EA]. Insbesondere Straßenprüfungen mit PEMS müssen so gestaltet werden, dass damit eine Vielzahl von Fahrbedingungen, einschließlich Temperatur, Motorlast, Fahrzeuggeschwindigkeit, Höhe, Straßentyp (in der Stadt, in der Vorstadt, Autobahn) und weitere Parameter, die beim Fahren in der EU häufig vorliegen, abgedeckt werden und dass die Manipulation von Testergebnissen möglichst vermieden wird [TNO, Borgeest, EU-Studie, Q:MS].

Eine vollständige Auswertung von RDE-Prüfungen wird erst nach der Annahme aller vier Pakete möglich sein.

Übergangszeitraum und Konformitätsfaktor

Die Mehrheit der eingeladenen Sachverständigen ist der Ansicht, dass die Automobilhersteller ausreichend Zeit für die Einhaltung der Euro-5- und Euro-6-Ziele erhalten haben [TNO, Borgeest, Lange]. Gemäß Erwägungsgrund 5 enthielt die Euro-5/6-Verordnung bereits Euro-6-Grenzwerte, um der Industrie klare Informationen über die künftigen Emissionsgrenzwerte zur Verfügung zu stellen. Den Testergebnissen zufolge ist es möglich, die Euro-6-Grenzwerte mit den derzeit erhältlichen Technologien einzuhalten [ICCT, DUH].

Aufgrund der Emissionskontrolltechnologien, die von den Herstellern häufig in der gegenwärtigen Flotte verwendet werden, wird von den Sachverständigen ein Übergangszeitraum für notwendig erachtet, mit dem es den Automobilherstellern ermöglicht werden soll, ihre Fahrzeuge technisch so auszustatten, dass sie den Anforderungen der neuen RDE-Prüfung entsprechen. Dieser Übergangszeitraum sollte aber so kurz wie möglich gehalten werden, damit tatsächliche Verbesserungen bei der Luftqualität zeitnah erzielt werden können. Es ist ein Konformitätsfaktor für die Ergebnisse der RDE-Prüfungen von NO_x-Emissionen notwendig, d. h., dass Fahrzeuge aufgrund der inhärenten Messungenauigkeiten von PEMS bei der Prüfung auf der Straße Emissionen bis zu einem festgelegten Vielfachen des gesetzlichen Emissionsgrenzwertes ausstoßen können, wenn die Prüfungen für regulatorische Zwecke verwendet werden [TNO, Lange, EPA, ENVI/EMIS].

Im zweiten der vier RDE-Pakete, das vom TCMV im Oktober 2015 angenommen wurde, werden die Höchstgrenzwerte für NO_x-Emissionen festgelegt, wodurch die Möglichkeit einer Abweichung zwischen den Ergebnissen von PEMS-Prüfungen und den gesetzlichen Grenzwerten um einen Konformitätsfaktor von höchstens 2,1 bei neuen Modellen bis zum September 2017 (September 2019 für neue Fahrzeuge) und um einen Faktor von 1,5 bis zum Januar 2020 für neue Modelle (Januar 2021 für neue Fahrzeuge) geschaffen wird. Bei diesem

zweistufigen Ansatz zur Absenkung des Konformitätsfaktors handelt es sich um einen Kompromiss, der von der Industrie und den meisten Mitgliedstaaten unterstützt wurde [ACEA, MIT].

Der Konformitätsfaktor wird jährlich einer Prüfung unterzogen, die ausdrücklich im zweiten RDE-Paket vorgesehen ist, um ihn, unter Beachtung der tatsächlichen Fehlermarge, möglichst nah bis zum Wert 1 zu senken. Die Kommission verpflichtete sich in ihrer Erklärung mit dem Titel „Towards comprehensive and efficient emission testing in the EU“ (Auf dem Weg zu einer umfassenden und effizienten Emissionsprüfung in der EU) dazu, diese Revisionsklausel dafür zu verwenden, eine Senkung des zweiten Konformitätsfaktors im Jahr 2017 vorzuschlagen und die Weiterentwicklung der PEMS-Technologie hierauf jährlich weiterzuverfolgen [KOM, Bieńkowska, MIT].

Der Konformitätsfaktor ist jedoch nicht der einzige Aspekt, der die Wirksamkeit des neuen Prüfverfahrens bestimmt. Wie oben erwähnt, wird die tatsächliche Stringenz von RDE-Prüfungen ebenfalls entscheidend von der Breite des Prüfbereichs und der Methodik, die für die Auswertung der Prüfergebnisse angewandt wird, abhängig sein [TNO]. Abgesehen davon wird ein Konformitätsfaktor von 2,1, der gegenwärtig für die erste Phase der Umsetzung von RDE-Prüfungen für NO_x-Emissionen vorgesehen ist, von der Mehrheit der eingeladenen Sachverständigen und der Kommission als unnötig hoch angesehen, da viele Fahrzeuge, die gegenwärtig hergestellt werden, bereits die Emissionsgrenzwerte auf der Straße einhalten könnten, wenn der Konformitätsfaktor auf etwa 1,5 festgesetzt werden würde [ADAC, EA, Mitsubishi, Bieńkowska, Vella, LUX-Reise, ENVI/EMIS]. In ihrem ersten Entwurf für das zweite RDE-Paket hatte die Kommission dem TCMV für die erste Phase Konformitätsfaktoren vorgeschlagen, die sich am unteren Ende einer Spanne von 1,6 bis 2,2 befinden, und für die zweite Phase Faktoren zwischen 1,2 und 1,6 [KOM].

3.3. Schlussfolgerungen

1. Bereits mit den zum Zeitpunkt der Annahme der NO_x-Emissionsgrenzwerte der Euro-5- und Euro-6-Norm verfügbaren Emissionsminderungstechnologien (ECT) konnten bei Dieselfahrzeugen der NO_x-Emissionsgrenzwert der Euro-5-Norm von 180 mg/km und der NO_x-Emissionsgrenzwert der Euro-6-Norm von 80 mg/km, jeweils zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens, bei sachgemäßer Anwendung auch unter realen Fahrbedingungen – und nicht nur im Labor – eingehalten werden. Emissionsgrenzwerte der Euro-6-Norm können nachweislich unter realen Fahrbedingungen unabhängig von der Art des Kraftstoffs eingehalten werden, wenn geeignete, weit verbreitete Technologie eingesetzt wird. Das bedeutet, dass sich einige Automobilhersteller für den Einsatz von Technologie entschieden haben, bei der die Einhaltung der Emissionsgrenzwerte nur in Laborprüfungen gegeben ist, und zwar nicht aus technischen, sondern aus wirtschaftlichen Gründen.
2. Bei den meisten Euro-3- bis Euro-6-Dieselfahrzeugen bestehen große Abweichungen zwischen den NO_x-Emissionen, die während des Typgenehmigungsverfahrens mit dem Neuen europäischen Fahrzyklus (NEFZ) im Labor gemessen werden und die innerhalb der gesetzlichen Emissionsgrenzen liegen, und den NO_x-Emissionen, die unter realen Fahrbedingungen gemessen werden und den Grenzwert deutlich überschreiten. Diese Abweichungen betreffen die große Mehrheit der Dieselfahrzeuge und sind nicht auf die

mit unzulässigen Abschaltvorrichtungen ausgestatteten Volkswagen-Fahrzeuge beschränkt. Die Abweichungen tragen in hohem Maße dazu bei, dass mehrere Mitgliedstaaten gegen die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa verstoßen.

3. Diese Abweichungen und ihre erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Verwirklichung der Luftqualitätsziele, insbesondere in städtischen Gebieten, waren der Kommission, den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten und vielen anderen Beteiligten spätestens seit 2004–2005, als die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorbereitet wurde, bekannt. Seit 2010/2011 sind die Abweichungen von zahlreichen Studien der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) und seit 2004 von anderen Vertretern der Forschung bestätigt worden.
4. Auch bei den Messwerten der CO₂-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs bestehen signifikante Unterschiede zwischen den Laborprüfungen und den Prüfungen im Fahrbetrieb auf der Straße, wenn auch in geringerem Ausmaß als bei den NO_x-Emissionen.
5. Vor September 2015 wurden die Abweichungen allgemein auf die mangelnde Eignung der NEFZ-Laborprüfung, die für reale Emissionen nicht repräsentativ ist, und auf die Optimierungsstrategien zurückgeführt, die von Automobilherstellern angewendet wurden, um die Laborprüfung zu bestehen, indem die Emissionsminderungstechnologien in den Fahrzeugen so kalibriert werden, dass ihre Wirksamkeit lediglich innerhalb der Randbedingungen der NEFZ-Prüfung gegeben ist. Die Diskrepanzen wurden jedoch allgemein nicht auf die Verwendung unzulässiger Abschaltvorrichtungen zurückgeführt.
6. Anstatt ein neues, realistischeres und zertifiziertes Prüfverfahren abzuwarten, entschieden die Rechtsetzungsinstanzen im Jahr 2007, mit der Ausarbeitung der Euro-5/Euro-6-Rechtsvorschriften fortzufahren, während die Rechtsetzungsinstanzen der Kommission gleichzeitig das Mandat erteilten, die Prüfzyklen fortlaufend zu überprüfen und im Bedarfsfall zu überarbeiten, damit die im praktischen Fahrbetrieb auf der Straße entstehenden Emissionen, die von den Rechtsetzungsinstanzen 2007 aufgenommen wurden, realistisch erfasst werden. Dies führte zur Entwicklung und Einführung eines Verfahrens zur Prüfung der Emissionen im praktischen Fahrbetrieb (RDE) mithilfe portabler Emissionsmesssysteme (PEMS) und zur Aufnahme in das Typgenehmigungsverfahren der EU ab 2017, während gleichzeitig das Konzept des Konformitätsfaktors eingeführt wurde, wodurch in der Praxis die gegenwärtig geltenden Emissionsnormen geschwächt werden.
7. Gleichzeitig dauerte die Entwicklung eines neuen, realistischeren Prüfverfahrens, des so genannten weltweit harmonisierten Prüfverfahrens für leichte Nutzfahrzeuge (WLTP), das die veraltete NEFZ-Prüfung ersetzen soll, unverhältnismäßig lange. Diese Prüfung wird – für alle neuen Fahrzeugtypen ab dem 1. September 2017 und für alle Neufahrzeuge ein Jahr später – ein Pflichtbestandteil des Typgenehmigungsverfahrens sein. Das WLTP wurde von der Kommission und den Mitgliedstaaten als Prüfverfahren zur Messung der CO₂-Emissionen, der Emissionen sonstiger Schadstoffe und des Kraftstoffverbrauchs für die Zwecke der Typgenehmigung ausgewählt.
8. Dass bis zur Einführung der vorgeschriebenen RDE-Prüfungen übermäßig viel Zeit

verstrich, lässt sich nicht zur Genüge lediglich damit erklären, dass die Entwicklung eines neuen Prüfverfahrens komplex ist, die technologische Entwicklung der portablen Messsysteme Zeit erforderte und die Beschlussfassungs- und Verwaltungsprozesse auf EU-Ebene langwierig waren. Die Verzögerungen waren auch eine Folge der politischen Prioritäten, des Einflusses von Lobbygruppen und des ständigen Drucks aus der Industrie, die dazu führten, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten vor allem bestrebt waren, der Wirtschaft nach der Finanzkrise von 2008 Belastungen zu ersparen.

9. Im Rahmen des am 28. Oktober 2011 vom Technischen Ausschuss – Kraftfahrzeuge (TCMV) gebilligten Tests wurde ein „vorübergehender Übereinstimmungsfaktor“ von 2,1 eingeführt, wodurch bei sämtlichen neuen Fahrzeugen ab September 2019 (und bei neuen Fahrzeugtypen ab September 2017), d. h. vier Jahre nach Inkrafttreten des Euro-6-Grenzwerts von 80 mg/km, ein NO_x-Ausstoß von 168 mg/km im Rahmen von Tests zur Ermittlung der Emissionen im normalen Fahrbetrieb zulässig wäre. Ein „endgültiger Übereinstimmungsfaktor“ von 1,5, findet ab 2021 auf sämtliche neuen Fahrzeuge (und auf neue Fahrzeugtypen ab 2020) Anwendung, wodurch ein NO_x-Ausstoß von 120 mg/km im Rahmen von Tests zur Ermittlung der Emissionen im normalen Fahrbetrieb zulässig wäre.
10. Wie von verschiedenen Sachverständigen bestätigt wird, ist umstritten, ob im Verfahren zur Ermittlung der Emissionen im normalen Fahrbetrieb überhaupt Übereinstimmungsfaktoren vorgesehen werden müssen, da diese schließlich weiterhin in klarem Widerspruch zu den Ergebnissen verschiedener unabhängiger Tests an Euro-6-Fahrzeugen stehen, die ergeben haben, dass bereits NO_x-Übereinstimmungsfaktoren von unter 1,5 bzw. sogar deutlich unter 1 möglich sind. Außerdem sind Übereinstimmungsfaktoren aus technischer Sicht nicht zu rechtfertigen und tragen der offensichtlichen Notwendigkeit, neue Technologien zu entwickeln, nicht Rechnung, sondern erlauben es vielmehr, weiterhin weniger effiziente Technologien einzusetzen, obgleich effizientere Technologien auf dem Markt verfügbar sind, aufgrund der aktuellen Wirtschaftslage jedoch eine geringe Marktdurchdringung aufweisen.
11. Die Einführung und Anwendung von Übereinstimmungsfaktoren auf den vereinbarten Niveaus könnte de facto als eine generelle Ausnahme von den geltenden Emissionsgrenzwerten für einen sehr langen Zeitraum betrachtet werden und folglich den Zielen der Grundverordnung (EG) Nr. 715/2007 zuwiderlaufen, da die festgelegten Übereinstimmungsfaktoren der Messungenauigkeit bei PEMS nicht Rechnung tragen, sondern vielmehr weiter an die technisch unbegründeten Forderungen der Mitgliedstaaten und Automobilhersteller nach mehr Nachsicht angepasst wurden. Infolge dessen empfahl der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments, dass die RDE-Prüfung als ultra vires betrachtet werden sollte, da sie die Befugnisse gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 übersteigt und daher gegen das EU-Recht verstößt.
12. Unbeschadet der angeführten Gründe mangelte es der Kommission am politischen Willen und der Entschlossenheit, die ernste Frage der hohen NO_x-Emissionen anzugehen und dem Schutz der öffentlichen Gesundheit Vorrang einzuräumen.
13. Es ist gerechtfertigt, einen niedrigeren NO_x-Grenzwert für Dieselfahrzeuge zu fordern, da es weltweit sehr viel strengere Normen als diejenigen gibt, die derzeit in der EU

gelten, und die Technologie zur Reduzierung der NO_x-Emissionen bereits existiert. Schließlich bringen EU-Automobilhersteller Dieselfahrzeuge auf den US-amerikanischen Markt, bei denen sehr viel niedrigere NO_x-Emissionsgrenzwerte eingehalten werden müssen.

Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten

14. Das Versäumnis der Mitgliedstaaten, sich aktiv an der Arbeitsgruppe zu Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen im praktischen Fahrbetrieb (RDE-LDV) zu beteiligen, stellt einen Missstand dar. Aus den von der Arbeitsgruppe vorgelegten Protokollen kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass mit Ausnahme weniger Mitgliedstaaten, darunter das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Deutschland, Frankreich, Dänemark und Spanien, die große Mehrheit sich trotz ihrer kritischen Äußerungen zu den Vorschlägen der Kommission nicht an der Arbeitsgruppe RDE-LDV beteiligt hat. Angesichts der führenden Rolle der Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung der Verordnung und angesichts der bekannten Abweichungen bei den NO_x-Emissionen von Dieselfahrzeugen und deren erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Luftqualitätsziele hätten sich die Mitgliedstaaten an den Tätigkeiten der Arbeitsgruppe beteiligen sollen. Dies hätte auch zu einem ausgewogeneren Teilnehmerverhältnis innerhalb der Arbeitsgruppe beigetragen.
15. Die Auswertung der Protokolle der Arbeitsgruppe RDE-LDV und des TCMV zeigt, dass einige Mitgliedstaaten mehrmals für Verzögerungen im Verfahren zur Annahme der RDE-Prüfungen gesorgt und sich für weniger strenge Prüfmethode eingesetzt haben. Darüber hinaus wurde von mehreren Mitgliedstaaten (Italien, Spanien, Frankreich, Slowakische Republik, Rumänien und Ungarn) verhindert, dass im TCMV eine qualifizierte Mehrheit zustande kam, sodass die Abstimmung über das erste RDE-Paket vertagt werden musste und damit das gesamte, bis heute noch nicht abgeschlossene RDE-Verfahren verzögert wurde, das ursprünglich ab dem Datum der Einführung der Euro-6-Emissionsgrenzwerte hätte befolgt werden sollen (2014 für neue Typgenehmigungen und 2015 für alle neuen Fahrzeuge). Da einige Mitgliedstaaten einen höheren Übereinstimmungsfaktor bevorzugten, müssen bei neuen Fahrzeugmodellen die NTE-Euro-6-Emissionsnormen, die von den Mitgesetzgebern bereits 2007 vereinbart worden waren, erst ab 2020 eingehalten werden, also sechs Jahre später als ursprünglich geplant und drei Jahre später als gemäß dem von der Kommission in ihrer Mitteilung CARS 2020 vom 8. November 2012 (COM(2012)0636) vorgeschlagenen Zeitplan.
16. Die Analyse der Protokolle der TCMV-Sitzungen zeigt, dass sich zahlreiche Mitgliedstaaten (Italien, Spanien, Frankreich, Slowakische Republik, Rumänien, Ungarn, Tschechische Republik, Bulgarien, Polen, Vereinigtes Königreich und Österreich) entschieden gegen den ehrgeizigeren Vorschlag der Kommission in Bezug auf Übereinstimmungsfaktoren für NO_x-Grenzwerte aussprachen und auf höheren Übereinstimmungsfaktoren, die schwächeren Umweltzielen entsprechen, bestanden. Einige Mitgliedstaaten präsentierten der Öffentlichkeit eine andere Position als den TCMV-Teilnehmern.

Aufgaben der Kommission

17. Die Kommission machte auf Ebene des TCMV und der Arbeitsgruppe RDE-LDV nicht

von allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln Gebrauch, um den Beschlussfassungsprozess voranzubringen und die Typgenehmigungsprüfungen gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 zügig so anzupassen, dass sie den realen Fahrbedingungen entsprechen.

18. Obgleich die Frage der Schadstoffemissionen von Fahrzeugen nicht nur hochsensibel und politischer Natur ist, sondern auch bei den EU-Bürgern große Besorgnis erregt, hat die Kommission keine Anstrengungen unternommen, um im Beschlussfassungsprozess mittels Rückgriff auf die Möglichkeit des Regelungsverfahrens mit Kontrolle Fortschritte zu erzielen und den Vorschlag auf der Ebene des Rates voranzubringen, damit das politische Bewusstsein geschärft und zusätzlicher Druck auf die blockierenden Mitgliedstaaten ausgeübt wird. Die Tatsache, dass die Kommission ihrer Verantwortung, das Prüfungsverfahren zu überprüfen und zu überarbeiten, um den Praxisbedingungen Rechnung zu tragen, nicht fristgerecht nachgekommen ist, stellt einen Missstand dar.
19. Als die für den Arbeits- und Zeitplan der Arbeitsgruppe RDE-LDV zuständige Stelle hätte die Kommission schon früher auf eine Entscheidung für die PEMS-Prüfung in der Arbeitsgruppe drängen müssen, da diese Option bereits in Erwägung 15 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorgeschlagen wurde und innerhalb der Arbeitsgruppe RDE-LDV breite Unterstützung fand und da die Gemeinsame Forschungsstelle bereits im November 2010 festgestellt hatte, dass die Prüfmethode mit den portablen Messsystemen ausreichend solide sind. Dies stellt einen Missstand dar.
20. Eine bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen beteiligten Kommissionsdienststellen, einschließlich der Gemeinsamen Forschungsstelle, hätte möglicherweise zu einer rascheren Anpassung der Prüfungen geführt. Eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Generaldirektionen bei der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften für Emissionen und bei der Überwachung ihrer Umsetzung hätte zu besseren Ergebnissen bei der Luftqualität und beim Schutz der öffentlichen Gesundheit in der EU führen können. Dass der schwerwiegenden Verletzung von EU-Binnenmarktnormen und politischen Instrumenten zur Bekämpfung der Ursachen von Luftverschmutzung nicht entgegengetreten wurde, stellt einen Missstand dar.
21. Mehr als die Hälfte der Teilnehmer der Arbeitsgruppe RDE-LDV waren Sachverständige der Automobilhersteller oder anderer Unternehmen der Automobilbranche. Ein möglicher Grund hierfür ist unter anderem die mangelnde fachliche Kompetenz in den Kommissionsdienststellen. Die Kommission hat zwar zahlreiche unterschiedliche Interessenträger konsultiert und allen die Teilnahme an der Arbeitsgruppe RDE-LDV ermöglicht, aber sie hätte weitere Schritte unternehmen sollen, um „eine möglichst ausgewogene Vertretung der einschlägigen Interessenträger [zu gewährleisten] und [...] die spezifischen Aufgaben der Expertengruppe und die Art des erforderlichen Sachverständs“ zu berücksichtigen, wie in den horizontalen Bestimmungen vom 10. November 2010 für Expertengruppen der Kommission vorgesehen.
22. Die Kommission hätte Maßnahmen ergreifen müssen, um in der Arbeitsgruppe RDE-LDV die bestimmende Rolle der überrepräsentierten Branchenvertreter auszugleichen, die durch eine erneute Eröffnung von Themen, die bereits als geklärt erachtet waren

oder über die bereits eine Entscheidung getroffen worden war, die Arbeit immer wieder verzögerten.

23. Die Kommission hätte kontinuierlich aussagekräftige und vollständige Protokolle der Sitzungen der Arbeitsgruppe RDE-LDV führen sollen. Dies stellt einen Missstand dar. Außerdem ist es bedauerlich, dass es keine Protokolle der Sitzungen der Arbeitsgruppe „Kraftfahrzeugemissionen“ gibt.

KAPITEL 4: ABSCHALTEINRICHTUNGEN

4.1. Einleitung

Der Ausdruck **Abschalteinrichtung** bezeichnet gemäß der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 „ein Konstruktionsteil, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingelegten Getriebegang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter ermittelt, um die Funktion eines beliebigen Teils des Emissionskontrollsystems zu aktivieren, zu verändern, zu verzögern oder zu deaktivieren, wodurch die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert wird“.

Mit der Verordnung wird die Verwendung von Abschaltvorrichtungen verboten, außer wenn:

- „a) die Einrichtung notwendig ist, um den Motor vor Beschädigung oder Unfall zu schützen und um den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten;
 - b) die Einrichtung nicht länger arbeitet, als zum Anlassen des Motors erforderlich ist;
- oder
- c) die Bedingungen in den Verfahren zur Prüfung der Verdunstungsemissionen und der durchschnittlichen Auspuffemissionen im Wesentlichen enthalten sind.“

In den USA wurden Abschaltvorrichtungen im Jahr 1995 in Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen und im Jahr 1998 in schweren Nutzfahrzeugen gefunden [JRC, EPA, CARB]. Infolgedessen wurden im Unionsrecht mit der Richtlinie 1999/96/EG ein Verbot von Abschaltvorrichtungen für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge sowie entsprechende Ausnahmen festgelegt, die seither im Wesentlichen nicht verändert wurden.

4.2. Analyse der zusammengetragenen Beweismittel

Kenntnis einer möglichen Verwendung verbotener Abschaltvorrichtungen

Aufgrund der Fälle, die sich in den 1990er Jahren in den USA ereignet hatten, war die Gefahr einer möglichen Verwendung von Abschaltvorrichtungen bei Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen sowie schweren Nutzfahrzeugen im Allgemeinen bekannt. Allerdings deuten die zusammengetragenen Beweismittel generell nicht darauf hin, dass die tatsächliche Verwendung von Abschaltvorrichtungen bei in der EU hergestellten Personenkraftwagen vermutet wurde, bevor Volkswagen die Verwendung einer Abschaltsoftware bei Dieselfahrzeugen eingestand, die das Unternehmen auf dem US-Markt verkaufte [JRC, ICCT, TNO, DUH, Borgeest, ADAC, T&E, KOM, ACEA, Verheugen, Potočník, Tajani, Vella, MIT, Millbrook, KBA, SCNH, Dobrindt, Q:MS, Q:Suppliers].

Dennoch wies die JRC im Jahr 2013 in ihrem Bericht mit dem Titel „A complementary emissions test for light-duty vehicles“ (Eine zusätzliche Emissionsprüfung bei Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen) darauf hin, dass Abschaltstrategien auch unter normalen Betriebsbedingungen verwendet werden können. Obwohl die Verwendung von Abschaltvorrichtungen generell verboten sei, ließen die bestehenden Ausnahmen doch Interpretationsspielraum und eröffneten zusammen mit den derzeit angewandten Prüfverfahren die Möglichkeit, die Emissionsleistung von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen genau auf die strengen Typgenehmigungsbedingungen abzustimmen.

Abschaltvorrichtungen wurden im Allgemeinen nicht als mögliche Ursache für die Unstimmigkeiten betrachtet, die zwischen den im Labor und den auf der Straße gemessenen NO_x-Emissionen durch Dieselfahrzeuge vorlagen. Vielmehr wurde davon ausgegangen, dass sich diese Unstimmigkeiten dadurch hinreichend erklären ließen, dass NEFZ-Laborprüfungen nicht den realen Fahrbedingungen entsprechen und dass die Hersteller ihre Fahrzeuge für das Bestehen des Prüfzyklus optimieren und gleichzeitig offenbar dem EU-Recht entsprechen könnten [JRC, ICCT, TNO, DUH, Borgeest, ADAC, T&E, EA, EPA, Potočnik, Millbrook, KBA].

Am 30. April 2012 verschickte die JRC eine interne E-Mail über einen Euro-5a-Diesel-Personenkraftwagen, den sie gerade prüfte, und setzte die GD GROW in Kopie. Die Prüfungsergebnisse zeigten, dass die Euro-5-Emissionsgrenzwerte nur bei einer Temperatur zwischen 20 und 30 °C eingehalten wurden, außerhalb dieses Temperaturbereichs jedoch nicht. In der E-Mail wird auch auf einen „Memory-Effekt“ hingewiesen, der die Motorstrategie für zumindest 20 Minuten beeinflusst, nachdem der Motor bei einer bestimmten Temperatur angelassen wurde. Die zuständige Person der GD GROW, die auf die E-Mail antwortete und die GD ENV und die GD MOVE in Kopie setzte, stellte darin fest, dass die Ergebnisse sehr nützlich seien und auf einen klaren Fall von „harter“ Manipulation von Prüfzyklen hinwiesen [CIRCA].

In ihrer Anhörung vor dem Ausschuss gaben der damalige Generaldirektor und der stellvertretende Generaldirektor der GD GROW an, dass sie nicht über diese E-Mail in Kenntnis gesetzt worden seien und deshalb keine Folgemaßnahmen ergriffen hätten [Zourek].

Auch anderen Korrespondenzen, die 2008 und 2010 zwischen der JRC sowie der GD GROW, der GD ENV und der GD CLIMA stattfanden und in denen ein mögliches „seltsames“ Emissionsverhalten angesprochen wurde, folgten offenbar keine Maßnahmen. Dass sie die JRC nicht mit der genaueren Überprüfung dieses Themas beauftragte, begründete die Kommission damit, dass allerdings keine Hinweise auf die mögliche Verwendung von Abschaltvorrichtungen durch Automobilhersteller vorlagen.

Feststellen von Abschaltvorrichtungen

Nachdem die US-Behörde EPA den Verstoß im September 2015 bekanntgegeben hatte, gestand Volkswagen ein, in seine EA-189-Dieselmotoren nach Euro 5 eine Software eingebaut zu haben, durch die das Fahrzeug Prüfsituationen erkennen und die NO_x-Emissionscharakteristik während der Prüfung verändern konnte [VW, KBA]. Das Erkennen von Prüfsituationen deutet nicht generell auf das Vorhandensein einer verbotenen Abschaltvorrichtung hin [VW, Bosch]. Laut Gesetzgebung darf das Erkennen von Prüfsituationen jedoch nicht dazu verwendet werden, die Wirksamkeit des

Emissionskontrollsystems außerhalb der Prüfsituation zu verringern.

Nachdem Volkswagen zugegeben hatte, die entsprechende Software in seine Euro-5-Fahrzeuge eingebaut zu haben, wurden die Emissionsminderungsstrategien der Automobilhersteller genau untersucht. Es bleibt weiterhin die Frage offen, ob diese Strategien eine illegale Verwendung von Abschaltvorrichtungen im engen Sinne der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 darstellen oder ob sie zu den rechtlich zulässigen Ausnahmen gemäß Artikel 5 Absatz 2 dieser Verordnung zählen. Nach diesem Artikel ist die Verwendung von Abschaltvorrichtungen beispielsweise dann zulässig, wenn „die Einrichtung notwendig ist, um den Motor vor Beschädigung oder Unfall zu schützen und um den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten“. In ihren Antworten auf den Fragebogen, den der Ausschuss an sie übermittelt hatte, gaben alle Automobilhersteller an, dass sie diese Ausnahmen in Anspruch genommen hätten [Q:OEM].

Tatsächlich scheint es jedoch häufig so, dass einige Hersteller die Emissionsminderungsstrategien nur verwendet haben, um die Prüfungen zu bestehen, was sie trotz der klaren Luftqualitätsziele, die in der Gesetzgebung enthalten sind, als einzige einzuhaltende gesetzliche Anforderung ausgelegt haben [Borgeest, ACEA, MIT, SNCH, Millbrook]. So haben einige Hersteller die elektronischen Steuergeräte (ECU) auf eine bestimmte Weise kalibriert, um die Wirksamkeit von Emissionsminderungstechnologien außerhalb bestimmter Temperaturbereiche („Thermofenster“), die den im NEFZ vorgeschriebenen Umgebungstemperaturen ähnlich sind, zu verringern. Beispielsweise werden bei diesen Herstellern die Emissionskontrollsysteme bei einer Umgebungstemperatur unter 17 °C abgeschaltet, während bei anderen die Emissionsminderungstechnologien auch in viel höheren Temperaturbereichen wirksam funktionieren [Mitsubishi, VW, PSA, Q:OEM]. Im Vergleich dazu werden in den USA die Prüfzyklen für Fahrzeuge bei einer Umgebungstemperatur zwischen -7 und +35 °C durchgeführt [EPA].

Mehrere Automobilhersteller haben den für die Kalibrierung von Emissionsminderungstechnologien verwendeten Temperaturbereich erneut überprüft und ihn deutlich erweitert [Renault, Mitsubishi, Q:OEM].

Die Sachverständigen sind sich darüber einig, dass die Wirksamkeit von NO_x-Nachbehandlungssystemen wie LNT und SCR nicht von der Umgebungstemperatur abhängt, sobald in der Abgasleitung eine ausreichende Temperatur erreicht ist. Sind die genannten Voraussetzungen erfüllt, gibt es keine plausiblen technischen Gründe dafür, wieso die für die Nachbehandlung verwendeten Emissionsminderungstechnologien bei gewissen Umgebungstemperaturen abgeschaltet werden sollten [AECC, TNO, DUH, Borgeest, Faurecia, Q:Suppliers]. Optimierungsstrategien, bei denen sie abgeschaltet werden, sind daher auf Entscheidungen von Automobilherstellern zurückzuführen, mit denen verschiedene Ziele verfolgt werden, beispielsweise die Verringerung des Kraftstoffverbrauchs (der z. B. durch die für ein LNT-System erforderliche zyklische Regeneration erhöht wird), die Erhöhung der Benutzerfreundlichkeit (indem z. B. weniger häufig Harnstofflösung in ein SCR-System nachgefüllt werden muss), die Erhöhung der Haltbarkeit anderer Motorbauteile, die Kostenreduzierung durch billigere Bauteile oder die Behebung von Konstruktionseinschränkungen.

Das Fahren bei sehr niedrigen Umgebungstemperaturen (oder in sehr hohen Lagen mit niedrigem Luftdruck) kann eine Herausforderung für das Abgasrückführungssystem

darstellen, weil es in solchen Situationen beispielsweise zur Bildung von Ruß, Kohlenwasserstoffen und Kondensaten kommen kann, die das Abgasrückführungsventil oder den Ladeluftkühler verstopfen können, sowie zu erhöhten Feinstaub- oder Kohlenwasserstoffemissionen [TNO, Borgeest, Renault, ACEA, Q:Suppliers]. Allerdings scheint es, dass die Hersteller die Abgasrückführungssysteme ungerechtfertigt schnell und ungerechtfertigt nahe des Temperaturbereichs, der im Prüfzyklus verwendet wird (die erwähnten „Thermofenster“), abschalten [Borgeest, KBA, Dobrindt]. Sachverständige wiesen darauf hin, dass zusätzliche technische Maßnahmen rasch angewandt werden könnten, um das Problem zu beheben und eine Betriebsumgebungstemperatur von ungefähr 0 °C zu erreichen [TNO, Borgeest], beispielsweise die Verwendung von gegebenenfalls vorhandener Motorabwärme zur Erhöhung der Ansauglufttemperatur [TNO].

Neben den „Thermofenstern“ könnten auch andere von Automobilherstellern eingesetzte Strategien der Softwarekalibrierung auf die illegale Verwendung von Abschaltvorrichtungen hindeuten:

- Ein Beispiel ist das Anhalten oder Modulieren von Emissionsminderungstechnologien, um ihre Effizienz ab einem gewissen Zeitpunkt nach Anlassen des Motors zu verringern, der nahe dem Ende der Prüfungsdauer (ungefähr 20 Minuten) liegt [KBA].
- Ein weiterer Fall sind höhere Messwerte für NO_x-Emissionen bei Prüfzyklen mit Warmstart als bei Prüfzyklen, die wie im NEFZ vorgeschrieben mit Kaltstart durchgeführt werden [TNO, DUH, Borgeest, Bosch, Millbrook, EPA]; dieses Verhalten ist bei vielen Fahrzeugen in der EU zu beobachten und die EPA hat bestätigt, dass dies ein Grund für ihre Entscheidung gewesen ist, Volkswagen weiter zu untersuchen [EPA].

Durchsetzung des Verbots von Abschaltvorrichtungen

Die Tatsache, dass Abschaltvorrichtungen in der gesamten EU verboten sind, ist klar und wurde von keinem Redner infrage gestellt. Die Kommission ist der Ansicht, dass für Abschaltvorrichtungen eine klare Begriffsbestimmung vorhanden ist, die der in den USA geltenden Begriffsbestimmung sehr ähnlich ist [KOM, Dimas, Verheugen, Bienkowska]. Für die Verwendung von Abschaltvorrichtungen gilt ein ausdrückliches Verbot, das aus den früheren Rechtsvorschriften zu Euro 3/4 übernommen wurde und während des Annahmeprozesses der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 nicht zur Diskussion stand [Verheugen]. Die Kommission bestätigte ferner, dass kein Mitgliedstaat eine weitere Klarstellung bezüglich der Begriffsbestimmung und der Durchführung gefordert hat, seitdem das Verbot festgelegt wurde [KOM, Bienkowska, Verheugen].

Einige Sachverständige, Zeugen und Mitgliedstaaten hinterfragten den Grad der Klarheit, der durch die Ausnahmen gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Euro-5/6-Verordnung geschaffen wird, und wiesen auf das Fehlen einer Liste von Kriterien hin, mit denen bewertet werden kann, ob Emissionsminderungsstrategien von Automobilherstellern als verbotene Abschaltvorrichtungen zu bewerten sind oder aus Gründen des Motorschutzes und der Sicherheit gerechtfertigt sind [ICCT, TNO, Lange, ADAC, RDW, Renault, Verheugen, MIT, Dobrindt]. Die Zeugen bestätigten, dass sie in der Vergangenheit nicht um eine Klarstellung gebeten hatten. Auch in der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 692/2008 seien keine Anforderungen für die Anwendung von Ausnahmen enthalten, zu deren Erlass die Kommission gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Euro-5/6-Verordnung befugt war.

Vor der Annahme des zweiten RDE-Pakets waren Automobilhersteller nicht dazu verpflichtet, ihre Emissionsstrategien offenzulegen oder zu begründen (mit Ausnahme von Emissionen bei niedrigen Temperaturen). Dabei ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die Anforderung zur Offenlegung von „zusätzlichen Emissionsstrategien“, durch die eine Standardstrategie für einen bestimmten Zweck und unter speziellen Umgebungs- und Betriebsbedingungen geändert wird, bis April 2016 nicht gesetzlich geregelt war [KOM, Renault, VW, MIT] und keine Typgenehmigungsbehörde solche Informationen angefordert hat [Q:OEM].

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 kann die Kommission die Typgenehmigungsbehörden der Mitgliedstaaten auffordern, Angaben zum Funktionieren der Emissionstechnologien bei niedrigen Temperaturen zu machen. Die Kommission hat diese Bestimmung bisher nicht angewandt [KOM].

Allerdings war eine ähnliche Anforderung in den Euro-III/IV-Durchführungsvorschriften für schwere Nutzfahrzeuge festgelegt worden, nachdem in den USA in den Jahren 1998/1999 mehrere Fälle aufgedeckt worden waren (in der geltenden Euro-V/VI-Gesetzgebung für schwere Nutzfahrzeuge sind keine Ausnahmen für das Verbot von Abschaltstrategien enthalten). In früheren Durchführungsvorschriften für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge wurde jedoch keine derartige Anforderung festgelegt. Vertreter der Kommission machten in ihren Anhörungen geltend, dass die Anforderung nicht in die Vorschriften für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge aufgenommen worden war, weil die Entwicklung und Verwendung von Abschalteinrichtungen für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge als zu teuer erwartet wurde [Verheugen, Zourek].

Tatsächlich gab Volkswagen die Verwendung verbotener Abschalteinrichtungen erst zu, nachdem das Unternehmen von der US-Behörde EPA aufgefordert worden war, seine in den USA für Dieselfahrzeuge verwendeten Emissionsstrategien zu rechtfertigen [EPA]. Wenn Automobilhersteller nicht zur Offenlegung und gegebenenfalls zur Rechtfertigung ihrer Emissionsstrategien verpflichtet sind, ist ein langwieriges und aufwendiges Reverse-Engineering-Verfahren ohne Erfolgsgarantie erforderlich, um eine in die Software eingebaute Abschalteinrichtung mit Sicherheit identifizieren zu können. Es wäre nicht praktikabel, dieses Reverse-Engineering-Verfahren während der Typgenehmigung zur systematischen Suche nach Abschalteinrichtungen einzusetzen [JRC, ICCT, Borgeest, Lange, Bosch, RDW, Q:Suppliers, Q:OEM]. Allerdings könnten die Abweichungen möglicherweise durch eine Veränderung der Prüfungsparameter aufgedeckt werden.

Deutschland wies darauf hin, dass gemäß der Gesetzgebung nicht die beste verfügbare Technologie für Emissionskontrollsysteme verwendet werden müsse, um eine Ausnahme aus Gründen des Maschinenschutzes geltend machen zu können [Dobrindt], da die Eigenschaften der von den Zulieferern angebotenen Bauteile variieren können [Bosch, Faurecia]. Mehrere Sachverständige und Automobilhersteller hinterfragten jedoch, ob es ein wirksamer Ansatz sei, das Konzept der besten verfügbaren Technologie in die Gesetzgebung aufzunehmen [Q:OEM].

Im Rat der Verkehrsminister am 7. Juni 2016 haben die Kommission und die Mehrheit der Ratsmitglieder die Ausnahmen gemäß Artikel 5 Absatz 2 jedoch als klar beurteilt und eine mangelnde Durchsetzung vonseiten der Mitgliedstaaten als Ursache des Problems festgestellt,

da es die Aufgabe der nationalen Marktüberwachungsbehörden sei, das Verbot von Abschaltvorrichtungen durchzusetzen [Bieńkowska].

Die Typgenehmigungsbehörden der Mitgliedstaaten haben zu überprüfen, ob Fahrzeuge den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 entsprechen, wozu auch das Verbot von Abschaltvorrichtungen zählt.

Vor Bekanntwerden der Volkswagen-Abgasaffäre im September 2015 wurden von keinem Mitgliedstaat spezielle Protokolle oder Prüfmethode angewandt oder sonstige Maßnahmen getroffen, um die mögliche Verwendung verbotener Abschaltvorrichtungen aufzuspüren, obwohl die Kommission und andere unabhängige Einrichtungen Beweise für deutliche Überschreitungen von auf der Straße gemessenen NO_x-Emissionen im Vergleich zu den gesetzlichen Grenzwerten vorgelegt hatten und obwohl das Verbot von Abschaltvorrichtungen im EU-Recht verankert ist. Mehrere Typgenehmigungsbehörden und technische Dienste wiesen zudem darauf hin, dass keine Prüfmethode zur Identifizierung von Abschaltvorrichtungen vorhanden sei [MIT, KBA, SNCH, RDW, UTAC]. Die Mitgliedstaaten wurden durch die Gesetzgebung nicht daran gehindert, zusätzliche Prüfungen durchzuführen [MIT, UTAC, Calleja, Royal].

Nach September 2015 führten Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien, Spanien, Schweden und die Niederlande zusätzliche, über die NEFZ-Prüfung hinausgehende Prüfungen durch, deren Ergebnisse zur Suche nach der potenziellen Verwendung verbotener Abschaltvorrichtungen genutzt wurden – Finnland wird im nächsten Jahr mit den Prüfungen beginnen. In beinahe allen Fällen forderten die untersuchenden Behörden die Hersteller auf, ihre Emissionsstrategien zu erläutern.

Von den Mitgliedstaaten, die EU-Typgenehmigungen ausstellen, haben Irland, Rumänien, Luxemburg und Malta keine zusätzlichen Prüfungen durchgeführt.

Ein Bericht über die Untersuchungen der Mitgliedstaaten, den die Kommission als Reaktion auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Oktober 2015 zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie erstellt hat, ist auf der Website des Ausschusses verfügbar:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/emis/publications.html?tab=Evidence>

Bei den nach September 2015 durchgeführten nationalen Untersuchungen wurde eine große Anzahl der auf dem EU-Markt vorhandenen Dieselfahrzeuge überprüft. Obwohl sich die bereits bekannten Unstimmigkeiten zwischen den im Labor und den auf der Straße gemessenen NO_x-Emissionen bestätigten, wurden die Beweise für die Verwendung verbotener Abschaltvorrichtungen durch andere Hersteller als Volkswagen für unzureichend befunden. Für die beobachteten Abweichungen vom erwarteten Emissionsverhalten rechtfertigten die Automobilhersteller sich mit Gründen des Motorschutzes und der Sicherheit, welche nach Ansicht der Behörden in den meisten Fällen nicht gegen die Ausnahmen für das Verbot von Abschaltvorrichtungen verstießen [MIT, KBA, UTAC, Dobrindt, Q:MS].

Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes sind die Typgenehmigungsbehörden in einigen Fällen zu anderen Schlussfolgerungen gelangt. Einer dieser Fälle bezieht sich auf die Vorwürfe der deutschen Typgenehmigungsbehörde KBA, wonach bei bestimmten

Fahrzeugen der FCA-Gruppe eine verbotene Abschaltvorrichtung verwendet werde. Die für die Typgenehmigung dieser Fahrzeuge zuständigen italienischen Behörden teilen diese Auffassung nicht, daher wurde ein Mediationsverfahren gemäß Artikel 30 Absatz 6 der Richtlinie 2007/46/EG eingeleitet [KBA, MIT, FCA].

Zudem hat die niederländische Typgenehmigungsbehörde RDW 30 Fahrzeuge untersucht und bei einem Fahrzeug des Herstellers Volkswagen die potenzielle Verwendung einer verbotenen Abschaltvorrichtung festgestellt [RDW]. Bei 16 der 30 Fahrzeuge wurde nicht standardmäßiges Verhalten festgestellt, da bei bestimmten Geschwindigkeiten, Zeiten, Distanzen oder Umgebungstemperaturen erhöhte Emissionen erzeugt wurden. Die RDW forderte die Hersteller dieser Fahrzeuge auf, Erklärungen zu liefern, und kann die EU-Typgenehmigung entziehen, falls keine hinreichenden Erklärungen vorgelegt werden.

Die ersten Ergebnisse der Prüfungen des Internationalen Rats für sauberen Verkehr (ICCT), die im Rahmen der Screening-Kampagne der französischen Regierung zu Dieselemissionen durchgeführt wurden, wiesen auf ein verdächtiges Emissionsverhalten bei einer großen Anzahl der geprüften Fahrzeugen hin. Nur 4 der 52 Fahrzeuge hielten bei einer Prüfung außerhalb des Labors ihre entsprechenden Emissionsgrenzwerte ein.

Im Allgemeinen hat sich gezeigt, dass die Mitgliedstaaten offenbar keine vergleichbaren Ansätze der Bewertung und Beurteilung verfolgen, was die Einhaltung des EU-Rechts zu Abschaltvorrichtungen betrifft, und dass die Behörden und technischen Dienste in den Mitgliedstaaten auf den Leitfaden zur Auslegung von Abschaltvorrichtungen warten, den die Kommission bis Ende 2016 veröffentlichen soll. Durch diesen Leitfaden soll klargestellt werden, wie Ausnahmen für das Verbot auf zulässige Art und Weise angewandt werden können, und eine gemeinsame Auslegung der Rechtmäßigkeit von Emissionsminderungsstrategien soll erreicht werden [Bieńkowska, MIT, RDW].

Die eingeladenen Sachverständigen und Zeugen stimmen überein, dass die Verwendung verbotener Abschaltvorrichtungen durch die RDE-Prüfmethoden wesentlich schwieriger werden wird, da sie die Prüfbedingungen weniger vorhersehbar machen. Dennoch könnten auch bei RDE-Verfahren noch Möglichkeiten zur Erkennung der Prüfsituation bestehen, beispielsweise indem der Abgasgedruck erfasst wird oder das Fahrzeug mit offenem Kofferraum betrieben wird [DUH, JRC, TNO, ADAC, EA, ICCT].

4.3. Schlussfolgerungen

24. Abschaltvorrichtungen gemäß der Definition in Artikel 3 Absatz 10 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 wurden allgemein nicht als mögliche Ursache für die Abweichungen zwischen den im Labor und den auf der Straße gemessenen NO_x-Emissionen betrachtet. Es bestand generell kein Verdacht, dass solche Einrichtungen bei Personenkraftwagen mit Herstellungsort in der EU tatsächlich im Einsatz sein könnten, obwohl in den USA derartige Einrichtungen im Jahr 1995 in leichten Nutzfahrzeugen und im Jahr 1998 in schweren Nutzfahrzeugen entdeckt worden waren und die mögliche Verwendung von Abschaltvorrichtungen in dem Bericht „A complementary emissions test for light-duty vehicles“ (Eine zusätzliche Emissionsprüfung bei Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen) der JRC von 2013 behandelt wurde.
25. Der Geltungsbereich und die Bestimmungen des Verbots von Abschaltvorrichtungen

sind von keiner Seite jemals beanstandet worden. Bis zum Fall Volkswagen hat kein Mitgliedstaat oder Automobilhersteller jemals um eine Klärung der Bestimmungen zu Abschaltvorrichtungen, einschließlich der Umsetzung ihres Verbots, ersucht oder diese infrage gestellt.

26. Einige der von Automobilherstellern angewendeten Emissionsminderungsstrategien deuten auf die mögliche Verwendung verbotener Abschaltvorrichtungen hin. Beispielsweise verringern einige Hersteller die Wirksamkeit von ECT außerhalb spezifischer „Thermofenster“ nahe dem für die NEFZ-Prüfung vorgeschriebenen Temperaturbereich und machen geltend, dass diese Verringerung gemäß den in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorgesehenen Ausnahmen vom Verbot von Abschaltvorrichtungen notwendig sei, um den Motor vor Beschädigungen zu schützen. Diese Thermofenster können gemäß den technischen Beschränkungen der ECT nur schwerlich begründet werden. Andere regulieren ECT so, dass sich ihre Wirksamkeit verringert, wenn nach dem Anlassen des Motors ein bestimmter Zeitraum, der in etwa der Prüfdauer entspricht, verstrichen ist. Hinzu kommt, dass die Emissionen, die während eines Prüfzyklus eine bestimmte Zeit nach Anlassen des Motors gemessen werden, in Anbetracht der technischen Funktionalität von ECT oftmals ungerechtfertigt höher sind als die Emissionen, die unmittelbar nach dem Motorstart gemessen werden.
27. Nach dem Volkswagen-Skandal haben einige Automobilhersteller ihre Thermofenster so angepasst, dass ihre bestehenden Emissionsminderungstechnologien in einem deutlich größeren Temperaturbereich arbeiten.
28. Optimierungsstrategien, die die Wirksamkeit von ECT verringern, können auf geschäftliche Entscheidungen zurückgeführt werden, die der Automobilhersteller trifft, um verschiedene Ziele wie die Senkung des Kraftstoffverbrauchs, die Kostenreduzierung durch billigere Bauteile oder die Behebung von Konstruktionseinschränkungen zu erreichen. Diese Ziele fallen nicht unter die Ausnahmen vom Verbot der Verwendung von Abschaltvorrichtungen.
29. Vor September 2015 wurde von keiner Behörde der EU und von keiner mitgliedstaatlichen Behörde nach Abschaltvorrichtungen gesucht oder ihre rechtswidrige Verwendung nachgewiesen. Keine der Behörden oder technischen Dienste der Mitgliedstaaten führte im Rahmen der Typgenehmigung andere Prüfungen als die NEFZ-Prüfung durch, mit der allein jedoch kein Nachweis für die Verwendung einer Abschaltvorrichtung erbracht werden kann. Während Abschaltvorrichtungen mit einer alternativen Prüfung möglicherweise nicht unbedingt festzustellen sind, hätte die Durchführung anderer Prüfungen als der NEFZ-Prüfung Hinweise auf ein verdächtiges Emissionsverhalten liefern und weiteren Untersuchungsbedarf aufzeigen können. Am 26. Januar 2017 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung zu Leitlinien für die Bewertung zusätzlicher Emissionsstrategien und des Vorhandenseins von Abschaltvorrichtungen. In ihr wird ein Prüfprotokoll für Abschaltvorrichtungen vorgeschlagen, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, mittels Fahrzeugprüfungen unter unvorhersehbar schwankenden Standard-Prüfbedingungen möglicherweise vorhandene Abschaltvorrichtungen zu erkennen.
30. Die große Mehrheit der auf dem EU-Markt agierenden Automobilhersteller erklärte, von den Ausnahmeregelungen zu dem Verbot von Abschaltvorrichtungen gemäß Artikel

5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 Gebrauch zu machen. Im Zuge der auf nationaler Ebene laufenden Ermittlungen und Gerichtsverfahren wird darüber entschieden werden, ob die von Automobilherstellern verwendeten Emissionsminderungsstrategien eine rechtswidrige Verwendung von Abschaltvorrichtungen oder eine rechtmäßige Anwendung von Ausnahmeregelungen darstellen. In den Leitlinien der Kommission wird außerdem ein Verfahren zur technischen Bewertung von zusätzlichen Emissionsstrategien durch die Typgenehmigungsbehörden der Mitgliedstaaten vorgeschlagen.

31. Anders als bei schweren Nutzfahrzeugen waren die Automobilhersteller nicht verpflichtet, ihre Emissionsstrategien offenzulegen oder zu begründen. Eine solche Verpflichtung würde die Überprüfung auf Abschaltvorrichtungen erleichtern. Selbst mit RDE-Prüfungen kann die Gefahr, dass Umgehungsstrategien verwendet werden, für die Zukunft nicht vollständig ausgeschlossen werden.
32. Nach übereinstimmender Meinung von Experten ist die präventive Kontrolle und mögliche Erkennung von betrügerischen Einrichtungen zum Abschalten von Emissionssystemen durch den uneingeschränkten Zugriff auf die fahrzeugeigene Software wegen der extremen Komplexität dieser Software keine brauchbare Methode.

Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten

33. Der Umstand, dass die Vorschriften des EU-Rechts für Ausnahmen bezüglich Abschaltvorrichtungen in den 28 Mitgliedstaaten nicht einheitlich angewendet werden, führt zu Unsicherheit bei der Auslegung der Rechtsvorschriften und zur Aushöhlung des Binnenmarktes.
34. Die Mitgliedstaaten haben gegen ihre rechtliche Verpflichtung gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 verstoßen, das Verbot von Abschaltvorrichtungen zu überwachen und durchzusetzen. In keinem Mitgliedstaat und insbesondere nicht in den Mitgliedstaaten, deren nationale Typgenehmigungsbehörden Typgenehmigungen für Volkswagen-Fahrzeuge erteilt haben, wurden die in Volkswagen-Fahrzeugen eingebauten Abschaltvorrichtungen gefunden. Darüber hinaus ergaben die Prüfungen des Untersuchungsausschusses, dass den meisten Mitgliedstaaten, zumindest Deutschland, Frankreich, Italien und Luxemburg, Nachweise vorlagen, dass Emissionsminderungsstrategien nicht auf den Einsatz eines Fahrzeugs unter realen Fahrbedingungen, sondern vielmehr auf den Einsatz unter ähnlichen Bedingungen wie beim NEFZ-Prüfzyklus (Temperatur, Dauer, Drehzahl) ausgerichtet waren, um den Prüfzyklus im Rahmen der Typgenehmigung zu bestehen.
35. Die Mitgliedstaaten verfolgen offenbar keine vergleichbaren Ansätze bei der Bewertung und Beurteilung der Übereinstimmung mit dem Unionsrecht zu Abschaltvorrichtungen, insbesondere im Zusammenhang mit Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007.
36. Die meisten Mitgliedstaaten haben keine Schritte unternommen, um die großen Abweichungen zwischen den im Labor und den auf der Straße gemessenen Emissionswerten zu verstehen, etwa durch die Durchführung zusätzlicher Prüfungen unter anderen Bedingungen als beim NEFZ. Dies stellt einen Missstand dar.

Aufgaben der Kommission

37. Der Kommission fehlte eine Rechtsgrundlage, um selbst nach Abschaltvorrichtungen zu suchen, sie war jedoch gesetzlich verpflichtet, die Durchsetzung des Verbots von Abschaltvorrichtungen durch die Mitgliedstaaten zu überwachen. Allerdings hat die Kommission, obwohl sie Kenntnis von möglichen rechtswidrigen Praktiken der Hersteller hatte, die im Widerspruch zu der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 standen, und trotz der diesbezüglichen Kommunikation zwischen den einschlägigen Kommissionsdienststellen, daraufhin weder eigene technische oder juristische Nachforschungen oder Untersuchungen angestellt noch die JRC damit beauftragt noch Informationen oder weitere Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten gefordert, um das Vorliegen möglicher Rechtsverstöße zu überprüfen. Dies stellt einen Missstand und Untätigkeit dar.
38. Die Rechtsvorschriften über Emissionen sind bezüglich Abschaltvorrichtungen für schwere Nutzfahrzeuge stets strenger gewesen als für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge. Es ist unklar, warum die Kommission diese strengeren Bestimmungen nicht aus den Rechtsvorschriften für schwere Nutzfahrzeuge in die für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge übernommen hat.
39. Darüber hinaus lagen Forschungsergebnisse der kommissionseigenen wissenschaftlichen Einrichtung (JRC) vor, in denen auf den möglichen Einsatz von Abschaltvorrichtungen hingewiesen wird, die von Beamten der Kommission als klarer Fall einer schwerwiegenden Manipulation von Prüfzyklen (sog. „Cycle Beating“) betrachtet wurden. Die Daten zum betreffenden Euro-5a-Dieselfahrzeug waren ebenfalls Teil eines Berichts der JRC zu ökologischen Innovationen, der 2013 veröffentlicht wurde und theoretisch allen Kommissionsbeamten zur Verfügung stand.
40. Trotz klarer Hinweise auf den möglicherweise rechtswidrigen Einsatz von Abschaltvorrichtungen machte die Kommission nie Gebrauch von einer Bestimmung gemäß Verordnung (EG) Nr. 692/2008, durch die sie ermächtigt wird, bei den Typgenehmigungsbehörden der Mitgliedstaaten Informationen zur Funktionsweise der Emissionsminderungstechnologien bei niedrigen Temperaturen anzufordern.
41. Die Kommission hätte Korrespondenzen, die 2008 und 2010 zwischen der JRC und der GD ENTR, der GD ENV und der GD CLIMA stattfanden und in denen ein mögliches „seltsames“ Emissionsverhalten angesprochen wurde, weiterverfolgen müssen. Angeblich wurden keine Maßnahmen ergriffen, da es keine Hinweise oder klare Belege für die mögliche Verwendung von Abschaltvorrichtungen seitens der Automobilhersteller gegeben habe. Dies ist jedoch unzutreffend, da in der Korrespondenz Hinweise vorlagen. Es handelt sich hier mithin um einen Missstand, da keine Belege gefunden werden können, wenn man nicht danach sucht.
42. Die Kommission hätte dafür sorgen sollen, dass die Forschungsergebnisse der JRC und die in den Kommissionsdienststellen erörterten Bedenken im Zusammenhang mit möglichen rechtswidrigen Praktiken der Hersteller die oberste Hierarchieebene erreichen – was angeblich nicht geschehen ist –, damit angemessene Maßnahmen hätten ergriffen werden können. Dies stellt einen Missstand dar.

KAPITEL 5: TYPGENEHMIGUNG UND ÜBEREINSTIMMUNG IN BETRIEB BEFINDLICHER FAHRZEUGE

5.1. Einleitung

In der Rahmenrichtlinie 2007/46/EG zur Typgenehmigung werden die Sicherheits- und Umweltaforderungen festgelegt, denen Kraftfahrzeuge entsprechen müssen, bevor sie in der EU in Verkehr gebracht werden dürfen. Ihr Schwerpunkt liegt darauf, die Einhaltung der Anforderungen bei fertigen Fahrzeugen zu prüfen, bevor diese in Verkehr gebracht werden. Die für Schadstoffemissionen geltenden Anforderungen an die Typgenehmigung sind in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 sowie in der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 692/2008 festgelegt.

Die EU-Typgenehmigung ist ein komplexes Verfahren und bietet Automobilherstellern verschiedene Möglichkeiten zur Übermittlung von Informationen an eine der 28 nationalen **Typgenehmigungsbehörden**, um einen EU-Typgenehmigungsbogen für Fahrzeuge zu erhalten, mit dem der Verkauf des Fahrzeugtyps in der EU genehmigt wird. Während des Typgenehmigungsverfahrens überprüfen die von den Typgenehmigungsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten benannten **technischen Dienste**, ob die Fahrzeuge den technischen Anforderungen entsprechen, einschließlich der Emissionsgrenzwerte. Eine Typgenehmigungsbehörde kann sich auch selbst als technischen Dienst benennen.

Im Glossar in **Anlage E** sind Links zu den Listen enthalten, in denen die in den Mitgliedstaaten tätigen Typgenehmigungsbehörden und technischen Dienste aufgeführt werden.

Die Hersteller müssen gewährleisten, dass jedes von ihnen gefertigte Fahrzeug mit dem genehmigten Typ übereinstimmt (**Übereinstimmung der Produktion**). Jedes hergestellte Fahrzeug ist mit einer Übereinstimmungsbescheinigung zu versehen, damit es zugelassen werden kann.

Die **Marktüberwachungsbehörden** haben die Aufgabe nachzuprüfen, ob die in Verkehr gebrachten Fahrzeuge sicher sind, die Umwelt nicht schädigen und mit dem genehmigten Typ übereinstimmen (**Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge**). Es handelt sich bei ihnen um staatliche Behörden (auf nationaler oder subnationaler Ebene), die für gewöhnlich auch für die allgemeine Produktsicherheit zuständig sind. In einigen Fällen stellen die Marktüberwachungsbehörden, die sich mit der Übereinstimmung von Fahrzeugen beschäftigen, gleichzeitig auch Typgenehmigungsbehörden dar. Die Pflichten der Hersteller bezüglich der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge sind in Artikel 4 Absatz 2 der Euro-5/6-Verordnung festgelegt, die genauen Bestimmungen sind in Anhang II der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 692/2008 enthalten. In der Richtlinie 2007/46/EG sind keine spezifischen Bestimmungen zur Marktüberwachung enthalten.

Am 27. Januar 2016 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine **neue Verordnung** an, mit der die Richtlinie 2007/46/EG aufgehoben und ersetzt werden soll und mit der die beobachteten Mängel des gegenwärtigen EU-Typgenehmigungssystems behoben werden sollen. Mit dem Vorschlag soll Folgendes erreicht werden:

- die Stärkung der Unabhängigkeit und Qualität von Prüfverfahren für das Inverkehrbringen von Fahrzeugen,
- die Einführung eines wirksamen Marktüberwachungssystems, mit dem die Übereinstimmung bereits in Verkehr gebrachter Fahrzeuge kontrolliert wird,
- die Verbesserung des Typgenehmigungssystems durch eine strengere Aufsicht auf EU-Ebene.

5.2. Auswertung der erhobenen Beweise

Typgenehmigung

Im Rahmen der Untersuchung wurden Beweise hinsichtlich der Funktionsweise des EU-Typgenehmigungssystems und seiner mutmaßlichen Mängel gesammelt.

Gemäß der bestehenden Gesetzgebung und den EU-Binnenmarktvorschriften werden Typgenehmigungen, die in einem bestimmten Mitgliedstaat erteilt wurden, in der gesamten Union anerkannt. Obwohl für die Typgenehmigung und die Prüfverfahren unionsweite Vorschriften festgelegt sind [ACEA, MIT], wiesen viele Zeugen drauf hin, dass ihre Anwendung in den verschiedenen Mitgliedstaaten aber auf unterschiedliche Weise ausgelegt wird [MIT, Mitsubishi, Q:MS, EU-Studie].

Automobilhersteller wählen die Typgenehmigungsbehörde eines bestimmten Mitgliedstaats in vielen Fällen aus geografischen oder historischen Gründen [MIT, KBA, SNCH, Q:MS]. Dennoch kann das Fehlen einer einheitlichen Auslegung der Vorschriften zu Wettbewerb zwischen den Typgenehmigungsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten führen [ACEA, MIT, Millbrook, Q:MS, EU-Studie], da die Automobilhersteller eine Behörde womöglich danach auswählen, wie flexibel sie bei der Auslegung der Vorschriften ist [UTAC, EU-Studie]. Allerdings scheinen auch andere Faktoren die Wahl der Typgenehmigungsbehörde durch die Automobilhersteller zu beeinflussen, darunter die Geschwindigkeit der Antragsbearbeitung, die erforderlichen Mindestprüfungen, die technische Spezialisierung, die sprachliche Flexibilität und die Höhe der vorgeschriebenen Gebühren [SNCH, Millbrook, LUX-Reise, UTAC, EU-Studie].

Zudem können auch das technische Kompetenzniveau und die Höhe der personellen und finanziellen Ressourcen zwischen den einzelnen Typgenehmigungsbehörden (und technischen Diensten) erheblich variieren [EU-Studie]. Das Vorhandensein geeigneten, internen, unabhängigen, qualifizierten Personals und die Verfügbarkeit moderner, interner Prüfeinrichtungen sind wesentlich, um die wirksame Überwachung der Emissionsnormen zu gewährleisten [EPA].

Die für die Typgenehmigung erforderlichen Prüfungen werden oft in den zugelassenen Labors der Automobilhersteller durchgeführt [MIT, UTAC, EU-Studie] und vom jeweils benannten technischen Dienst überwacht, häufig weil es den Behörden an Ressourcen mangelt (sogenannte Überwachung der Prüfverfahren) [MIT]. Es kommt auch vor, dass die technischen Dienste teilweise Eigentum der Hersteller [Millbrook, EU-Studie] oder in die

Typgenehmigungsbehörden eingegliedert sind [MIT, Q:MS, EU-Studie], wodurch Fragen nach ihrer Unabhängigkeit und wissenschaftlichen Neutralität aufgeworfen werden. Üblicherweise werden die technischen Dienste von den Automobilherstellern ausgewählt. Die Typgenehmigungsbehörden können die Wahl prinzipiell anfechten, tun dies jedoch selten [SNCH]. Bisher haben die nationalen Behörden die technischen Dienste nie zur Durchführung zusätzlicher Prüfungen aufgefordert, mit denen sichergestellt würde, dass die vorgeschriebenen Grenzwerte „unter normalen Betriebsbedingungen“ und das Verbot von Abschaltvorrichtungen eingehalten werden. Würden die technischen Dienste zusätzliche Prüfungen aus eigener Initiative durchführen, wäre dies mit zusätzlichen Kosten und einer möglichen Gefährdung der geschäftlichen Beziehungen zu den Herstellern verbunden [UTAC].

Die Typgenehmigungsbehörden haben im derzeitigen System keinen Zugriff auf den Quellcode der Software für elektronische Steuergeräte (ECU). Es wurde darauf hingewiesen, dass die Analyse von ECU-Software sehr komplex ist und das Erkennen betrügerischer Maßnahmen dadurch nicht gewährleistet wäre.

Aufgrund der Tatsache, dass sich die Typgenehmigungsbehörden und technischen Dienste üblicherweise zum Teil aus den Gebühren finanzieren, die die Automobilhersteller direkt an sie bezahlen, und sie diese geschäftlichen Beziehungen aufrechterhalten müssen, kann es zu Interessenkonflikten kommen [EU-Studie]. Darüber hinaus führen einige technischen Dienste für die Hersteller auch Beratungstätigkeiten hinsichtlich der Emissionsprüfungen durch. Allerdings ist es in regulierten Produktsektoren der EU durchaus üblich, dass die Hersteller die Kosten, die mit der Genehmigung für das Inverkehrbringen eines Produkts verbunden sind, selbst tragen [KOM]. Der Kommission liegen keine konkreten Beweise für Interessenkonflikte vor [KOM] und die Typgenehmigungsbehörden und technischen Dienste weisen den Vorwurf zurück, dass ihre Unabhängigkeit durch ihr Finanzierungssystem beeinträchtigt werde [MIT, SNCH, Millbrook, UTAC, LUX-Reise]. Einige Zeugen waren der Ansicht, dass die Typgenehmigungsbehörden die finanziellen Beziehungen zwischen den technischen Diensten und den Herstellern überwachen sollten [SNCH].

In den USA beruht das System hingegen auf einer indirekten und unabhängigeren Art der Finanzierung. Die US-Behörde EPA erhebt Gebühren von den Herstellern, mit denen die Kosten für die Verwaltung ihrer Zertifizierungs- und Einhaltungsprogramme gedeckt werden. Diese Gebühren werden von der EPA an die US-Finanzbehörde übertragen und der US-Kongress weist wiederum der EPA Mittel für die Agentur zu, die diese Programme durchführt [EPA, US-Studie].

Gemäß der Richtlinie 2007/46/EG muss eine Typgenehmigungsbehörde die Behörden der anderen Mitgliedstaaten in Kenntnis setzen, wenn sie einen Antrag auf Typgenehmigung ablehnt. Allerdings gibt es unter den Mitgliedstaaten keine einheitliche Auslegung dazu, ob sich der Hersteller in diesem Fall an eine andere Typgenehmigungsbehörde wenden darf [MIT, Q:MS]. In einigen Mitgliedstaaten ist lediglich eine schriftliche Erklärung notwendig, die besagt, dass zuvor noch kein Antrag auf Typgenehmigung gestellt oder abgelehnt wurde [SNCH]. In der Tat wurde festgestellt, dass die Entscheidung, eine Typgenehmigung nicht auszustellen, sehr unüblich ist, da die Hersteller beim Bestehen dieser Gefahr das Verfahren beenden würden [Millbrook, UTAC, Q:MS].

Der Informationsaustausch zwischen den Typgenehmigungsbehörden findet im Allgemeinen

bei spezifischen Treffen, in der 2010 von der Kommission gegründeten Expertengruppe „Typgenehmigungsbehörden“ sowie im informellen Rahmen statt [KOM, MIT, Q:MS]. Es kann jedoch zu Problemen kommen, wenn die Auslegungen der einzelnen Behörden voneinander abweichen [KOM, KBA, MIT, SNCH]. Anders als die Typgenehmigungsbehörden verfügen die technischen Dienste derzeit nicht über ein eigenes System für den Informationsaustausch [KOM, UTAC, EU-Studie] und ein derartiges System ist auch im Vorschlag der Kommission für die Reform des EU-Typgenehmigungssystems nicht vorgesehen.

Derzeit wird die Typgenehmigung von Fahrzeugen nicht von der EU beaufsichtigt, doch mit dem neuen Vorschlag der Kommission wird angestrebt, der Kommission diese Aufsichtsrolle zu übertragen [KOM]. Die Arbeit am neuen Vorschlag wurde im Jahr 2010 eingeleitet und nach dem Bekanntwerden der manipulierten Emissionswerte beschleunigt [Tajani, Bieńkowska]. Vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 2007/46/EG wurde die Möglichkeit eines stärker zentralisierten Systems diskutiert, aber von den Mitgliedstaaten abgelehnt [Verheugen].

In Bezug auf die Übereinstimmung der Produktion ist gemäß der Gesetzgebung zu überprüfen, ob direkt aus der Produktion stammende Fahrzeuge sowohl zum Zeitpunkt der Typgenehmigung als auch danach mit dem genehmigten Typ übereinstimmen, auch hinsichtlich ihrer Emissionswerte. Die Prüfungen, mit denen die Übereinstimmung der Produktion festgestellt wird, werden üblicherweise von den Automobilherstellern in ihren eigenen Räumlichkeiten durchgeführt und nicht von den Behörden. Die technischen Dienste können die Prüfungen beaufsichtigen oder Kontrollen durchführen. Die Typgenehmigungsbehörden greifen jedoch nur sehr selten auf Stichproben zurück, um die Übereinstimmung der Produktion zu überprüfen, obwohl sie über das Recht dazu verfügen. In den meisten Fällen beauftragen sie technische Dienste damit, die Unterlagen der Automobilhersteller in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen zu überprüfen, um dadurch festzustellen, ob Prüfungen der Übereinstimmung der Produktion durchgeführt werden und ob das erforderliche Qualitätsmanagementsystem vorhanden ist [KBA, Millbrook, UTAC, EU-Studie].

Der Ausschuss wurde darüber informiert, dass die zuständigen Behörden in den USA auch direkt aus der Produktion stammende Fahrzeuge auswählen und überprüfen, ob die hergestellten Fahrzeuge mit den Konstruktionsplänen übereinstimmen, für die die Typgenehmigung erteilt wurde [EPA, US-Studie].

Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge und Marktüberwachungssystem

Die Mehrzahl der Zeugen wies darauf hin, dass die wirksame Prüfung der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge und die Marktüberwachung für das Funktionieren des Systems von wesentlicher Bedeutung sind [JRC, ICCT, TNO, Borgeest, Lange, KOM, EPA, EU-Studie]. So kommt der Marktüberwachung beispielsweise die Aufgabe zu, die Fälle aufzudecken, in denen die hergestellten Fahrzeuge und die in ihnen installierte Software nicht mit dem Muster übereinstimmen, das zum Bestehen der Typgenehmigungsprüfung optimiert wurde [Millbrook, UTAC].

In einigen Mitgliedstaaten wurde die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge allerdings nie überprüft. Andere Mitgliedstaaten führen die Prüfungen regelmäßig und mit

verschiedenen Mengen von Fahrzeugen durch. Wiederum andere Mitgliedstaaten haben erst vor kurzem, infolge der manipulierten Emissionswerte, mit Messungen begonnen [MIT, Q:MS].

In den USA wählen die zuständigen Behörden (auf der Grundlage zufälliger oder gezielter Kriterien) Fahrzeuge privater Eigentümer aus und überprüfen diese, um sicherzustellen, dass die im Straßenverkehr genutzten Fahrzeuge auch nach vielen Betriebsjahren noch den Emissionsvorgaben entsprechen [EPA, US-Studie].

Die Emissionsprüfung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge wird hauptsächlich in den Labors der Automobilhersteller durchgeführt und ist gemäß der derzeitigen Durchführungsverordnung auf die NEFZ-Laborprüfungen beschränkt, die für die Typgenehmigung erforderlich sind. Zudem ist in der Gesetzgebung nicht vorgesehen, dass die Prüfung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge von unabhängigen, zugelassenen Labors durchgeführt wird [ACEA, MIT, RDW, EU-Studie].

Im Allgemeinen sollten Prüfungen der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge ein Bestandteil der generellen Marktüberwachung der Mitgliedstaaten sein, aber in den derzeitigen Rechtsvorschriften für Kraftfahrzeuge sind keine spezifische Bestimmungen dazu enthalten [KOM, Bieńkowska, MIT]. Darüber hinaus besteht Ungewissheit darüber, welche Einrichtungen in den Mitgliedstaaten für die Marktüberwachung zuständig sind. In einigen Fällen sind die Marktüberwachungseinrichtungen, die der Kommission von den Mitgliedstaaten offiziell als solche benannt wurden, nicht über ihre Benennung informiert und gar nicht an der Marktüberwachung beteiligt [UTAC].

Im Jahr 2012 erinnerte der damalige Kommissar Tajani die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtung, wirksame Marktüberwachungssysteme einzurichten und die erforderlichen Strukturen und Ressourcen bereitzustellen, mit denen diejenigen Fahrzeuge erkannt werden können, die die entsprechenden Anforderungen an die EU-Typgenehmigung nicht erfüllen oder ein ernsthaftes Sicherheits- und Umweltrisiko darstellen, sowie Korrekturmaßnahmen einzuleiten [KOM, Tajani].

5.3. Schlussfolgerungen

43. Die Typgenehmigung in der EU ist ein komplexer Prozess, der den Automobilherstellern verschiedene Möglichkeiten bietet, Informationen an eine der 28 nationalen Typgenehmigungsbehörden zu übermitteln, um für ein Fahrzeug einen unionsweit anerkannten Typgenehmigungsbogen zu erhalten.
44. Im derzeitigen Rahmen ist keine spezielle EU-Aufsicht über die Fahrzeugtypgenehmigung vorgesehen, und die Vorschriften werden in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgelegt, was zum Teil auf das Fehlen eines wirksamen Systems für den Informationsaustausch zwischen Typgenehmigungsbehörden und technischen Diensten zurückzuführen ist.
45. Der Umfang der fachlichen Kompetenz und der personellen und finanziellen Ressourcen kann sich zwischen Typgenehmigungsbehörden und technischen Diensten deutlich unterscheiden, und das Fehlen einer einheitlichen Auslegung der Vorschriften kann zu Konkurrenz zwischen ihnen führen. Automobilherstellern steht es grundsätzlich frei, diejenigen Typgenehmigungsbehörden bzw. technischen Dienste auszuwählen, die

die Vorschriften am flexibelsten und am wenigsten streng auslegen und die niedrigsten Gebühren erheben.

46. Nach Maßgabe der Richtlinie 2007/46/EG müssen Typgenehmigungsbehörden der Kommission jede Entscheidung zur Ablehnung eines Typgenehmigungsantrags bekannt geben. Es ist jedoch unklar, welche Maßnahmen die Kommission nach einer solchen Bekanntgabe ergreifen sollte und wie solche Folgemaßnahmen mit den Mitgliedstaaten zu koordinieren sind. Es besteht kein eindeutiges und wirksames System, mit dem verhindert wird, dass ein Automobilhersteller eine Typgenehmigung in einem Mitgliedstaat beantragt, nachdem ein diesbezüglicher Antrag in einem anderen Mitgliedstaat abgelehnt wurde, oder dass für ein Modell eine Prüfung bei einem technischen Dienst durchgeführt wird, nachdem eine diesbezügliche Prüfung bei einem anderen Technischen Dienst nicht bestanden wurde. Um der möglichen Verlagerung durch „technisches Dumping“ entgegenzuwirken, könnten die Hersteller verpflichtet werden, die Wahl des technischen Dienstes der Kommission gegenüber zu begründen.
47. Nach der Typgenehmigung fehlt es offensichtlich an Kontrolle, was teils auf die derzeitigen Vorschriften und teils auf die Unsicherheit darüber, welche Behörde für die Marktüberwachung zuständig ist, zurückzuführen ist. Wirksame Prüfungen der Übereinstimmung der Produktion, der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge und der Übereinstimmung am Ende des Lebenszyklus, mit denen Fälle aufgedeckt werden, in denen Fahrzeuge aus der Produktion oder in Verkehr befindliche Fahrzeuge nicht mit dem typgenehmigten Fahrzeug übereinstimmen, sind häufig nicht vorgesehen, oder eine Überprüfung erfolgt lediglich anhand von Unterlagen und nicht durch praktische Prüfungen im Beisein der Behörden.
48. Emissionsprüfungen im Betrieb werden zumeist in den Laboratorien der Automobilhersteller durchgeführt und beschränken sich derzeit auf die für die Typgenehmigung erforderlichen NEFZ-Laborprüfungen.

Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten

49. Die Mitgliedstaaten hätten dafür Sorge tragen sollen, dass ihre Typgenehmigungsbehörden über ausreichende personelle und finanzielle Mittel verfügen, um eigene Prüfungen durchzuführen. Sie hätten sich nicht auf die Prüfungen verlassen sollen, die in den anerkannten Laboratorien der Automobilhersteller unter der Aufsicht der technischen Dienste durchgeführt wurden. Die potenziellen Interessenkonflikte, die sich daraus ergeben, dass Automobilhersteller technische Dienste mit der Durchführung von Prüfungen beauftragen, ergeben sich direkt aus dem derzeitigen System gemäß der EU-Rahmenrichtlinie zur Typgenehmigung und können daher nicht als Missstand eingestuft werden. Der Kommissionsvorschlag für eine neue Verordnung über die Marktüberwachung und die Typgenehmigung sieht zur Beseitigung dieser Schwachstelle vor, eine Gebührenordnung zur Finanzierung von Typgenehmigungsprüfungen zu entwickeln.
50. Wenn technische Dienste Automobilherstellern jedoch auch Beratungsdienstleistungen zum Erhalt von Typgenehmigungen anbieten, wie es in bestimmten Mitgliedstaaten der Fall ist, ergibt sich ein potenzieller Interessenkonflikt aus der zusätzlichen finanziellen Verbindung, die zwischen technischen Diensten und Automobilherstellern im Zusammenhang mit der Beratung zur erfolgreichen Beantragung von

Typgenehmigungen besteht. Die Mitgliedstaaten hätten solche potenziellen Interessenkonflikte untersuchen sollen. Dies stellt einen Missstand dar.

51. Die Mitgliedstaaten hätten dafür sorgen sollen, dass die Typgenehmigungsbehörden angemessene Audits bei den technischen Diensten durchführen. Dies stellt einen Missstand dar. Die Wahl des technischen Dienstes ist in erster Linie den Herstellern überlassen, und die Rolle der Typgenehmigungsbehörde ist häufig darauf beschränkt, das Verfahren abschließend zu validieren. Die Typgenehmigungsbehörden machen nur sehr selten von ihrer Möglichkeit Gebrauch, Audits bei den technischen Diensten durchzuführen und die Wahl des technischen Dienstes infrage zu stellen.
52. Das Versäumnis der Mitgliedstaaten – und insbesondere derjenigen Mitgliedstaaten, deren Behörden Typgenehmigungen erteilt haben –, ein wirksames und zuverlässiges Marktüberwachungssystem zu organisieren, stellt einen Verstoß gegen EU-Recht dar. Im Falle von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen stützt sich die Überprüfung der Übereinstimmung der Produktion und der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge häufig ausschließlich auf Laborprüfungen, die in den Fertigungsstätten der Automobilhersteller durchgeführt werden, obwohl die geltenden Rechtsvorschriften die Durchführung anderer oder zusätzlicher Prüfungen nicht ausschließen.
53. Die Mitgliedstaaten hätten der Kommission den Namen und die Befugnisse ihrer für die Marktüberwachung zuständigen Einrichtungen mitteilen und sie diesbezüglich auf dem Laufenden halten sollen. Dies stellt einen Missstand dar. Es besteht eine nicht vertretbare Ungewissheit darüber, welche Einrichtungen in den Mitgliedstaaten für die Marktüberwachung zuständig sind.

Aufgaben der Kommission

54. Die Kommission hätte eine stärkere koordinierende Rolle bei der Durchsetzung einer einheitlichen Anwendung der EU-Rechtsvorschriften zur Typgenehmigung einnehmen sollen, da der Typgenehmigungsprozess in der EU sehr komplex ist und in hohem Maße vom Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten abhängt.
55. Vor dem Hintergrund ihrer internen Beratungen und externer Anfragen hätte die Kommission von den Mitgliedstaaten zudem Informationen darüber anfordern sollen, wie sie mit jenen Fahrzeugen in der Flotte umgehen, bei denen die gesetzlichen Emissionsgrenzwerte unter realen Fahrbedingungen nicht erfüllt werden.

KAPITEL 6: DURCHSETZUNG UND SANKTIONEN

6.1. Einleitung

Gemäß Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 müssen die Mitgliedstaaten „für Verstöße von Herstellern gegen die Vorschriften dieser Verordnung Sanktionen“ festlegen und „die zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen“ treffen. Diese Sanktionen müssen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, der Kommission diese Sanktionen bis 2. Januar 2009 mitzuteilen.

Im genannten Artikel werden auch einige Arten von Verstößen aufgezählt, die einer Sanktion unterliegen müssen:

- „a) Abgabe falscher Erklärungen während der Genehmigungsverfahren oder Verfahren, die zu einem Rückruf führen;
- b) Verfälschung von Prüfergebnissen für die Typgenehmigung oder die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge;
- c) Vorenthaltung von Daten oder technischen Spezifikationen, die zu einem Rückruf oder einem Entzug der Typgenehmigung führen könnten;
- d) Verwendung von Abschaltvorrichtungen und
- e) Verweigerung des Zugangs zu Informationen.“

Zudem ist in Artikel 30 Absatz 1 der Rahmenrichtlinie 2007/46/EG zur Typgenehmigung Folgendes festgelegt: Wenn ein Mitgliedstaat feststellt, dass Fahrzeuge „nicht mit dem Typ übereinstimmen, für den er die Genehmigung erteilt hat, so ergreift er die notwendigen Maßnahmen, einschließlich erforderlichenfalls eines Entzugs der Typgenehmigung, um sicherzustellen, dass die hergestellten Fahrzeuge [...] mit dem jeweils genehmigten Typ in Übereinstimmung gebracht werden. Die Genehmigungsbehörde dieses Mitgliedstaats unterrichtet die Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten von den ergriffenen Maßnahmen.“ Gemäß Artikel 32 der Rahmenrichtlinie können die Behörden der Mitgliedstaaten anordnen, dass Hersteller ihre Fahrzeuge erforderlichenfalls zurückrufen müssen, um nicht übereinstimmende Fahrzeuge wieder mit dem genehmigten Typ in Übereinstimmung zu bringen.

Gemäß Artikel 46 der Rahmenrichtlinie legen die Mitgliedstaaten „die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen diese Richtlinie [...] anzuwenden sind, und ergreifen alle für ihre Durchführung erforderlichen Maßnahmen. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften bis zum 29. April 2009 sowie etwaige Änderungen so bald wie möglich mit.“

6.2. Auswertung der erhobenen Beweise

Sanktionen in den Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten haben der Kommission die Sanktionen, die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und der Richtlinie 2007/46/EG festgelegt wurden, nicht innerhalb der in diesen Rechtsakten bestimmten Fristen mitgeteilt (Januar und April 2009). Bis zum Ende des Jahres 2009 haben der Kommission lediglich vier Länder (Dänemark, Irland, Finnland und Ungarn) Informationen übermittelt. Am 12. Februar 2013 erinnerte die Kommission die Mitgliedstaaten an deren Verpflichtungen und forderte sie auf, bis zum 28. Februar 2013 Informationen zu den Sanktionen zu übermitteln. Die Kommission wiederholte ihre Forderung am 1. Oktober 2015 und forderte im Februar 2016 eine weitere Klarstellung hinsichtlich der Sanktionsregelungen [CIRCA].

Derzeit sind beinahe alle Mitgliedstaaten der Ansicht, dass sie die erforderlichen Sanktionsvorschriften erlassen haben. Die Sanktionen können in verschiedenen Rechtsvorschriften enthalten sein, beispielsweise in Verkehrsgesetzen, Kraftfahrzeuggesetzen oder in der Strafgesetzgebung [Q:MS, EU-Studie]. Bisher hat kein Mitgliedstaat Sanktionen gegen Automobilhersteller wegen der in Artikel 13 der Euro-5/6-Verordnung genannten Verstöße verhängt [Q:MS, EU-Studie] und es kam auch nicht zum Entzug von Typgenehmigungen.

Die Sanktionen der Mitgliedstaaten sind insgesamt sehr uneinheitlich. Sie weisen große Unterschiede auf und reichen von finanziellen Sanktionen, häufig in Kombination mit teilweisem oder vollständigem Entzug der Typgenehmigung, bis hin zu Freiheitsstrafen [Q:MS, EU-Studie, ACEA].

Die Klarheit und Angemessenheit der Sanktionen wurden von einigen Zeugen infrage gestellt. So ist teilweise z. B. nicht klar, ob die festgelegten Geldbußen pro Fahrzeug gelten oder ob Strafanzeigen gegen die Automobilhersteller gestellt werden [EU-Studie]. Die Kommission wies darauf hin, dass sie unter dem derzeitigen System keine direkten Sanktionen wegen Nichteinhaltung verhängen könne [KOM], und machte geltend, dass die Geldbußen in einigen Mitgliedstaaten zu niedrig seien und nicht wirksam auf den Sektor angewandt werden können [Bieńkowska, Vella, LUX-Reise].

Durchsetzung des EU-Rechts

Bei der Untersuchung wurden Beweise erhoben, wie die EU-Gesetzgebung zu Emissionen im Straßenverkehr von den Mitgliedstaaten vor und nach dem Volkswagen-Fall durchgesetzt wurde und wie die Kommission diese Durchsetzung überwachte.

Nach den geltenden Vorschriften sind die Mitgliedstaaten in Bezug auf die meisten Bestimmungen der Richtlinie 2007/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 dafür verantwortlich, die Durchführung und Durchsetzung des EU-Rechts, einschließlich der Marktüberwachung, zu gewährleisten [Verheugen, Tajani, Bieńkowska, Vella]. Die Kommission kann nur dann ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat einleiten, wenn sie der Auffassung ist, dass der betreffende Mitgliedstaat es versäumt hat, einer EU-rechtlichen Verpflichtung nachzukommen [KOM, Tajani, Bieńkowska]. Im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugen wurde in der Vergangenheit erst ein einziges

Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet (gegen Deutschland, wegen Klimaanlagen) und es gab bisher noch keine Vertragsverletzungsverfahren wegen Schadstoffemissionen von Fahrzeugen [Verheugen, Tajani]. Allerdings kündigte Kommissarin Bieńkowska an, dass Vertragsverletzungsverfahren in den Wochen nach ihrer Anhörung im September 2016 eingeleitet werden, wenn alle relevanten Beweise vorliegen [Bieńkowska]. Am 8. Dezember 2016 eröffnete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen die Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Litauen, Luxemburg, Spanien und das Vereinigte Königreich, weil sie die Bestimmungen zu Sanktionen nicht eingehalten haben, und gegen Deutschland und das Vereinigte Königreich, weil sie die technischen Informationen über die Ergebnisse ihrer nationalen Untersuchungen nicht offengelegt haben.

Bisher hat die Kommission befunden, dass die Beweise für die Diskrepanzen nicht zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens ausreichten [Tajani], und sich auf die Entwicklung von Prüfungen der Emissionen im praktischen Fahrbetrieb (RDE) konzentriert, um sicherzustellen, dass neue Fahrzeuge die Emissionsgrenzwerte unter realen Bedingungen erfüllen [KOM, Potočnik, Tajani, Vella]. Die Kommission nahm keine Durchsetzungsmaßnahmen in Bezug auf die Diskrepanzen vor, die zwischen den auf der Straße und den im Labor gemessenen NO_x-Emissionen durch Dieselfahrzeuge vorlagen, obwohl es seit 2004/2005 Hinweise dafür gab.

In ihren schriftlichen Antworten und während der Anhörungen gaben die Mitgliedstaaten und die Automobilhersteller an, dass sie trotz der in der Gesetzgebung festgelegten Luftqualitätsziele die Gesetzgebung so ausgelegt hätten, dass die NEFZ-Prüfungen im Labor die einzige Voraussetzung seien, die Fahrzeuge erfüllen müssten [Renault, VW, ACEA, Mitsubishi, MIT, KBA, UTAC, Millbrook, Verheugen, Q:OEM].

Die GD ENV der Kommission forderte die bessere Durchsetzung der Euro-3/4/5-Emissionsnormen bei der bestehenden Fahrzeugflotte [Potočnik, Vella], denn auch wenn das RDE-Verfahren vollständig eingeführt ist und neue Dieselfahrzeuge die Emissionsgrenzwerte unter realen Bedingungen einhalten, könnte sich das vermehrte Vorhandensein älterer Dieselfahrzeuge mit mangelhaften NO_x-Emissionswerten in Städten der EU noch für lange Zeit auf die Luftqualität auswirken [Lambrech, DUH]. Allerdings wurde der Vorschlag des damaligen Kommissars Potočnik an den damaligen Kommissar Tajani, politische Optionen für bereits vorhandene Fahrzeuge zu prüfen [Potočnik], von Tajani mit der Begründung abgelehnt, dass keine rechtlichen Schritte unternommen werden könnten, wenn die Fahrzeuge die geltenden Prüfungsprotokolle nach der bestehenden Gesetzgebung erfüllten [Tajani].

In diesem Zusammenhang wurde in der Untersuchung festgestellt, dass es nach Meinung einiger Sachverständiger technisch schwierig sei, ältere dieselbetriebene Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge derart nachzurüsten, dass sie die Emissionsgrenzwerte unter realen Bedingungen einhalten [AECC, Borgeest]. Kommissar Vella machte jedoch geltend, dass die Nachrüstung notwendig und die dafür benötigte Technologie vorhanden sei [Vella]. Auch einige Automobilhersteller erklärten, dass sie zur Nachrüstung von Fahrzeugen in der Lage seien [VW].

Der Volkswagen-Fall wurde durch Vorgehensweisen von Automobilherstellern ausgelöst, die betrügerisch und nach geltendem Recht verboten waren [Verheugen, Tajani]. Bevor Volkswagen die Verwendung der ECU-Software zugegeben hatte, wurden vonseiten der Typgenehmigungsbehörden keine Softwareanalysen oder Prüfungen durchgeführt, die eine

Durchsetzung des Verbots von Abschaltvorrichtungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 ermöglicht hätten. Die Behörden hatten sich darauf beschränkt, die Ergebnisse der von den technischen Diensten durchgeführten NEFZ-Laborprüfungen ohne weitere Prüfung zu genehmigen. Zusätzliche Prüfungen, die über den Standard hinausgingen, wurden nicht in Betracht gezogen [MIT, KBA, SNCH, RDW, UTAC, EU-Studie].

Nachdem der Fall öffentlich geworden war, leiteten viele Mitgliedstaaten Untersuchungen zu Schadstoffemissionen von Personenkraftwagen ein und führten zusätzliche Prüfungen im Labor und auf der Straße durch [KBA, MIT, Dobrindt, Q:MS]. Dabei kamen alle Typgenehmigungsbehörden zu dem Schluss, dass in ihrem Zuständigkeitsbereich keine verbotenen Abschaltvorrichtungen für Fahrzeuge verwendet wurden, mit Ausnahme der bereits bekannten Euro-5-Fahrzeuge von Volkswagen [MIT, KBA, UTAC, Dobrindt, Q:MS]. Im einzigen Fall, in dem die mögliche Verwendung einer verbotenen Abschaltvorrichtung festgestellt wurde, wurden Durchsetzungsmaßnahmen durch Auslegungsunterschiede zwischen der deutschen Behörde, die das potenzielle Problem aufdeckte, und der Behörde des anderen für die Typgenehmigung des Fahrzeugs zuständigen Mitgliedstaats – Italien – verhindert, weshalb ein Mediationsverfahren unter Beteiligung der Kommission eingeleitet wurde [KBA, MIT, FCA].

Häufig vereinbarten Typgenehmigungsbehörden mit Automobilherstellern freiwillige Rückrufe von Fahrzeugen, bevor sie Durchsetzungsmaßnahmen für Fahrzeuge, die nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprechen, in Betracht ziehen, darunter beispielsweise der Entzug der Typgenehmigung oder verpflichtende Rückrufe. Der deutsche Bundesminister Alexander Dobrindt gab an, dass sich Volkswagen gegenüber der nationalen Typgenehmigungsbehörde zu einem freiwilligen Rückruf bereit erklärt hatte, als der Entzug der Typgenehmigung für Fahrzeuge drohte, die eine illegale Abschaltvorrichtung verwendeten. Die Vertreter von Volkswagen kündigten an, dass die betroffenen Fahrzeuge im Rahmen des Rückrufs an die Typgenehmigung angepasst würden, während ihre grundlegenden Eigenschaften in Bezug auf Haltbarkeit, Qualität und Effizienz unverändert blieben. Einige Sachverständige bezweifelten jedoch, dass sich die vorgeschlagenen Rückrufmaßnahmen wirklich nicht auf Haltbarkeit und Effizienz des Fahrzeugs auswirken würden. Die Verhängung der in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und der Richtlinie 2007/46/EG festgelegten Geldbußen oder eine Entschädigung der Verbraucher wurden nicht vorgesehen, weil die Mängel der Fahrzeuge durch die Rückrufmaßnahmen behoben und die Fahrzeuge mit den Vorschriften in Übereinstimmung gebracht werden können [KBA, VW] – anders als in den USA, wo dies für die entsprechenden Fahrzeuge nicht möglich ist [EPA]. Entgegen der Ansicht der Kommission, dass die Verbraucher angemessen entschädigt werden sollten [Bieńkowska], stellten einige Zeugen fest, dass es keine Rechtsgrundlage für eine EU-weite finanzielle Entschädigung gebe [VW, Lies].

Die Rückrufprogramme in der EU wurden bisher nur teilweise umgesetzt (im Rahmen sowohl freiwilliger als auch verpflichtender Maßnahmen) und nicht auf EU-Ebene überwacht oder koordiniert [KBA, MIT], da keine Rechtsgrundlage vorhanden ist, auf der die Kommission ein europaweites Rückrufprogramm einfordern oder koordinieren kann [Bieńkowska]. Die Kommission steht in Bezug auf die Rückrufe in ständigem Kontakt mit den Mitgliedstaaten und erkundigt sich bei allen Sitzungen der betreffenden Gruppen nach aktuellen Informationen [Bieńkowska].

6.3. *Schlussfolgerungen*

56. Die in der Automobilbranche bestehende Entscheidungsstruktur, wonach die EU lediglich Regelungsbefugnis hat und die Zuständigkeit für die Umsetzung des EU-Rechts zur Messung von Fahrzeugemissionen vorrangig bei den Mitgliedstaaten liegt, verhindert eine wirksamen Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften. Die Durchsetzungsbefugnisse der Kommission beschränken sich auf die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten in Fällen, in denen ein Mitgliedstaat das EU-Recht nicht ordnungsgemäß angewendet hat.
57. Eine der strukturellen Schwächen des geltenden Rahmens für die Typgenehmigung in Europa liegt darin, dass nur die Typgenehmigungsbehörde, die die Typgenehmigung für ein bestimmtes Fahrzeug erteilt hat, die für das betreffende Fahrzeug ausgestellte Übereinstimmungsbescheinigung wirksam entziehen kann.
58. In der EU besteht keine einheitliche Praxis für den transparenten Zugang der Verbraucher zu Rückrufinformationen, und es gibt keinen einheitlichen Rechtsrahmen für die Entschädigung von Verbrauchern bei Rückrufen, durch die die Leistung der Fahrzeuge gemindert wird.

Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten

59. Einige Mitgliedstaaten, die Untersuchungen auf nationaler Ebene durchgeführt haben, waren im Allgemeinen zurückhaltend dabei, der Kommission und dem Untersuchungsausschuss die Ergebnisse ihrer Untersuchungen und die technischen Prüfdaten zur Verfügung zu stellen, oder haben ihre Ergebnisse nur teilweise veröffentlicht.
60. Die Mitgliedstaaten begannen mit der vorgeschriebenen Durchsetzung des EU-Rechts zu Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen erst nach Bekanntwerden der emissionsbezogenen Vorfälle bei Volkswagen im September 2015, indem sie zusätzliche Prüfungen im Labor und auf der Straße durchführten und verschiedene nationale Untersuchungen zu Schadstoffemissionen von Personenkraftwagen einleiteten. Im Anschluss an diese Bemühungen werden die laufenden Gerichtsverfahren den Vorwurf der rechtswidrigen Verwendung von Abschaltvorrichtungen entweder bestätigen oder entkräften.
61. Die Mitgliedstaaten haben den Automobilherstellern nach den emissionsbezogenen Vorfällen weder finanzielle noch rechtliche Sanktionen auferlegt. Es wurden weder verpflichtende Rückruf- oder Nachrüstaktionen für nicht übereinstimmende Fahrzeuge verfügt noch Typgenehmigungen entzogen. Wenn es Rückrufe oder Nachrüstungen gab, wurden diese von den Automobilherstellern freiwillig als Folge des öffentlichen und politischen Drucks durchgeführt.
62. Aus den veröffentlichten Ergebnissen der nationalen Untersuchungen geht hervor, dass zusätzlich zu der von den US-Behörden in Volkswagen-Motoren entdeckten Abschaltvorrichtung offenbar bei den meisten Dieselfahrzeugen Abschaltstrategien verwendet werden. Untätigkeit seitens der Mitgliedstaaten, wenn es darum geht, von den Herstellern zu verlangen, alle zeitlichen Modulationen emissionsrelevanter Einrichtungen, unnötige thermische Modulationen, die über das für den Schutz der

Motoren unbedingt nötige Maß hinausgehen, und andere Abschaltstrategien, die unter anderem zu höheren Emissionen beim Warmstart unter Laborbedingungen führen, zu unterlassen, stellt einen Verstoß gegen EU-Recht dar.

63. Die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 wurde von den Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß überwacht und durchgesetzt, insbesondere hinsichtlich Verstößen gegen Artikel 5 Absatz 1, wonach die Hersteller Fahrzeuge so konstruieren, fertigen und montieren müssen, dass sie unter normalen Betriebsbedingungen auf europäischen Straßen und nicht nur zu Laborbedingungen dieser Verordnung entsprechen. Ein ehemaliger Berichterstatter für die Rechtsvorschriften zu Emissionen und Typgenehmigungen machte jedoch sehr deutlich, dass es nie in der Absicht des Parlaments lag, die „normalen Betriebsbedingungen“ auf die engen Bedingungen einzuschränken, unter denen Fahrzeuge zum Zweck der Typgenehmigung im Labor geprüft werden. Er wies darauf hin, dass unter „normalen Betriebsbedingungen“ die Fahrbedingungen verstanden werden sollten, die beim Fahren auf europäischen Straßen üblicherweise herrschen (einschließlich der Unterschiede bei Temperatur, Höhe, Motorlast, Fahrzeuggeschwindigkeit usw.).
64. Die meisten Mitgliedstaaten führten entgegen Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 kein wirksames, verhältnismäßiges und abschreckendes Sanktionssystem ein, insbesondere im Zusammenhang mit der rechtswidrigen Verwendung von Abschaltvorrichtungen.
65. Mehrere Mitgliedstaaten unterrichteten die Kommission nicht fristgerecht (bis zum 2. Januar 2009 und 29. April 2009) über das bestehende Strafsystem, mit dem das Verbot von Abschaltvorrichtungen durchgesetzt werden soll, was einen Verstoß gegen Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 darstellt, und über das Strafsystem gemäß Artikel 46 der Rahmenrichtlinie 2007/46/EG.
66. Aus den vorgenannten Gründen haben die Mitgliedstaaten gegen ihre Verpflichtungen zur Umsetzung des EU-Rechts zu Fahrzeugemissionen im Rahmen des derzeitigen Systems verstoßen.

Aufgaben der Kommission

67. In strenger Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 betrachtete die Kommission die Untersuchung der möglichen rechtswidrigen Verwendung von Abschaltvorrichtungen nicht als Teil ihrer Verantwortung als Hüterin der Verträge, sondern als alleinige Aufgabe der Mitgliedstaaten. Obwohl sie von der JRC über den möglichen Einsatz von Abschaltvorrichtungen im Bericht von 2013 unterrichtet wurde, unternahm die Kommission keine weitere technische Forschung, forderte keine zusätzlichen Informationen von den Mitgliedstaaten an und erbat von den zuständigen nationalen Typgenehmigungsbehörden keine weiteren Untersuchungs- und Korrekturmaßnahmen.
68. Die Kommission ergriff nicht die Initiative, um auf eine koordinierte und verpflichtende Rückrufaktion auf EU-Ebene für mit der rechtswidrigen Abschaltvorrichtung ausgestattete Fahrzeuge der Volkswagen-Gruppe zu drängen.
69. Die Kommission wartete mehrere Jahre, bevor sie Vertragsverletzungsverfahren gegen

jene Mitgliedstaaten einleitete, die keine wirksame Marktüberwachung zu Schadstoffemissionen von Fahrzeugen und keine nationalen Sanktionssysteme für Verstöße gegen EU-Recht gemäß den geltenden Rechtsvorschriften eingeführt haben.

70. Die Einhaltung der Fristen, innerhalb deren die Mitgliedstaaten die eingeführten Sanktionen gemäß Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und Artikel 46 der Richtlinie 2007/46/EG mitzuteilen hatten, wurde von der Kommission nicht ausreichend überwacht. Dies stellt einen Missstand dar.
71. Als Hüterin der Verträge sollte die Kommission Vertragsverletzungsmaßnahmen einleiten, wenn Mitgliedstaaten auf die Ergebnisse der jüngsten Untersuchungen hin untätig bleiben, und verlangen, dass die Hersteller alle zeitlichen Modulationen emissionsrelevanter Einrichtungen, unnötige thermische Modulationen und andere Abschaltstrategien unterlassen, die unter anderem zu höheren Emissionen beim Warmstart unter Laborbedingungen führen.

KAPITEL 7: BEFUGNISSE UND EINSCHRÄNKUNGEN DES UNTERSUCHUNGS-AUSSCHUSSES

7.1 Einleitung

Das Recht des Europäischen Parlaments, die Einsetzung eines nichtständigen Untersuchungsausschusses zu beschließen, ist im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert (Artikel 226). Die Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts des Parlaments sind im Beschluss 95/167/EG festgelegt, der am 19. April 1995 gemeinsam vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission angenommen und seither nicht verändert wurde.

Die einzige Neuerung des Untersuchungsrechts wurde durch den Vertrag von Lissabon eingeführt, durch den das Parlament das Initiativrecht erhielt, die Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts nach Zustimmung des Rates und der Kommission durch Verordnungen zu beschließen.

Vor der Einsetzung des aktuellen Untersuchungsausschusses zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie machte das Europäische Parlament nur in drei Fällen von seinem Recht Gebrauch: für das gemeinschaftliche Versandverfahren (1995), für BSE (bovine spongiforme Enzephalopathie) (1996) und zur Krise der „Equitable Life Assurance Society“ (2006). Im Juni 2016 setzte das Parlament zudem einen Untersuchungsausschuss zu Geldwäsche, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung ein.

Die Befugnisse der Untersuchungsausschüsse des Parlaments sind im Vergleich zu den Befugnissen, die die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten besitzen, eingeschränkt. Da die Untersuchungsausschüsse eingesetzt werden, um mutmaßliche Verstöße oder Missstände bei der Anwendung des Unionsrechts zu untersuchen, richten sich die Untersuchungen hauptsächlich gegen die Institutionen der Union und der Mitgliedstaaten, die für dieses Recht zuständig sind.

Die wichtigste Befugnis der Untersuchungsausschüsse beruht folglich auf Artikel 3 Absatz 2 des Beschlusses 95/167/EG, in dem Folgendes festgelegt ist: *„Der nichtständige Untersuchungsausschuss kann an ein Organ oder eine Institution der Europäischen Gemeinschaften oder an die Regierung eines Mitgliedstaats ein Ersuchen richten, eines ihrer Mitglieder für die Teilnahme an den Arbeiten des Ausschusses zu bestimmen.“* Die Institutionen der Union und die Regierungen der Mitgliedstaaten sind verpflichtet, vor den Untersuchungsausschüssen des Parlaments aufzutreten, *„sofern dem nicht [...] Gründe der Geheimhaltung oder der öffentlichen oder nationalen Sicherheit entgegenstehen.“*

Ein Untersuchungsausschuss kann nicht beantragen, dass ein bestimmter Beamter vor ihm auftritt, da die eingeladenen Regierungen oder Institutionen der Union selbst bestimmen, wer an den Verfahren teilnimmt (Artikel 3 Absatz 3 des Beschlusses 95/167/EG).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Ausschüsse nicht die Befugnis besitzen, Sanktionen gegen eingeladene Zeugen zu verhängen, die die Mitarbeit an der Untersuchung verweigern.

Dies stellt einen wesentlichen Unterschied zu den Befugnissen der Untersuchungsausschüsse

der nationalen Parlamente dar, die generell das Recht besitzen, namentlich genannte Vertreter der Regierung/Verwaltung oder andere Bürger verpflichtend als Zeugen zu laden. Dieses Recht wird dadurch weiter untermauert, dass bei Verstößen, z. B. der Verweigerung der Mitarbeit, Sanktionen unterschiedlicher Strenge verhängt werden können.

7.2 Analyse der Erfahrungen des Ausschusses

Der Untersuchungsausschuss zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie war der erste Untersuchungsausschuss, der nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eingesetzt wurde. Die Einsetzung des letzten vorausgehenden Untersuchungsausschusses lag genau zehn Jahre zurück.

Deshalb musste der Ausschuss mit seiner Arbeit sowohl in Bezug auf die externen, von der Untersuchung betroffenen Akteure als auch in Bezug auf die interne Funktionsweise der Einrichtung selbst im Wesentlichen von vorne beginnen. Am Anfang musste daher Zeit dafür aufgewendet werden, Vorgehensweisen und Ad-hoc-Verfahren zu entwickeln, um die geltenden Regelungen für ständige Ausschüsse an die spezifischen Merkmale und Bedürfnisse eines Untersuchungsausschusses anzupassen.

Da in den vergangenen zehn Jahren keinerlei Erfahrungen mit Untersuchungsausschüssen gemacht worden waren, musste insbesondere mit der Kommission und den Mitgliedstaaten eine neue Kooperationskultur geschaffen werden, die auf einem gemeinsamen Verständnis der tatsächlichen Befugnisse des Ausschusses und auf der Anwendung der im Beschluss 95/167/EG festgelegten Einzelheiten beruht.

Es dauerte zu Beginn einige Zeit, den Unterschied zwischen Untersuchungsausschüssen und Sonderausschüssen zu bestimmen, die ein häufiger vom Parlament eingesetztes Instrument darstellen und für die es daher wesentlich mehr institutionelle Erfahrung gibt.

Anders als Sonderausschüsse, für deren Einsetzung keine spezifische Rechtsgrundlage gilt und die den allgemeinen interinstitutionellen Vereinbarungen sowie den allgemeinen Regelungen für die ständigen Ausschüsse des Parlaments unterliegen, haben Untersuchungsausschüsse den Beschluss 95/167/EG als Rechtsgrundlage und unterliegen anderen Bestimmungen. Die institutionelle Anpassung an dieses nicht standardmäßige und speziellere Ausschussformat nahm eine gewisse Zeit in Anspruch, was die Arbeit des Ausschusses insbesondere in den ersten Monaten nicht unbedingt erleichterte.

Zusammentragen von Beweismitteln

Die größten Herausforderungen traten im Zusammenhang mit den Methoden zum Zusammentragen von Beweismitteln und Informationen auf, d. h. durch öffentliche Anhörungen und das Anfordern von Dokumenten. In beiden Fällen hängt ein erfolgreiches Ergebnis von der loyalen Zusammenarbeit der EU-Institutionen sowie ganz allgemein vom guten Willen der beteiligten Parteien ab.

Insgesamt konnte der Ausschuss erfolgreich Zeugen der Kommission, der Mitgliedstaaten und anderer Parteien anhören, deren Aussagen als notwendig für die Untersuchung erachtet wurden.

Bei der Einladung von Gästen zu den Anhörungen stieß der Ausschuss allerdings auch auf einige Schwierigkeiten, da er nicht über die Befugnis zur verpflichtenden Zeugenladung verfügte. Gäste, die nicht erscheinen wollten, stimmten der Zusammenarbeit nur durch den Druck der Politik und der Medien zu. Dieser Prozess nahm viel Zeit in Anspruch und verzögerte die Erhebung wesentlicher Informationen, die erst kurz vor Ablauf des Mandats erlangt werden konnten.

Im Hinblick auf das Anfordern schriftlicher Informationen führte der Ausschuss neben dem allgemeinen Anfordern von Dokumenten auch die Vorgehensweise ein, vor den Anhörungen schriftliche Fragen an alle Gäste zu übermitteln. Es wurden zudem Folgefragen an die Gäste versandt, um gegebenenfalls eine weitere Klarstellung der während den Anhörungen erörterten Themen zu erreichen.

Darüber hinaus wurden Fragebögen an die Mitgliedstaaten und die nationalen Typgenehmigungsbehörden sowie an Automobilhersteller und Automobilzulieferer übermittelt, die sich als wichtige Quelle für zusätzliche Informationen erwiesen, obwohl es mehrere Monate dauerte, bis alle Antworten eingetroffen waren.

Schließlich wurde auch ein öffentlicher Aufruf zur Sondierung von Beweismaterial auf der EMIS-Website gestartet, durch den Bürger alle Informationen oder Beweise übermitteln konnten, die sie als relevant für die laufende Untersuchung erachteten.

Zusammenarbeit mit der Kommission

Die Zusammenarbeit mit der Kommission verlief zufriedenstellend, was die Einladung von amtierenden Kommissaren und Kommissionsbeamten betrifft. Durch ihre Bereitschaft und Fähigkeit zur Teilnahme an den gewünschten Terminen wurde die Organisation der Ausschusstätigkeiten erleichtert.

Was die Einladung ehemaliger Kommissionsmitglieder betrifft, haben Antonio Tajani, Stavros Dimas und Janez Potočnik sofort eingewilligt, vor dem Ausschuss zu erscheinen.

Die Teilnahme anderer ehemaliger Kommissionsmitglieder erwies sich als problematischer. Gemäß dem geltenden Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder besteht keine rechtliche Verpflichtung, bei laufenden Untersuchungen zu kooperieren, auch wenn Kommissionsmitglieder über wichtige und einschlägige Informationen im Zusammenhang mit Ereignissen und Entscheidungen verfügen, die während ihrer Amtszeit und unter ihrer Zuständigkeit stattgefunden haben.

So lehnte Günter Verheugen, der ehemalige Kommissar für Unternehmen und Industrie (2004–2010), die Teilnahme an einer Anhörung mehrmals ab und erklärte sich erst vier Monate nach der ursprünglichen Einladung auf Druck der Politik und der Medien dazu bereit.

Darüber hinaus lehnten Erkki Liikanen, der ehemalige Kommissar für Unternehmen und Informationsgesellschaft (1999–2004), und Margot Wallström, die ehemalige Kommissarin für Umwelt (1999–2004), die Teilnahme mit der Begründung ab, dass ihre Erinnerung an und ihr Wissen über die Ereignisse während ihrer mehr als zehn Jahre zurückliegenden Amtszeit eingeschränkt seien. Der Ausschuss akzeptierte ihre Begründung und letztlich erklärten sich

beide dazu bereit, dem Ausschuss eine Reihe schriftlicher Fragen zu beantworten. Ferner zog der Ausschuss in Betracht, Ferdinando Nelli Feroci, den ehemaligen Kommissar für Industrie und Unternehmen (2014), einzuladen, entschied sich jedoch dagegen, da er aufgrund seiner kurzen Amtszeit nur einen begrenzten Beitrag zur Untersuchung hätte leisten können.

Im Hinblick auf die rechtzeitige Übermittlung schriftlicher Beweismittel an den Ausschuss verlief die Zusammenarbeit mit der Kommission weniger zufriedenstellend.

Der Ausschuss sendete sechs Anfragen an die Generaldirektion für Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW), die innerhalb der Kommission das Anfordern von Dokumenten für die vorliegende Untersuchung koordinierte, sowie zwei Anfragen an die Gemeinsame Forschungsstelle (JRC) und bat sie um die Übermittlung der einschlägigen Korrespondenz, die sowohl innerhalb der Kommission als auch mit den Mitgliedstaaten stattfand und die der Ausschuss als wesentlich für die Untersuchung erachtete.

Die rechtzeitige Übermittlung der angeforderten Informationen stellte sich als problematisch heraus, daher war es den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses nicht immer möglich, die Dokumente vor den Anhörungen der Kommissionsvertreter einzusehen. In der Tat wurden einige der angefragten Dokumente erst nach wiederholtem Anfordern oder weiteren Klarstellungen bezüglich vorheriger Anfragen übermittelt. Die Kommission führte diese Schwierigkeiten auf die internen Verfahren zurück, die in Bezug auf den Umgang mit parlamentarischen Untersuchungen gelten, sowie darauf, dass sich das Erlangen von Informationen, die sich auf viele Jahre zurückliegende Ereignisse beziehen, als schwieriger und langwieriger Prozess erwiesen habe. Zudem waren viele der bereitgestellten Dokumente unleserlich, da ein beträchtlicher Teil ihres Textes redigiert worden war. Das zur Übermittlung der Dokumente verwendete System (elektronisches Versenden über eine geschlossene Interessengruppe) war grundsätzlich effizient, aber die gelieferten Dokumente wurden nicht auf klare und benutzerfreundliche Weise klassifiziert.

Schließlich stellte es sich als langwieriger und komplizierter Prozess heraus, zu klären, wie mit dem Anfordern der TCMV-Protokolle durch den Ausschuss umgegangen werden sollte. Dadurch wurde die Übermittlung dieser wichtigen Dokumente um mehrere Monate verzögert, da es einige Zeit in Anspruch nahm, die Genehmigungen aller Mitgliedstaaten zur Weitergabe dieser Informationen an den Ausschuss einzuholen.

Die Mitgliedstaaten stimmten letztendlich unter der Bedingung zu, dass diese Dokumente nur in einem gesicherten Lesesaal eingesehen werden dürfen, und zwangen das Parlament somit im Grunde dazu, diese Informationen unter Einhaltung der strengen Vorkehrungen für Verschlussachen zu behandeln, ohne dass es sich um Verschlussachen handelte. Die langwierigen Verhandlungen über die Bedingungen der Einsichtnahme hatten zur Folge, dass die TCMV-Protokolle dem Ausschuss erst Ende Juli 2016 vorgelegt wurden, nachdem bereits wichtige Anhörungen stattgefunden hatten, für die diese Informationen entscheidend gewesen wären.

Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

Gemäß dem Beschluss 95/167/EG sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, auf Antrag einen Beamten oder sonstigen Bediensteten zu bestimmen und zu ermächtigen, vor einem Untersuchungsausschuss aufzutreten.

Im aktuellen Untersuchungsausschuss handelte es sich bei den wichtigsten Gesprächspartnern aus den Mitgliedstaaten um die zuständigen Minister und die nationalen Typgenehmigungsbehörden.

Alle eingeladenen Typgenehmigungsbehörden und technischen Dienste willigten ein, an einer Anhörung des Ausschusses teilzunehmen, doch die Zusammenarbeit mit den nationalen Ministern gestaltete sich schwieriger. Von den eingeladenen Vertretern stimmten nur der deutsche Bundesminister Alexander Dobrindt und der deutsche Landesminister Olaf Lies umgehend zu, vor dem Ausschuss zu erscheinen. Die ehemalige dänische Ministerin für Umwelt, Ida Auken, bestätigte ihre Teilnahme nicht sofort. Die französische Ministerin Ségolène Royal, der italienische Minister Graziano Delrio und der slowakische Minister Ārpád Ārsek (letztlich vertreten durch den Staatssekretär Viktor Stromček) bestätigten ihre Teilnahme erst nach sehr langer Zeit und nur unter starkem politischen Druck.

Alle Mitgliedstaaten kamen der Aufforderung nach, schriftliche Beweismittel in Form eines Fragebogens zu übermitteln. Allerdings überschritten dabei einige Mitgliedstaaten die Abgabefrist um bis zu mehrere Monate.

Zusammenarbeit mit anderen Parteien

Der Ausschuss lud zahlreiche Vertreter der einschlägigen Interessenträger ein: Sachverständige aus akademischen Kreisen und der Zivilgesellschaft, Vertreter der Automobilindustrie (Automobilhersteller, Automobilzulieferer und Berufsverbände), US-Typgenehmigungsbehörden sowie private technische Dienste aus den wichtigsten betroffenen Mitgliedstaaten. Beinahe alle Automobilhersteller und Automobilzulieferer reagierten rechtzeitig auf die Aufforderung des Ausschusses zur Beantwortung von Fragebögen.

Interne Regelungen und Verfahren

In interner Hinsicht musste sich der Ausschuss an die für ständige Ausschüsse geltenden Regelungen anpassen, da es für Untersuchungsausschüsse keine eigenen administrativen Regelungen gibt. Diese betreffen Fragen wie:

- die Organisation und die Abhaltung der öffentlichen Anhörungen des Ausschusses – als Bezugspunkt dienen die geltenden Regelungen der ständigen Ausschüsse für Anhörungen von Kommissionsmitgliedern und allgemeine öffentliche Anhörungen;
- die Anzahl der zu öffentlichen Anhörungen geladenen Gäste, für die Kosten erstattet werden können – dem Ausschuss wurde wie den ständigen Ausschüssen ein Kontingent von 16 Sachverständigen zugewiesen;
- die Verfügbarkeit von Räumen für Ausschusssitzungen hinsichtlich Größe und Zeit – bei der Erstellung des Kalenders mussten bereits geplante Ausschusssitzungen berücksichtigt werden; dementsprechend waren nicht immer Dolmetscher für die im Ausschuss gesprochenen Sprachen verfügbar und außerordentliche Ausschusssitzungen wurden häufig in Straßburg abgehalten, da es in Brüssel wenige zusätzliche Zeitfenster gab;

- die Beauftragung der Fachabteilungen und des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments mit der Erstellung von Studien/Briefings – der Ausschuss nahm dieselben Dienste wie die ständigen Ausschüsse zu bestimmten Fachbereichen in Anspruch, ohne dass dabei die Ressourcen erhöht wurden oder Prioritäten in der Behandlung von Anfragen eingeräumt wurden, da der Ausschuss nur ein zeitlich begrenztes Mandat besaß;
- die interne Geschäftsordnung über den Zugang zu vertraulichen Informationen, insbesondere in Bezug auf den beschränkten Zugang für akkreditierte parlamentarische Assistenten zu „sonstigen vertraulichen Informationen“, die nicht als Verschlussache eingestuft sind.

7.3. Schlussfolgerungen

72. Der derzeitige Rechtsrahmen für die Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen ist überholt und schafft nicht die notwendigen Voraussetzungen, unter denen das Europäische Parlament sein Untersuchungsrecht wirksam ausüben kann.
73. Trotz der fehlenden Ladungsbefugnisse gelang es dem Ausschuss letztlich, die meisten Anhörungen von Zeugen durchzuführen, die für die ordnungsgemäße Erfüllung seines Mandats als notwendig erachtet wurden. Allerdings wurde die Tätigkeit des Ausschusses durch diese unzureichenden Befugnisse angesichts des befristeten Charakters der Untersuchung erheblich behindert und verzögert. Institutionelle Akteure, besonders aus den Mitgliedstaaten, waren allgemein zurückhaltender bei der Annahme einer Einladung als private Akteure.
74. Da eindeutige Anforderungen und spezielle Fristen im Hinblick auf die Annahme einer Einladung oder die Bereitstellung der angeforderten Informationen fehlten, war die Vorbereitung der öffentlichen Anhörungen sehr zeitaufwendig. Abgesehen von dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen gemäß Artikel 4 Absatz 3 EUV waren die wichtigsten Instrumente des Untersuchungsausschusses zur Überwindung dieser Probleme die Ausübung von politischem und medialem Druck.

Zusammenarbeit mit der Kommission

75. Die Teilnahme einiger ehemaliger Kommissionsmitglieder wurde zudem durch das Fehlen klarer Vorgaben im derzeitigen Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder behindert, die für ehemalige Kommissionsmitglieder eine Kooperationspflicht in laufenden Untersuchungen und allgemein das Fortbestehen der Rechenschaftspflicht für Maßnahmen, die die in ihrer Amtszeit ergriffenen wurden, vorsehen.
76. Verzögerungen bei der Übermittlung von angeforderten Unterlagen stellten ein wesentliches Hindernis für die Tätigkeit des Ausschusses dar. Die Unterlagen waren von unterschiedlicher Qualität; einige waren sehr schwer lesbar und infolgedessen schwer nutzbar. Die Beweiserhebung wurde in der zur Verfügung stehenden Zeit durch das langwierige interne Verfahren in der Kommission, wonach das Kollegium der Beantwortung von Anfragen des Ausschusses zustimmen muss, sowie durch die Lücken in ihrem Archivierungssystem verzögert. Darüber hinaus wurden die angeforderten Informationen nicht auf benutzerfreundliche Weise übermittelt, was das Abrufen dieser Informationen erschwerte.

77. Die Kommission behinderte und verzögerte vorsätzlich die Zustellung von Unterlagen und Informationen an den Ausschuss, um die Verwendung dieser Informationen in den Anhörungen von ehemaligen Kommissionsmitgliedern und Beamten zu erschweren. Damit wurde gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen verstoßen.
78. Das Verfahren zur Gewährung des Zugangs zu den Protokollen des Regelungsausschusses (auf der Grundlage der ausdrücklichen Zustimmung der 28 Mitgliedstaaten) war unnötig umständlich und langwierig und folgte einer sehr engen Auslegung des Rechts. Es sollte in Zukunft nicht erneut angewendet werden.

Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

79. Die Zusammenarbeit mit den meisten nationalen Ministerien war sehr unbefriedigend, insbesondere angesichts der Schwierigkeiten bei der Einholung ihrer Bestätigungen, dass Vertreter vor dem Ausschuss erscheinen würden. Diese gingen erst nach vielen Monaten des politischen und medialen Drucks ein.
80. Darüber hinaus sahen sich die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, mit dem Ausschuss durch die Übermittlung konkreter Beweise zusammenzuarbeiten, insbesondere bezüglich der Anfrage des Ausschusses, die vollständigen Datensätze der nationalen Untersuchungen und Prüfprogramme in Reaktion auf den Fall Volkswagen zu übermitteln.
81. Die Verpflichtung gemäß Artikel 5 des Beschlusses 95/167/EG, mit den Mitgliedstaaten über die Ständigen Vertretungen in Verbindung zu treten, schuf eine unnötige zusätzliche Stufe und erschwerte und verlangsamte die Kommunikationsvorgänge in einigen Fällen.

Zusammenarbeit mit anderen Parteien

82. Die Beschaffung von schriftlichen Beweismitteln von nicht institutionellen Parteien über Fragebögen war im Allgemeinen zufriedenstellend. Die Übersendung von schriftlichen Fragen im Vorfeld der Anhörungen und von Anschlussfragen nach den Anhörungen erwies sich als wichtige Praxis, um in den Anhörungen möglichst viele Informationen zu gewinnen sowie anschließend Fragen zu klären, die während der Anhörung aufgrund von zeitlichen Beschränkungen oder fehlenden Informationen nicht beantwortet werden konnten.

Interne Regelungen und Verfahren

83. Die Verpflichtung des Ausschusses, sechs Monate nach Aufnahme seiner Tätigkeit einen Zwischenbericht vorzulegen, erübrigte sich, da dieser Zeitraum zur Erfassung von Beweismitteln, die eine tragfähige Grundlage für Schlussfolgerungen hätten bieten können, nicht ausreichte.
84. Angesichts des befristeten Charakters eines Untersuchungsausschusses ist es von grundlegender Bedeutung, Beweise effizient und fristwährend zu erheben. Der vom Ausschuss verfolgte Ansatz, die ersten Monate seines Mandats der Anhörung von Sachverständigen zu widmen und erst dann zur politischen Ebene überzugehen, hat sich

bewährt. Im Idealfall sollten die Anhörungen erst dann beginnen, wenn die erste Phase der Beweiserhebung abgeschlossen ist.

85. Um die Arbeit der Untersuchungsausschüsse des Parlaments, die unter erheblichem Zeitdruck enorme Mengen an Unterlagen sichten müssen, zu erleichtern, ist eine Überprüfung der Regeln über die Behandlung vertraulicher Informationen durch das Europäische Parlament und insbesondere der Zugangsrechte für akkreditierte parlamentarische Assistenten der Mitglieder zu „sonstigen vertraulichen Informationen“ unerlässlich.

ANLAGE A DAS MANDAT DES UNTERSUCHUNGSAUSSCHUSSES

Beschluss des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2015 über die Einsetzung, die Zuständigkeiten, die zahlenmäßige Zusammensetzung und die Mandatszeit des Untersuchungsausschusses zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie (2015/3037(RSO))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf den von 283 Mitgliedern eingereichten Antrag, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, um mutmaßliche Verstöße gegen das Unionsrecht oder Missstände bei der Anwendung desselben im Zusammenhang mit Emissionsmessungen in der Automobilindustrie zu prüfen,
- unter Hinweis auf den Vorschlag der Konferenz der Präsidenten,
- gestützt auf Artikel 226 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,
- gestützt auf den Beschluss 95/167/EG, Euratom, EGKS des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 19. April 1995 über Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments,¹
- unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge,²
- unter Hinweis auf die Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge,³
- unter Hinweis auf die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa⁴ und laufende Vertragsverletzungsverfahren,
- unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen,⁵
- unter Hinweis auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Oktober 2015 zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie,⁶ in der gefordert wird, eine eingehende Untersuchung der Rolle und Verantwortung der Kommission und der

¹ ABl. L 113 vom 19.5.1995, S. 1.

² ABl. L 171 vom 29.6.2007, S. 1.

³ ABl. L 263 vom 9.10.2007, S. 1.

⁴ ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1.

⁵ ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 1.

⁶ Angenommene Texte, P8_TA(2015)0375.

Behörden der Mitgliedstaaten durchzuführen, bei der unter anderem die Probleme, die im Bericht der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission aus dem Jahr 2011 ermittelt wurden, zu berücksichtigen sind;

- unter Hinweis auf den Entwurf einer Verordnung der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6) (D042120),
 - unter Hinweis auf die am 28. Oktober 2015 abgegebene Stellungnahme des „Technischen Ausschusses – Kraftfahrzeuge (TCMV)“, der durch Artikel 40 Absatz 1 der Richtlinie 2007/46/EG eingesetzt wurde,
 - gestützt auf Artikel 198 seiner Geschäftsordnung,
1. beschließt, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, um die mutmaßlichen Verstöße gegen das Unionsrecht und Missstände bei dessen Anwendung im Zusammenhang mit Emissionsmessungen in der Automobilindustrie unbeschadet der Zuständigkeiten der nationalen Gerichte oder der Gerichte der Union zu prüfen;
 2. beschließt, dem Untersuchungsausschuss den Auftrag zu erteilen,
 - das mutmaßliche Versäumnis der Kommission zu untersuchen, den Verpflichtungen des Artikels 14 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 nachzukommen, d. h. die für die Emissionsmessung verwendeten Prüfzyklen zu beobachten und sie – sollten sie sich dabei als nicht mehr geeignet erweisen oder den tatsächlichen Gegebenheiten in Bezug auf Emissionen nicht mehr entsprechen – so anzupassen, dass sie den in der Betriebspraxis tatsächlich entstehenden Emissionen entsprechen, obwohl Informationen über gravierende und andauernde Überschreitungen der Emissionsgrenzwerte für Fahrzeuge im Normalbetrieb, die im Widerspruch zu den Verpflichtungen gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und zu den Berichten der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission 2011 und 2013 sowie den im Mai 2014 zur Verfügung gestellten Untersuchungen des Internationalen Rats für sauberen Verkehr (ICCT) standen, vorlagen;
 - das mutmaßliche Versäumnis der Kommission und der Behörden der Mitgliedstaaten zu untersuchen, ordnungsgemäße und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die Durchsetzung zu überwachen und das ausdrückliche Verbot von Abschaltvorrichtungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 durchzusetzen;
 - das mutmaßliche Versäumnis der Kommission zu untersuchen, gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 rechtzeitig Prüfungen einzuführen, die den tatsächlichen Fahrbetrieb widerspiegeln, und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verwendung von Abschaltvorrichtungen zu ergreifen;
 - das mutmaßliche Versäumnis der Mitgliedstaaten zu untersuchen, Vorschriften über wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen festzulegen, die für Hersteller Anwendung finden, die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 verletzen, einschließlich der Verwendung von Abschaltvorrichtungen, der Verweigerung des Zugangs zu Informationen und der Verfälschung von

Prüfergebnissen für die Typgenehmigung oder die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge gemäß Artikel 13 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007;

- das mutmaßliche Versäumnis der Mitgliedstaaten zu untersuchen, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um dafür zu sorgen, dass die Vorschriften über Sanktionen wegen Verletzung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 gemäß Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 umgesetzt werden;
 - Informationen zu erheben und auszuwerten, um festzustellen, ob der Kommission und den Mitgliedstaaten vor der Mitteilung über einen Verstoß der Umweltschutzbehörde der Vereinigten Staaten vom 18. September 2015 Belege für die Verwendung von Abschaltvorrichtungen vorlagen;
 - Informationen über die Umsetzung der Vorschriften der Richtlinie 2007/46/EG durch die Mitgliedstaaten zu erheben und auszuwerten, insbesondere in Bezug auf Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 30 Absätze 1, 3 und 4;
 - Informationen zu erheben und auszuwerten, um festzustellen, ob der Kommission und den Mitgliedstaaten Belege für die Verwendung von Abschaltvorrichtungen für CO₂-Emissionsprüfungen vorlagen;
 - Empfehlungen zu unterbreiten, die der Untersuchungsausschuss in dieser Sache für notwendig erachtet;
3. beschließt, dass der Untersuchungsausschuss innerhalb von sechs Monaten nach Aufnahme seiner Tätigkeit einen Zwischenbericht übermittelt und seinen endgültigen Bericht innerhalb von 12 Monaten nach Aufnahme seiner Tätigkeit vorlegt;
 4. legt die Zahl der Mitglieder des Untersuchungsausschusses auf 45 fest;
 5. beauftragt seinen Präsidenten, die Veröffentlichung dieses Beschlusses im *Amtsblatt der Europäischen Union* zu veranlassen.

ANLAGE B: UNTERSUCHUNGSAUSSCHUSS

Vorsitzende:

Frau Kathleen VAN BREMPT (S&D, BE)

Vorstand:

Herr Ivo BELET, Erster Vizepräsident (EPP, BE)
Herr Mark DEMESMAEKER, Zweiter Vizepräsident (ECR, BE)
Frau Kateřina KONEČNÁ, Dritte Vizepräsidentin (GUE/NGL, CZ)
Frau Karima DELLI, Vierte Vizepräsidentin (Greens/EFA, FR)

Koordinatoren:

Herr Krišjānis KARIŅŠ (EPP, LV)
Herr Jens GIESEKE (EPP, DE) – *Vizekoordinator*
Herr Seb DANCE (S&D, UK)
Herr Hans-Olaf HENKEL (ECR, DE)
Herr Fredrick FEDERLEY (ALDE, SE)
Frau Merja KYLLÖNEN (GUE/NGL, FI)
Herr Bas EICKHOUT (Greens/EFA, NL)
Frau Eleonora EVI (EFDD, IT)
Herr Marcus PRETZELL (ENF, DE) – *ab 17.5.2016*
Herr Georg MAYER (ENF, AT) – *bis 17.5.2016*

Berichterstatter:

Herr Jens GIESEKE (EPP, DE) – *ab 24.11.2016*
Herr Pablo ZALBA BIDEGAIN (EPP, ES) – *bis 24.11.2016*
Herr Gerben-Jan GERBRANDY (ALDE, NL)

Schattenberichterstatter:

Frau Christine REVAULT D'ALLONNES BONNEFOY (S&D, FR)
Herr Hans-Olaf HENKEL (ECR, DE)
Herr Neoklis SYLIKIOTIS (GUE/NGL, CY)
Herr Bas EICKHOUT (Greens/EFA, NL) – *für den Abschlussbericht*
Herr Claude TURMES (Greens/EFA, LU) – *für den Zwischenbericht*
Frau Eleonora EVI (EFDD, IT)
Herr Marcus PRETZELL (ENF, DE)

Sonstige Mitglieder:

Herr Nikos ANDROULAKIS (S&D, EL)
Herr José BLANCO LÓPEZ (S&D, ES)
Herr Wim van de CAMP (EPP, NL)
Frau Dita CHARANZOVÁ (ALDE, CZ)
Frau Miriam DALLI (S&D, MT)

Herr Daniel DALTON (ECR, UK)
Herr Ismail ERTUG (S&D, DE)
Frau Ildikó GÁLL-PELCZ (EPP, HU)
Frau Julie GIRLING (ECR, UK)
Frau Françoise GROSSETÊTE (EPP, FR)
Frau Rebecca HARMS (Greens/EFA, DE)
Herr Roger HELMER (EFDD, UK)
Herr Jean-François JALKH (ENF, FR)
Frau Karin KADENBACH (S&D, AT)
Herr Marian-Jean MARINESCU (EPP, RO)
Frau Cláudia MONTEIRO DE AGUIAR (EPP, PT)
Herr Massimo PAOLUCCI (S&D, IT)
Herr Franck PROUST (EPP, FR)
Herr Dominique RIQUET (ALDE, FR)
Herr Massimiliano SALINI (EPP, IT)
Frau Christel SCHALDEMOSE (S&D, DK)
Herr Sven SCHULZE (EPP, DE)
Frau Olga SEHNALOVÁ (S&D, CZ)
Herr Ivan ŠTEFANEC (EPP, SK)
Frau Róża Gräfin von THUN UND HOHENSTEIN (EPP, PL)
Herr Kosma ZŁOTOWSKI (ECR, PL)
Herr Carlos ZORRINHO (S&D, PT)

Sonstige stellvertretende Mitglieder:

Frau Lucy ANDERSON (S&D, UK)
Frau Marie-Christine ARNAUTU (ENF, FR)
Frau Inés AYALA SENDER (S&D, ES)
Frau Pilar AYUSO (EPP, ES)
Herr Mario BORGHEZIO (ENF, IT)
Frau Deirdre CLUNE (EPP, IE)
Frau Lara COMI (EPP, IT)
Herr Nicola DANTI (S&D, IT)
Herr Michel DANTIN (EPP, FR)
Herr Ian DUNCAN (ECR, UK)
Frau Cornelia ERNST (GUE/NGL, DE)
Herr Francesc GAMBÚS (EPP, ES)
Frau Evelyne GEBHARDT (S&D, DE)
Frau Theresa GRIFFIN (S&D, UK)
Herr Dennis de JONG (GUE/NGL, NL)
Frau Elisabeth KÖSTINGER (EPP, AT)
Herr Giovanni LA VIA (EPP, IT)
Frau Paloma LÓPEZ BERMEJO (GUE/NGL, ES)
Herr Antonio LÓPEZ-ISTÚRIZ WHITE (EPP, ES)
Frau Gesine MEISSNER (ALDE, DE)
Herr Siegfried MUREŞAN (EPP, RO)
Herr Dan NICA (S&D, RO)
Frau Angelika NIEBLER (EPP, DE)
Herr Luděk NIEDERMAYER (EPP, CZ)

Herr Gilles PARGNEAUX (S&D, FR)
Herr Pavel POC (S&D, CZ)
Frau Julia REDA (Greens/EFA, DE)
Frau Julia REID (EFDD, UK)
Herr Robert ROCHEFORT (ALDE, FR)
Herr Bronis ROPÉ (Greens/EFA, LT)
Herr Dariusz ROSATI (EPP, PL)
Herr Andreas SCHWAB (EPP, DE)
Herr Remo SERNAGIOTTO (ECR, IT)
Herr Tibor SZANYI (S&D, HU)
Herr Paul TANG (S&D, NL)
Herr Nils TORVALDS (ALDE, FI)
Herr Evžen TOŠENOVSKÝ (ECR, CZ)
Frau Henna VIRKKUNEN (EPP, FI)
Herr Anders Primdahl VISTISEN (ECR, DK)
Frau Martina WERNER (S&D, DE)
Frau Lieve WIERINCK (ALDE, BE)
Herr Flavio ZANONATO (S&D, IT)
Herr Marco ZULLO (EFDD, IT)

Mitarbeiter der Fraktionen:

Frau Camilla BURSI (Greens/EFA)
Herr Fabrizio FABBRI (EFDD)
Herr Gareth GOLDSMITH (ECR)
Frau Agnieszka GREGORCZYK (S&D)
Herr Tomas HANUS (ECR)
Frau Tiina HARTMAN (GUE/NGL)
Herr Maximilian KEMP (Greens/EFA)
Frau Terhi LEHTONEN (Greens/EFA)
Herr Lars Ole LOCKE (EPP)
Herr Thierry MASSON (ALDE)
Frau Barbara MAZZOTTI (ENF)
Herr Aleš PECKA (ALDE)
Herr Maxim RAYM (ECR)
Herr Fernando SANCHEZ AMILLATEGUI (EFDD)
Herr Viktor SATA (EPP)
Herr Cameron SMITH (ECR)
Herr Sven Werner TRITSCHLER (ENF)
Herr Jan WISSWAESSER (EPP)

Sekretariat:

Sekretariatsleitung:

Frau Elisa DAFFARRA

Administration:

Herr Anno AEDMAA
Herr Emiliano IMERONI

Frau Maria JUUL
Frau Nora KOVACHEVA

Assistenz:

Frau Diane BELIN
Frau Eivyda BUDVYTYTE
Frau Marcia MAGUIRE
Frau Christine VANDENEYCKEN – *Ausschussassistentin*

ANLAGE C. TÄTIGKEITEN DES UNTERSUCHUNGSAUSSCHUSSES

C.1. Überblick

In dieser Anlage werden alle vom Ausschuss im Rahmen seines **Arbeitsplans** durchgeführten **Tätigkeiten** einzeln aufgeführt, wodurch der erforderliche Nachweis erbracht werden soll, dass sein Untersuchungsmandat erfüllt wurde.

Die Anlage dient auch als **Quellenverzeichnis**: sie enthält einen **Schlüssel** für die in den thematischen Abschnitten genannten **Quellen** und die **Links** zu den entsprechenden Unterlagen im Archiv der Ausschuss-Website:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/EMIS/home.html>

Die in dieser Anlage verwendeten Ausdrücke in **eckigen Klammern** (z. B. [KOM]) bilden ein Verzeichnis der Quellen, die im Sachverhaltsteil angegeben werden. Wie in Abschnitt 1 bereits angemerkt, geben die Erkenntnisse des Ausschusses die Äußerungen einzelner Quellen unter Umständen nicht exakt wieder und bleiben in der alleinigen Verantwortung des Ausschusses.

Seit seiner konstituierenden Sitzung am 2. März 2016 traf sich der Ausschuss 27 Mal und führte 48 öffentliche Anhörungen zur Erhebung mündlicher Beweise von 64 Zeugen durch. Des Weiteren erbat und untersuchte er sowohl öffentliche als auch vertrauliche schriftliche Beweismittel, organisierte zwei Informationsreisen und gab verschiedene Studien und Briefings in Auftrag.

Der Ausschuss verabschiedete seinen Zwischenbericht am 13. Juli 2016 und seinen Abschlussbericht am 28. Februar 2017.

Die **Koordinatoren** des Ausschusses kamen 12 Mal zusammen und ihre Beschlüsse sind auf der folgenden Website abrufbar:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/emis/publications.html?tab=Coordinators>

C.2. Tätigkeiten

Öffentliche Anhörungen von Sachverständigen und Zeugen

Die Ausschussanhörungen sind nachfolgend in chronologischer Reihenfolge aufgelistet.

In Vorbereitung jeder Anhörung bat der Ausschuss alle eingeladenen Sachverständigen oder Zeugen, eine Reihe **schriftliche Fragen** im Voraus zu beantworten, und stellte nach der Anhörung im Bedarfsfall noch **Anschlussfragen**. Die schriftlichen Antworten können ebenso wie die **wortgetreuen Niederschriften** zu allen Anhörungen über die folgende Website abgerufen werden:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/emis/publications.html?tab=Evidence>

Bibliografischer Hinweis: wenn im Haupttext auf eine Quelle verwiesen wird, soll damit auf **schriftliche und mündliche Beweise** Bezug genommen werden, die im Rahmen einer Anhörung erhoben wurden.

19. April 2016

[JRC] Delilah Al-Khudhairy, Direktorin, und
Alois Krasenbrink, Leiter des Referats Nachhaltiger Verkehr,
Gemeinsame Forschungsstelle (JRC), Europäische Kommission.

[ICCT] Vicente Franco, Senior Researcher,
Internationaler Rat für sauberen Verkehr (ICCT).

28. April 2016

[AECC] Dirk Bosteels, Executive Director,
Association for Emissions Control by Catalyst (AECC) (Verband für
Emissionskontrolle durch Katalysatoren).

[Lambrecht] Udo Lambrecht, Leiter der Abteilung Verkehr und Umwelt,
Institute for Energy and Environmental Research.

24. Mai 2016

[TNO] Richard Smokers, Principal Advisor, und
Rob Cuelenaere, Senior Consultant, Sustainable Transport & Logistics,
Nederlandse Organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk
Onderzoek (TNO) (niederländische Organisation für angewandte
naturwissenschaftliche Forschung).

[EUA] Paul McAleavey, Leiter des Programms „Air and Climate Change“ (Luft
und Klimawandel) und
Martin Adams, Leiter der Gruppe „Air pollution, transport and noise“
(Luftverschmutzung, Verkehr und Lärm),
Europäische Umweltagentur (EUA).

16. Juni 2016

[DUH] Dorothee Saar, Leiterin Verkehr und Luftreinhaltung,
Deutsche Umwelthilfe (DUH).

[CEO] Pascoe Sabido und
Olivier Hoedeman,
Corporate Europe Observatory (CEO).

[Borgeest] Prof. Dr.-Ing. Kai Borgeest,
Hochschule Aschaffenburg.

[Lange] Daniel Lange, Chief Executive Officer,
Faster IT, IKT-Ingenieur in der Automobilindustrie.

20. Juni 2016

[EA] Nick Molden, Chief Executive Officer,
Emissions Analytics.

[ADAC] Christoph Gauss, Leiter des Bereichs Fahrzeugtests und Abgaslabor,
Allgemeiner Deutscher Automobil-Club (ADAC).

21. Juni 2016

[KOM] Vertreter der Expertengruppe „Typgenehmigungsbehörden“ und des
Technischen Ausschusses „Kraftfahrzeuge“ der Kommission:

Reinhard Schulte-Braucks,
bis Dezember 2007 Leiter des Referats Automobilindustrie der
GD GROW,
Europäische Kommission,

Philippe Jean,
von Januar 2008 bis Mai 2015 Leiter des Referats Automobilindustrie der
GD GROW, Europäische Kommission,

Joanna Szychowska,
seit Juni 2015 Leiterin des Referats Automobilindustrie der GD GROW,
Europäische Kommission,

Gwenole Cozigou,
seit Juni 2015 Direktor Industriepolitik und Wirtschaftsanalyse
der GD GROW, Europäische Kommission.

4. Juli 2016

[T&E] Jos Dings, Exekutivdirektor,
Europäischer Verband für Verkehr und Umwelt (T&E).

13. Juli 2016

[Renault] Gaspar Gascon Abellan, Executive Vice-President of Engineering,
Renault-Gruppe.

[VW] Dr. Ulrich Eichhorn, Leiter des Konzernbereichs Forschung und
Entwicklung,
Volkswagen-Gruppe.

[ACEA] Paul Greening, Emissions & Fuels Director,
Vereinigung der europäischen Automobilhersteller (ACEA).

[Mitsubishi] Mitsuhiko Yamashita, Executive Vice-President,
Toru Hashimoto, Senior Executive Officer, und
Motoyuki Kamiya, General Manager of Regulatory Affairs,
Mitsubishi Motors Corporation.

14. Juli 2016

[Dimas] Stavros Dimas, im Zeitraum 2004-2010 für Umwelt zuständiges Mitglied der Kommission.

30. August 2016

[Verheugen] Günter Verheugen, im Zeitraum 2004-2010 für Unternehmen und Industrie zuständiges Mitglied der Kommission.

[Faurecia] Peter Lakin, Vice-President of Sales, Programs and Marketing, Faurecia, Geschäftsbereich Technologien zur Emissionskontrolle.

5. September 2016

[Potočnik] Janez Potočnik, im Zeitraum 2010-2014 für Umwelt zuständiges Mitglied der Kommission.

[Tajani] Antonio Tajani, im Zeitraum 2010–2014 für Industrie und Unternehmertum zuständiges Mitglied der Kommission.

12. September 2016

[Bieńkowska] Elżbieta Bieńkowska, für den Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU zuständiges Mitglied der Kommission.

[Vella] Karmenu Vella, für Umwelt, Meerespolitik und Fischerei zuständiges Mitglied der Kommission.

15. September 2016

[Bosch] Dr. Peter Biesenbach, Leiter der Zentralabteilung Außenangelegenheiten, Regierungs- und Politikbeziehungen, und Dr. Michael Krüger, Senior Vice-President Diesel System Engineering, Robert Bosch GmbH.

26. September 2016

[EPA] Christopher Grundler, Leiter der Abteilung für Transport und Luftqualität, Umweltschutzbehörde der Vereinigten Staaten (US EPA).

10./11. Oktober 2016

[MIT] Dr. Antonio Erario, Referatsleiter, Internationale regulatorische Angelegenheiten, Abteilung für Verkehr, Ministerium für Infrastruktur und Verkehr, Italien.

- [Millbrook] Alex Burns, Chief Executive Officer,
Millbrook Group, Vereinigtes Königreich.
- [KBA] Ekhard Zinke, Präsident,
Kraftfahrt-Bundesamt (KBA), Deutschland.
- [TÜV] Leif-Erik Schulte, Leiter Technischer Dienst,
TÜV NORD Mobilität GmbH & Co. KG, Deutschland.
- [SNCH] Claude Liesch, Direktor,
Société nationale de certification et d'homologation (SNCH),
Luxemburg.
- [UTAC] Laurent Benoit, Chief Executive Officer, und
Béatrice Lopez de Rodas, Direktor,
UTAC CERAM, Frankreich.
- [RDW] André Rijnders, leitender Ingenieur im Bereich Emissionen und
Kraftstoffe,
RDW (Rijksdienst voor het Wegverkeer – die nationale
Kraftfahrtbehörde), Niederlande.

17. Oktober 2016

- [FCA] Harald Wester, Chief Technical Officer,
Fiat Chrysler Automobiles.

20. Oktober 2016

- [Dobrindt] Alexander Dobrindt,
Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, Deutschland.
- [Lies] Olaf Lies,
Niedersächsischer Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr.

8. November 2016

- [Zourek] Heinz Zourek,
von November 2005 bis Januar 2012 Generaldirektor der GD ENTR,
Europäische Kommission,
- Carlo Pettinelli,
Direktor, GD GROW, Europäische Kommission.
- [Delbeke] Jos Delbeke,
Generaldirektor der GD CLIMA, Europäische Kommission.

14. November 2016

[Calleja] Daniel Calleja Crespo,
von September 2012 bis August 2015 Generaldirektor der GD GROW,
Europäische Kommission,

[Falkenberg] Karl Falkenberg,
von 2009 bis 2015 Generaldirektor der GD ENV, Europäische
Kommission,

24. November 2016

[Royal] Ségolène Royal,
Ministerin für Umwelt, Energie und Meeresangelegenheiten, Frankreich.

28. November 2016

[Auken] Ida Auken,
ehemalige Ministerin für Umwelt, Dänemark.

1. Dezember 2016

[JRC] Vladimír Šucha, Generaldirektor,
Gemeinsame Forschungsstelle (JRC), Europäische Kommission.

Giovanni De Santi, Direktor,
Gemeinsame Forschungsstelle (JRC), Europäische Kommission.

12. Januar 2017

[Delrio] Graziano Delrio,
Minister für Infrastruktur und Verkehr, Italien.

[Stromček] Viktor Stromček,
Staatssekretär, Ministerium für Verkehr, Bauwesen und
Regionalentwicklung, Slowakei.

24. Januar 2017

[Opel] Vertreter der Opel Group GmbH (noch zu bestätigen)

[Audi] Vertreter der Audi AG (noch zu bestätigen)

Meinungsaustausch

7. April 2016

[KOM MeiA] Meinungsaustausch mit Vertretern der Europäischen Kommission:

Antti Peltomäki, stellvertretender Generaldirektor der GD GROW,
Europäische Kommission,

Daniel Calleja Crespo, Generaldirektor der GD ENV,
Europäische Kommission,

Artur Runge-Metzger, Direktor der Direktion C – Klimastrategie,
Governance-System, und Emissionen in Sektoren außerhalb des
Emissionshandelssystems, GD CLIMA.
Europäische Kommission.

7. November 2016

[ENVI/EMIS] Vom Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und
Lebensmittelsicherheit organisierter Meinungs austausch mit der
Kommission über das dritte und vierte RDE-Paket („real driving emissions
package“) und die Leitlinien zu Abschalt einrichtungen.

5. Dezember 2016

[NatParl] Meinungs austausch mit Vertretern der nationalen Parlamente
Deutschlands, Frankreichs, Belgiens und des Vereinigten Königreichs zu
den parlamentarischen Untersuchungen zu Emissionsmessungen in der
Automobilbranche:

Herbert Behrens, Vorsitzender des 5. Untersuchungsausschusses,
Deutscher Bundestag, Deutschland;

Delphine Batho, Bericht statterin der parlamentarischen Mission zum
französischen Fahrzeugbestand aus steuerrechtlicher, industrieller und auf
eine nachhaltige Energieversorgung ausgerichteter Perspektive, Mitglied
der französischen Nationalversammlung;

Katrin Jadin, Vorsitzende des Sonderausschusses „Dieselgate“, Mitglied
des belgischen Abgeordnetenhauses;

Iain Stewart, Mitglied des Sonderausschusses Verkehr im House of
Commons, Vereinigtes Königreich.

Schriftliche Fragebögen

Die schriftlichen Antworten zu den Fragebögen („questionnaires“, abgekürzt „Q“) werden auf der
folgenden Website erfasst:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/emis/publications.html?tab=Evidence>

[Q:MS] Fragebogen für Typp genehmigungsbehörden, Marktüberwachungsbehörden
und zuständige Ministerien der Mitgliedstaaten

- [Q:OEM] Fragebogen für Automobilhersteller
- [Q:Suppliers] Fragebogen für Automobilzulieferer
- [Q:EIB] Fragebogen für die Europäische Investitionsbank

Anforderung von Unterlagen

Von der Kommission seit 2005 angeforderte Unterlagen (Mitgliederverzeichnisse, vollständige Protokolle, Non-Paper, Berichte, Aufzeichnungen, rechtliche oder technische Beratung) zur Tätigkeit der folgenden Gremien:

- [TCMV] Technischer Ausschuss – Kraftfahrzeuge (TCMV);
- [RDE-LDV] Arbeitsgruppe zu Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen im praktischen Fahrbetrieb (RDE-LDV, „real driving emissions of light-duty vehicles“);
- [TAAEG] Expertengruppe „Typgenehmigungsbehörden“ (TAAEG);
- [CARS21] Hochrangige Gruppe für Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiges Wachstum der Automobilindustrie in der Europäischen Union (CARS 21);
- [CIRCA] Von der Kommission angeforderte Unterlagen zu dem seit Januar 2005 erfolgten formellen und informellen Schriftverkehr zu der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zu Emissionen und Typgenehmigung, dem RDE-Prüfverfahren, Überschreitungen der Grenzwerte für NO_x-Emissionen und Luftqualität zwischen:
- der Kommission und Automobilherstellern, einschließlich ihrer Branchenvereinigung (ACEA);
- der Kommission und den Mitgliedstaaten (einschließlich Informationen zu nationalen Untersuchungen);
- den verantwortlichen Generaldirektionen der Kommission, einschließlich dem Austausch mit den jeweiligen Mitgliedern der Kommission und deren Kabinetten.
- Die relevanten Organigramme der JRC, GD ENTR/GROW, GD ENV und GD CLIMA seit 2005.
- [MS-Dok] Von den Mitgliedstaaten angeforderte Unterlagen mit einer genauen Beschreibung der Prüfmethodik und den vollständigen Prüfergebnissen zu den einzelnen Fahrzeugen, an denen in Deutschland, Frankreich, Italien

und dem Vereinigten Königreich nationale Untersuchungen zu Emissionsmessungen durchgeführt wurden.

[BerErst] Schriftliche Stellungnahme von Bernd Lange, ehemaliger Berichterstatter des Europäischen Parlaments für die Gesetzgebung zu Fahrzeugemissionen.

Informationsreisen

Die ausführlichen Berichte zu den beiden Informationsreisen und den Präsentationen, an denen auf diesen Reisen teilgenommen wurde, sind auf der folgenden Website abrufbar: <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/emis/events-missions.html>

[JRC-Reise] Informationsreise zum Institut für Energie und Verkehr der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) und dem Labor der JRC für Fahrzeugemissionen (VELA) in Ispra, Italien (18./19. Juli 2016).

Im Mittelpunkt der Reise stand die Einholung von Informationen zu den von der JRC durchgeführten Emissionsprüfungen und zur Beteiligung der JRC an der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften in den Bereichen Typgenehmigung und Emissionsmessungen. Es nahmen 12 Mitglieder teil.

[LUX-Reise] Informationsreise nach Luxemburg, Frankreich und Deutschland (21./22. September 2016).

Das Hauptziel war ein Treffen mit der luxemburgischen Typgenehmigungsbehörde. Auf dem Programm der Informationsreise stand auch der Besuch eines von Umicore in Florange (Frankreich) betriebenen Katalysatorwerks und einer Zweigstelle des Prüfdienstleisters TÜV Rheinland in Lamsheim (Deutschland). Es nahmen 5 Mitglieder teil.

Unterstützende Forschung und Rechtsgutachten

Vom Ausschuss in Auftrag gegebene Studien und Briefings sind auf folgender Website abrufbar:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/emis/publications.html?tab=Supporting%20research>

[EU-Studie] Studie der Fachabteilung zu rechtlichen Pflichten im Zusammenhang mit Emissionsmessungen in der Automobilindustrie der EU.

Die Studie wurde dem Ausschuss am 4. Juli 2016 von Günther Lichtblau, Abteilungsleiter Verkehr & Lärm, und Gudrun Stranner, Umweltbundesamt Österreich, vorgelegt.

[US-Studie] Vergleichende Studie der Fachabteilung zu den Unterschieden zwischen den Rechtsvorschriften, die in der EU und in den Vereinigten Staaten für Emissionen gelten.

Die Studie wurde dem Ausschuss am 5. Dezember 2016 von Martin Nesbit, Institut für eine Europäische Umweltpolitik, vorgelegt.

[EPRS] Briefing der Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst (GD EPRS) zu bereits bekannten und laufenden rechtlichen Verfahren, die mit dem Zuständigkeitsbereich des EMIS-Ausschusses zusammenhängen.

Bedarfsgerechte Analyse der GD EPRS mit einem Vergleich der Verbraucherrechte in der EU und in den Vereinigten Staaten.

[JD] Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments bezüglich der Einladung von Gästen, die möglicherweise als Zeugen vor Gericht geladen werden.

Vermerk des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments zur inhaltlichen Klärung, was unter die Begriffe „Zu widerhandlung“ und „Missstände“ fällt;

Sondierung

Auf der EMIS-Website wurde ein Aufruf zur Sondierung von Beweismaterial mit spezieller E-Mail-Adresse (emis-evidence@ep.europa.eu) veröffentlicht. Über diese Adresse können dem Ausschuss Informationen zugesendet werden, die als für die Arbeit des Ausschusses wesentlich erachtet werden.

ANLAGE D. ZEITLEISTE

Diese Anlage enthält eine **Zeitleiste der Ereignisse** vor Einsetzung des Untersuchungsausschusses, die mit dessen Mandat in Verbindung stehen.

1970

Einführung einer auf Stadtfahrzyklen basierenden Prüfung im Labor im Rahmen der Typgenehmigung (ECE R15), die für das Fahren in der Stadt mit einer Höchstgeschwindigkeit von lediglich 50 km/h repräsentativ ist.

1990

EWG-Richtlinie 90/C81/01: Einführung der Prüfung mit außerstädtischen Fahrzyklen (EUDC).

1995

Die US-Regierung hatte General Motors vorgeworfen, seit 1991 in 470 000 Cadillacs Abschaltvorrichtungen eingebaut zu haben, die zu CO-Emissionen in bis zu dreifacher Höhe des zulässigen Grenzwerts führten. Das Unternehmen sagte daraufhin zu, etwa 45 Mio. USD für Strafen, Rückrufe, Nachrüstungen und Ausgleichsprojekte auszugeben, um den Forderungen der US-Regierung nachzukommen.

1996

Vereinbarung zwischen der Kommission und den Automobilherstellern: Strategie zur Verringerung der CO₂-Emissionen neuer Personenkraftwagen – Selbstverpflichtung der Industrie zu einer Verringerung der CO₂-Emissionen neuer Personenkraftwagen um 25 % in den nächsten zehn Jahren.

1997

Letzte Aktualisierung des NEFZ: Die Prüfung beginnt zum Zeitpunkt des Motorstarts. Vier ECE-Zyklen (Stadtfahrzyklen) gefolgt von einem EUDC-Zyklus.

1998

22. Oktober Das Justizministerium und die Umweltschutzbehörde der Vereinigten Staaten (US EPA) kündigen Strafen in Höhe von 83,4 Mio. USD gegen sieben große Automobilhersteller wegen rechtswidriger Abschaltvorrichtungen in 1,3 Millionen Schwerlastdieselmotoren an. Diese Motoren emittierten NO_x in bis zu dreifacher Höhe des zulässigen Grenzwerts.

1999

Einführung der neuen Abgasvorschriften „Tier 2“ zur Ersetzung von „Tier 1“ in den

Vereinigten Staaten. Darin wird der NO_x-Grenzwert von 1,0 g/mi auf 0,07 g/mi abgesenkt.

2000-2005

Die JRC entwickelt in Zusammenarbeit mit der informellen Gruppe zum Partikelmessprogramm (PMP) der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) und den Mitgliedstaaten einen Partikelzahlgrenzwert, um die Verwendung von Dieselpartikelfiltern (LDV, Euro 5) durchzusetzen. HDV: Die JRC leitet das Pilotprogramm PEMS ein, in dessen Rahmen ein Verfahren zur Prüfung der Übereinstimmung im Betrieb entwickelt werden soll, das auf Messungen auf der Straße beruht.

2001

4. Mai Mitteilung der Kommission über das Programm „Saubere Luft für Europa (CAFE): Eine thematische Strategie für die Luftqualität“.

2004

Studie zur Umsetzbarkeit des portablen Emissionsmesssystems (PEMS) für schwere Nutzfahrzeuge: Bei der JRC werden für schwere Nutzfahrzeuge (HDV) Prüfungen auf der Straße mit PEMS eingeführt.

2005

Februar Erste Einsetzung der hochrangigen Gruppe CARS 21;

August JRC und GD ENV unterzeichnen eine Verwaltungsvereinbarung über erste Untersuchungen zum Einsatz von PEMS, durch die die Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (LDV) überwacht werden sollen; Die JRC führt erste Untersuchungen zum Einsatz von PEMS zur Überwachung der Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen durch.

2006

September Veröffentlichung eines Positionspapiers des Europäischen Verbands für Verkehr und Umwelt mit dem Titel „Euro 5 and 6 emissions standards for cars and vans“ (Die Emissionsnormen Euro 5 und 6 für Pkw und Kleintransporter).

2007

März Bei der JRC werden für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge (LDV) Prüfungen auf der Straße mit PEMS eingeführt (Euro 3/4);

7. Februar Veröffentlichung der Stellungnahme der Kommission zum Schlussbericht der hochrangigen Gruppe CARS 21 (KOM/2007/0022 endg.);

- 20. Juni** Verabschiedung der Verordnung (EU) Nr. 715/2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge;
- 5. September** Verabschiedung der Richtlinie 2007/46/EG zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie);
- 24. Oktober** Annahme der Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (2007/2119(INI));
- November** Das Weltforum für die Harmonisierung der Regelungen für Kraftfahrzeuge (WP.29) beschließt die Einsetzung einer informellen Gruppe unter Federführung seiner Arbeitsgruppe Luftverunreinigung/Energie (GRPE), die in den kommenden zwei Jahren einen Fahrplan für die Entwicklung eines weltweit harmonisierten Prüfverfahrens für leichte Nutzfahrzeuge (WLTP) erarbeiten soll;
- Dezember** GD ENTR und JRC unterzeichnen eine Verwaltungsvereinbarung, in der unter anderem die Weiterentwicklung der PEMS-Prüfungen von Emissionen im praktischen Fahrbetrieb (RDE) für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge vorgesehen ist.

2008

- 15. Januar** Annahme der Entschließung des Europäischen Parlaments zu CARS 21;
- 21. Mai** Verabschiedung der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftqualität und saubere Luft für Europa („Neue Luftqualitätsrichtlinie“);
- 4. Juni** Erste Plenarsitzung zum WLTP;
- 18. Juli** Verabschiedung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und insbesondere von Artikel 4 Absatz 4, Artikel 5 Absatz 3 und Artikel 8;
- 9. September** Einrichtung einer Arbeitsgruppe für das WLTP auf EU-Ebene (EU-WLTP) zur Bereitstellung eines einheitlichen Fahrdatensatzes für das WLTP als Beitrag der EU zu der Datenbank für einen weltweit harmonisierten Zyklus;
- 22. September** Vermerk der GD ENV an die GD ENTR zum Einsatz portabler

Emissionsmesssysteme (PEMS) zur Überprüfung von realen Emissionen.

2009

- 2. Januar** Datum, bis zu dem die Mitgliedstaaten der Kommission ihre Vorschriften zu Sanktionen mitgeteilt haben sollten, die Anwendung finden, wenn Hersteller gegen die Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 715/2007 verstoßen (gemäß Artikel 13 Absatz 1 dieser Verordnung);
- 3. Januar** Beginn der Anwendbarkeit der Verordnung (EU) Nr. 715/2007;
- 29. April** Datum, bis zu dem die Mitgliedstaaten ihre Sanktionen im Falle von Verstößen gegen die Vorschriften der Richtlinie 2007/46/EG festgelegt haben sollten (Artikel 46 dieser Richtlinie);
- 18. Juni** Verabschiedung der Verordnung (EG) Nr. 595/2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge;
- Dezember** Unterzeichnung einer Verwaltungsvereinbarung zwischen GD ENTR und JRC über Prüfungen an Euro-5-Fahrzeugen.

2010

- 7. Februar** Einleitung der öffentlichen Konsultation zur Entwicklung eines neuen Prüfverfahrens zur besseren Erfassung von Emissionen im praktischen Fahrbetrieb und zur Überarbeitung der Richtlinie 2007/46/EG;
- 12. April** Erstes Treffen der Expertengruppe „Typgenehmigungsbehörden“ (TAAEG) der Kommission;
- September** Erste interne Aussprache in der Kommission (JRC-ENV-ENTR) über die Ergebnisse der auf der Straße durchgeführten Prüfungen der Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, die von der JRC durchgeführt wurden;
- September** Vorstellung des Fahrplans zur Folgenabschätzung für die Rahmenrichtlinie 2007/46/EG zur Typgenehmigung durch die GD ENTR und Einsetzung einer Lenkungsgruppe;
- 14. Oktober** Wiedereinrichtung der hochrangigen Gruppe CARS 21;
- 20. November** Vermerk der GD ENV an die GD ENTR zur Zeitplanung bei der Entwicklung des neuen Prüfzyklus und zur Marktüberwachung;
- 23. November** Die JRC stellt in einem Workshop, der von der GD ENTR und der GD ENV organisiert wurde und Interessenträgern zur Teilnahme

offensteht, die Ergebnisse der auf der Straße durchgeführten Prüfung der Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen vor;

7. Dezember Die GD ENTR leitet eine öffentliche Konsultation ein, mit der überprüft werden soll, ob die von den Kommissionsdienststellen als aussichtsreich für die Verbesserung der Durchsetzung des EU-Typgenehmigungsrechts für Kraftfahrzeuge ermittelten Bereiche nach Umfang und Zielrichtung für die geplante Überarbeitung der Rahmenrichtlinie geeignet sind.

2011

Veröffentlichung des JRC-Berichts „Analysing on-road emissions of light-duty vehicles with Portable Emission Measurement Systems (PEMS)“ (Untersuchung der mit portablen Emissionsmesssystemen (PEMS) ermittelten Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen im Straßenverkehr).

Januar bis Juli Durchführung einer Ex-post-Evaluierungsstudie zu der Rahmenrichtlinie 2007/46/EG unter Federführung der GD ENTR;

31. Januar Auftaktsitzung der von der GD ENTR eingesetzten Arbeitsgruppe zu Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen im praktischen Fahrbetrieb (AG RDE-LDV);

10. Februar Treffen zwischen Vertretern des Bundesverkehrsministeriums (Deutschland) und der Deutschen Umwelthilfe (DUH) zu NO_x-Emissionen;

22. März Rede des für Umwelt zuständigen Mitglieds der Kommission Janez Potočnik auf der Konferenz zur Luftqualität in europäischen Städten im Europäischen Parlament zum Stand bei der Entwicklung realistischer Prüfzyklen, durch die die Rechtsvorschriften zur Luftqualität verbessert werden sollen;

März Aussprache in der AG RDE-LDV über ihren Aufgabenbereich, Festlegungen von zur Auswahl stehenden Verfahren und deren Überprüfung (fester Zyklus, zufälliger Zyklus, PEMS), Debatte über die Kriterien für die Bewertung der Verfahren;

Mai Drittes Treffen der AG RDE-LDV: Vorstellung des Arbeitsplans und der Zeitplanung durch die JRC; Vorstellung der zur Auswahl stehenden Prüfverfahren durch Interessenträger;

19. Juli Vorstellung der ADAC-Prüfergebnisse zu einem BMW 116i mit hohen NO_x-Emissionswerten in einem von der DUH abgeänderten Prüfzyklus;

20. Oktober Sechstes Treffen der AG RDE-LDV: Präsentation der ACEA und der niederländischen TNO zu vorläufigen Prüfergebnissen von Dieselfahrzeugemissionen;

- 10. November** Vorstellung des EUA-Briefings zu Verkehr und Umwelt im TRAN-Ausschuss des EP;
- 2. Dezember** Veröffentlichung des Zwischenberichts der hochrangigen Gruppe CARS 21.

2012

- 1. März** Achtes Treffen der AG RDE-LDV: die JRC stellt Vorprüfungen von zufälligen Zyklen und eine Matrix zur Beurteilung der zur Auswahl stehenden Prüfverfahren vor;
- 8. März** Kommissionsmitglied Antonio Tajani schlägt ein Moratorium zum Abbau unnötiger Rechtsvorschriften und Verwaltungslasten für die Automobilindustrie vor; der Vorschlag wird von der Kommission nicht weiterverfolgt;
- 13. April** Neuntes Treffen der AG RDE-LDV: Die JRC stellt einen Entwurf der Randbedingungen, einen Überblick über Beiträge von Interessengruppen zur Beurteilung der beiden zur Auswahl stehenden Verfahren und die vergleichenden Ergebnisse von gegenseitigen Fahrzeugprüfungen mit zufälligen Zyklen und PEMS vor;
- 24. Mai** Zehntes Treffen der AG RDE-LDV: Präsentation der GD ENTR zum Vorgehen bei der Einführung des komplementären RDE-LDV-Prüfverfahrens;
- 25. Mai** E-Mail der GD ENTR an die Mitgliedstaaten und die Kommissionsdienststellen zu den Ergebnissen des RDE-LDV-Treffens vom 24. Mai 2012;
- 6. Juni** Vorstellung des Schlussberichts der hochrangigen Gruppe CARS 21;
- 28. Juni** Elftes Treffen der AG RDE-LDV: Die JRC berichtet über die abschließende Beurteilung und die Überarbeitungen des Arbeitsplans, es wird eine Einigung zur Arbeit bis Ende 2013 erzielt;
- 6. Juni** Abschlusstreffen der hochrangigen Gruppe CARS 21;
- 25. Juli** Schreiben des Kommissionsmitglieds Antonio Tajani an die Mitgliedstaaten zur Einrichtung eines wirksamen und wirtschaftlichen Marktüberwachungssystems in der Automobilbranche;
- 8. November** Annahme der Mitteilung der Kommission COM(2012) 636: „Ein Aktionsplan für eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Automobilindustrie in Europa“ (CARS 2020);
- 10./11. Dezember** Der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) billigt die in der Mitteilung CARS 2020 enthaltenen Empfehlungen;

12. Dezember Schreiben der ACEA an die GD ENTR zur Einstellung aller Aktivitäten bezüglich der Prüfung mit zufälligem Zyklus.

2013

14. Januar Schreiben der dänischen Ministerin Ida Auken an die Kommissionsmitglieder Janez Potočnik und Antonio Tajani zu den Möglichkeiten zur Einhaltung des Grenzwerts für Stickstoffdioxid (NO₂) im Rahmen der Luftqualitätsrichtlinie;

4. Februar Die JRC kündigt beim Treffen der AG RDE-LDV die Veröffentlichung eines Berichts mit dem Titel „A complementary emissions test for light-duty vehicles: Assessing the technical feasibility of candidate procedures“ (Eine komplementäre Emissionsprüfung für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge: Bewertung der technischen Durchführbarkeit der zur Auswahl stehenden Verfahren) an, in dem die Erkenntnisse der vergleichenden Bewertung von zufälligen Zyklen und PEMS-Prüfungen von Emissionen auf der Straße zusammengefasst werden;

12. Februar Schreiben von Kommissionsmitglied Janez Potočnik an Kommissionsmitglied Antonio Tajani zu Bedenken im Hinblick auf die mangelnde Eignung der anwendbaren Prüfungen für die Messung der NO_x-Fahrzeugemissionen;

März Die GD ENTR veröffentlicht die Ergebnisse der Bewertung des regulatorischen Rahmens für die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen;

12. März Antwortschreiben der Kommissionsmitglieder Janez Potočnik und Antonio Tajani an die dänische Ministerin Ida Auken zur Verringerung der NO_x-Emissionen im praktischen Fahrbetrieb und zur Entwicklung eines neuen RDE-Prüfverfahrens;

26. März Antwortschreiben von Kommissionsmitglied Antonio Tajani an Kommissionsmitglied Janez Potočnik zur Initiierung und Entwicklung des Verfahrens für Emissionen im praktischen Fahrbetrieb;

April Erstes Treffen der Arbeitsgruppe für mobile Messungen der Partikelanzahl (PN-PEMS, PN für „particle number“);

Mai Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss gibt eine positive Stellungnahme zur CARS-2020-Mitteilung ab;

1. Oktober Erstes Treffen der Sonderarbeitsgruppe für die Entwicklung eines Auswertungsverfahrens für RDE-Daten;

7. Oktober Der Ausschuss der Regionen gibt eine positive Stellungnahme zur CARS-2020-Mitteilung ab;

Oktober - Dezember Erste Bewertung der JRC zu der Messleistung von PN-PEMS mit der Schlussfolgerung, dass die Messung der Partikelanzahl in Emissionen auf der Straße technisch realisierbar ist;

5. Dezember Veröffentlichung des Berichts der niederländischen TNO mit dem Titel „Investigations and real world emission performance of Euro 6 light-duty vehicles“ (Untersuchungen und reales Emissionsverhalten von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (Euro 6));

10. Dezember Annahme der Entschließung des Europäischen Parlaments zu CARS 2020 mit dem Titel „Ein Aktionsplan für eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Automobilindustrie in Europa“ (2013/2062(INI)).

2014

14. Januar Annahme der legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 510/2011 hinsichtlich der Festlegung der Modalitäten für das Erreichen des Ziels für 2020 zur Verringerung der CO₂-Emissionen neuer leichter Nutzfahrzeuge (COM(2012)0394 – C7-0185/2012 – 2012/0191(COD));

12. März Verabschiedung der Phase 1a des WLTP;

28. März Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung der Kommission zur Überarbeitung der Richtlinie 2007/46/EG;

31. März Vorstellung der vorläufigen Ergebnisse der ICCT-Studie bei der AG RDE-LDV in Brüssel;

1. April Die Kommission stellt den Mitgliedstaaten und dem TCMV ihre Vision für die Architektur des RDE-Pakets vor;

15. Mai Eine vom [Center for Alternative Fuels, Engines and Emissions](#) der West Virginia University für den [Internationalen Rat für sauberen Verkehr](#) (ICCT) durchgeführte [Studie](#) kommt zu dem Ergebnis, dass die realen Stickoxid-(NO_x-) Emissionen von zwei geprüften leichten Dieselnutzfahrzeugen der Marke Volkswagen (VW) die Richtwerte der Umweltschutzbehörde der Vereinigten Staaten ([EPA](#)) um einen Faktor von bis zu 35 übersteigen;

Mai EPA und CARB (California Air Resources Board) leiten eine Untersuchung zu einem möglichen Verstoß seitens VW gegen das Luftreinhaltungsgesetz (Clean Air Act) durch die Verwendung von Abschaltvorrichtungen ein;

12./13. Juni Erste Sitzung des Redaktionsausschusses als Untergruppe der AG RDE-LDV zur Erarbeitung der technischen Anforderungen für PEMS-Geräte;

- September** Beginn der Einführung von DeNO_x-Technologien für LDV;
- November - Dezember** Die Kommission schließt die Arbeiten an den ersten vier RDE-Rechtsakten ab, mit denen das vollständige RDE-Prüfverfahren ausgestaltet wird. Im ersten RDE-Rechtsakt wird das RDE-Prüfverfahren für NO_x festgelegt; im zweiten werden die Randbedingungen für das RDE-Prüfverfahren definiert; mit dem dritten wird die RDE-Prüfung auf Partikelanzahlen und Kaltstart ausgeweitet und der vierte bezieht sich auf die Übereinstimmung im Betrieb;
- die zweite Versuchsreihe der JRC zu PN-PEMS führt zu der Schlussfolgerung, dass Kondensationspartikelzähler ebenso wie Messgeräte für die Diffusionsaufladung technisch realisierbar sind;
- 11. Oktober** Veröffentlichung der ICCT-Studie zu realen Abgasemissionen moderner Dieselfahrzeuge;
- 15. Oktober** 42. TCMV-Sitzung: Die Kommissionsdienststellen informieren über den Sachstand bei der Erarbeitung eines Vorschlags zu RDE; die Mitgliedstaaten im TCMV kommen überein, dass die Prüfung in zwei Stufen eingeführt werden sollte;
- 4. November** Der ICCT stellt seinen Bericht über die realen NO_x-Emissionen von Euro-6-Dieselfahrzeugen vor;
- 19. November** Schreiben von Karl Falkenberg, Generaldirektor der GD ENV an Calleja Crespo, Generaldirektor der GD ENTR, zum Einsatz von Emissionsminderungsverfahren. Eine Anlage zu diesem Schreiben wird der GD ENTR erst im September 2015 übermittelt;
- Dezember** VW erklärt, die Gründe für höhere Emissionen gefunden zu haben, und beginnt mit einem freiwilligen Rückruf bestimmter Fahrzeuge der Baujahre 2014 und 2015 mit 1.8T- und 2.0T-Vierzylindermotoren in den USA (fast 500 000 Fahrzeuge);
- 19. Dezember** Antwortschreiben von Calleja Crespo, Generaldirektor der GD ENTR, an Karl Falkenberg, Generaldirektor der GD ENV.

2015

- 24. März** Der TCMV vertagt die Abstimmung zum ersten RDE-Rechtsakt, weil es keine qualifizierte Mehrheit befürwortender Mitgliedstaaten gibt;
- Mai** Nach dem Rückruf führt CARB eine weitere Testreihe mit unbefriedigenden Ergebnissen durch und gibt eine diesbezügliche Information an Volkswagen und die EPA weiter. Es folgen mehrere Treffen zwischen dem Automobilhersteller und den Behörden;

- 18. Mai** Veröffentlichung des Berichts der niederländischen TNO mit dem Titel „Detailed Investigations and real world emission performance of Euro 6 light-duty vehicles“ (Ausführliche Untersuchungen und reales Emissionsverhalten von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (Euro 6));
- 19. Mai** Der TCMV verabschiedet den ersten RDE-Rechtsakt;
- 10. Juni** Verabschiedung der Phase 1b des WLTP;
- Juli** Veröffentlichung des T&E-Briefings „Realistic real-world driving emissions tests: the last chance for diesel cars?“ (Realistische Prüfungen von Emissionen im praktischen Fahrbetrieb: die letzte Chance für Dieselfahrzeuge?);
- September 2015 – Januar 2016** PN-PEMS-Vergleichstest der im Rahmen einer Ringprüfung unter der Koordination der JRC;
- 3. September** In einem privaten Telefongespräch mit der EPA räumen Führungskräfte von VW die Existenz von Abschalt-Software ein, die zur Unterbewertung von NO_x-Emissionen in amtlichen Prüfungen und zur Umgehung der EPA-Emissionsnormen eingesetzt wurde;
- 10. September** 49. TCMV-Sitzung: die Kommission stellt ein Dokument zur Weiterentwicklung der Gesetzgebung und mit einer Definition von nicht zu überschreitenden (NTE, „not-to-exceed“) Emissionsgrenzwerten vor;
- 18. September** Die EPA gibt an die Volkswagen AG, die Audi AG und die Volkswagen Group of America, Inc., eine Mitteilung über einen Verstoß („Notice of Violation“) gegen das Luftreinhaltungsgesetz aus, wonach VW- und Audi-Dieselfahrzeuge der Baujahre 2009-2015 (etwa 482 000 Fahrzeuge der Modelle Golf, Jetta, Passat, Beetle und Audi A3) mit 2-Liter-Dieselmotoren mit rechtswidriger Abschalteneinrichtungsoftware ausgestattet waren;
- 18. September** VW verpflichtet sich, die Probleme schnellstmöglich zu beheben und bei der Untersuchung zu kooperieren;
- 24. September** Deutschland bestätigt, dass VW-Fahrzeuge, die mit Software zur Täuschung bei Emissionsprüfungen ausgestattet sind, in ganz Europa verkauft wurden. Das Verkehrsministerium des Vereinigten Königreichs kündigt eigene Untersuchungen zu Fahrzeugemissionen an, da VW eine Flut von rechtlichen Forderungen britischer Fahrzeughalter bevorstehe;
- 24. September** Die fehlende Anlage zum Schreiben vom 19. November 2014 von Generaldirektor Karl Falkenberg, Generaldirektor der GD ENV, an Generaldirektor Calleja Crespo wird an die GD ENTR übermittelt;
- 25. September** Als Reaktion auf die Aufdeckung des Volkswagen-Skandals kündigt die

EPA an, für alle neuen Fahrzeugmodelle und alle bereits zugelassenen Fahrzeuge die Emissionsangaben durch Prüfungen auf der Straße zu überprüfen;

- 25. September** VW ernennt Matthias Müller, zuvor Vorstandsvorsitzender der Porsche AG, zum neuen Vorstandsvorsitzenden der Volkswagen AG;
- 1. Oktober** Die JRC stellt in der RDE-Sitzung eine ausführliche Bewertung der Messunsicherheit mit PEMS vor;
- 2. Oktober** Behörden in Frankreich und Italien leiten Untersuchungen zum Skandal ein;
- 6. Oktober** Der VW-Vorstandsvorsitzende Matthias Müller erklärt, dass im Januar mit dem Rückruf der betroffenen Dieselfahrzeuge begonnen werde und die Reparaturen an den Fahrzeugen bis Ende 2016 abgeschlossen sein werden;
- 6. Oktober** 50. TCMV-Sitzung: Aussprache zu dem Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6), mit Schwerpunkten auf den NTE-Emissionsgrenzwerten und den Anwendungsterminen für RDE;
- 8. Oktober** Anhörung im Kongress der Vereinigten Staaten vor dem Unterausschuss für Aufsicht und Untersuchungen des Ausschusses für Energie und Handel unter der Überschrift: „Volkswagen Emissions Cheating Allegations: Initial Questions“ (Vorwürfe gegen Volkswagen wegen Emissionsbetrugs: Erste Fragen);
- 9. Oktober** VW Australia ruft 90 000 Fahrzeuge zurück. Nach Angaben des deutschen Verkehrsministeriums müssen an 3,6 Millionen Fahrzeugen in Europa größere Hardware-Änderungen, z. B. Einbau eines neuen Kraftstofftanks, vorgenommen werden;
- 15. Oktober** VW kündigt den Rückruf von 8,5 Millionen Dieselfahrzeugen in Europa an. Volkswagen UK behauptet, bei den Fahrzeugen des Unternehmens sei der Ausstoß an giftigen Stickoxiden nicht höher als erwartet;
- 19. Oktober** Beschluss der Kommission (C(2015) 6943 final) „Einsetzung der Hochrangigen Gruppe für Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiges Wachstum der Automobilindustrie in der Europäischen Union (GEAR 2030)“;
- 21. Oktober** Das deutsche Bundesland Niedersachsen stellt eine Strafanzeige gegen VW;
- 27. Oktober** Entschließung des Europäischen Parlaments zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie (2015/2865(RSP)), in der es „jedweden Betrug

seitens der Automobilhersteller“ verurteilt und „eine eingehende Untersuchung der Rolle und Verantwortung der Kommission und der Behörden der Mitgliedstaaten“ fordert;

- 28. Oktober** 51. TCMV-Sitzung: Vereinbarung der Termine für die beiden RDE-Stufen und der NO_x-Konformitätsfaktoren von 2,1 bzw. 1,0 plus 0,5 „Toleranz“; per Abstimmung nimmt der TCMV den zweiten RDE-Rechtsakt an;
- 2. November** Die EPA gibt eine zweite Mitteilung über einen Verstoß aus, in der Volkswagen die Entwicklung und der Einbau einer Abschaltvorrichtung in bestimmten dieselbetriebenen Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen mit 3-Liter-Motoren der Baujahre 2014 bis 2016 vorgeworfen wird, wodurch die Stickoxidemissionen bis auf das Neunfache des EPA-Richtwerts erhöht werden;
- 3. November** VW räumt ein, dass die CO₂-Werte von bis zu 800 000 Fahrzeugen unterbewertet wurden und stellt für das Problem 2 Mrd. EUR zurück (die Fahrzeugzahl wird später, am 9. Dezember, auf 36 000 nach unten korrigiert);
- 6. November** VW erklärt seine Absicht, für Mehrkosten bei der Kfz-Steuer aufzukommen, die sich für Fahrzeughalter aus der vom Unternehmen eingestandenen Unterbewertung von CO₂-Emissionen ergeben;
- 11. November** Die deutschen Kfz-Regulierungsbehörden weiten ihre Untersuchung zu mutmaßlichen Manipulationen bei Dieselemissionen auf über 50 Modelle der Marken BMW, Mercedes, Ford, Volvo, Nissan und Jaguar Land Rover aus;
- 19. November** Bei einem Treffen mit der EPA räumt Volkswagen ein, dass Manipulationsgeräte auch in 3-Liter-Dieselmotoren der Baujahre 2009 bis 2016 eingebaut wurden, was etwa 85 000 weitere Fahrzeuge in den USA betrifft;
- 20. November** VW legt CARB einen Rückrufplan als Reaktion auf die Verstöße vor, die durch rechtswidrige Abschaltvorrichtungen in VW-Modellen mit 2-Liter-Dieselmotoren begangen wurden;
- 23. November** VW schlägt in Verbindung mit dem zweiten Problem mit dem zweiten Abschaltvorrichtungsproblem einen neuen Kurs ein und räumt ein, dass Abschaltvorrichtungen bei 3-Liter-Motoren in Fahrzeugen von Audi, Porsche und VW eingebaut worden seien;
- 24. November** Der VW-Vorstandsvorsitzende Matthias Müller erklärt, dass von den deutschen Regulierungsbehörden eine Softwareaktualisierung genehmigt worden sei, mit der die Probleme bei betroffenen 2-Liter-Dieselmotoren behoben würden, und dass an den meisten betroffenen Fahrzeugen keine größeren Arbeiten erforderlich seien;

- 9. Dezember** VW erklärt, das Problem mit den CO₂-Emissionen betreffe lediglich 36 000 Fahrzeuge und nicht die ursprünglich veranschlagten 800 000. Die Kostenhochrechnung von 2 Mrd. EUR sei noch nicht bestätigt, aber das CO₂-Problem weitgehend behoben.
- 10. Dezember** Volkswagen räumt eine „zu große Toleranz gegenüber Regelverstößen“ ein. Die vorläufigen Ergebnisse hätten gezeigt, dass das Problem nicht auf einen Einzelfehler, sondern auf eine Fehlerkette zurückzuführen sei, die man zugelassen habe. Matthias Müller bezeichnet die Krise als Chance für VW, die dringend erforderlichen strukturellen Veränderungen vorzunehmen;
- 14. Dezember** Der ENVI-Ausschuss lehnt die Annahme des Entwurfs einer Verordnung der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 mit der Begründung ab, dass dieser de facto eine generelle Ausnahme von den geltenden Emissionsgrenzwerten zur Folge hätte und daher nicht Ziel und Inhalt der Grundverordnung entspreche;
- 17. Dezember** Das Europäische Parlament beschließt die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie (EMIS);
- Dezember** Veröffentlichung des politischen Briefings des ICCT zur RDE-Gesetzgebung;
- 27.-30. Dezember** Erstmals gelangen technische Einzelheiten zu der in EA-189-Motoren verwendeten Abschaltvorrichtung von VW an die Öffentlichkeit – sie werden von den beiden Softwareingenieuren Daniel Lange und Felix Domke auf dem Kongress des Chaos Computer Clubs in Hamburg vorgestellt.

2016

- 4. Januar** Das Justizministerium der Vereinigten Staaten reicht Klage gegen VW wegen angeblicher Verstöße gegen das Luftreinigungsgesetz ein. Das Justizministerium reicht im Namen der Umweltschutzbehörde der Vereinigten Staaten (EPA) eine Zivilklage gegen Volkswagen vor dem Bundesgericht in Detroit, Michigan, ein;
- 11. Januar** Die ACEA übermittelt der Kommission ein Dokument, in dem sie auf eine möglichst schnelle Einigung zu einem zweiten RDE-Paket drängt;
- 12. Januar** CARB lehnt den Rückrufplan von VW für 2-Liter-Diesel-Pkw, die zwischen 2009 und 2015 in Kalifornien verkauft wurden, ab. Die Pläne seien unvollständig, enthielten erhebliche Mängel und reichten bei Weitem nicht aus, um die gesetzlichen Vorgaben zur Wiederherstellung des beanspruchten zertifizierten Zustands dieser Fahrzeuge zu erfüllen. Die EPA, die gemeinsam mit den kalifornischen Regulierungsbehörden am VW-Betrugsfall arbeitet, hatte bereits zuvor ihre Unzufriedenheit mit

dem vom Unternehmen vorgelegten Rückrufplan erklärt;

- 27. Januar** Die Kommission verabschiedet einen Vorschlag für eine neue Verordnung über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen (COM(2016) 31 final);
- 9. Februar** Nach Angaben der DUH zeigen Prüfungen auf der Straße, die an der Berner Fachhochschule, Schweiz, an einem dieselbetriebenen Fiat 500X durchgeführt wurden, dass das Fahrzeug die Euro-6-Grenzwerte für NO_x um das 11- bis 22-Fache übersteigt;
- 2. März** Der Untersuchungsausschuss EMIS des Europäischen Parlaments hält seine konstituierende Sitzung ab.

ANLAGE E. GLOSSAR

ARTEMIS

Ein groß angelegtes Forschungsprojekt der Kommission zur Einrichtung und Verbesserung europäischer Verfahren zur Abschätzung und Erfassung der Schadstoffemissionen von Verkehrsträgern.

Luftreinhaltungskommission Kaliforniens („California Air Resources Board“, CARB)

Eine Abteilung der kalifornischen Umweltschutzbehörde, die sich vorrangig mit der Verringerung von Luftschadstoffen befasst.

Übereinstimmungsfaktor

Unterschied zwischen dem gesetzlichen, unter Laborbedingungen geprüften Emissionsgrenzwert und den Werten des RDE-Verfahrens, die sich ergeben, wenn das Fahrzeug von einem realen Fahrer auf einer realen Straße gefahren wird.

Übereinstimmung der Produktion

Eine Anforderung, wonach hergestellte Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten mit dem genehmigten Typ übereinstimmen müssen.

(Richtlinie 2007/46/EG, Artikel 12 Absatz 1)

Übereinstimmungsbescheinigung

Ein vom Hersteller ausgestelltes Dokument, mit dem bescheinigt wird, dass ein Fahrzeug aus der Baureihe eines genehmigten Typs zum Zeitpunkt seiner Herstellung allen Rechtsakten entspricht.

(Richtlinie 2007/46/EG, Artikel 3 Absatz 36 und Anhang IX)

Abschalteinrichtung

Ein Konstruktionsteil, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingelegten Getriebegang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter ermittelt, um die Funktion eines beliebigen Teils des Emissionskontrollsystems zu aktivieren, zu verändern, zu verzögern oder zu deaktivieren, wodurch die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert wird.

(Verordnung (EG) Nr. 715/2007, Artikel 3 Absatz 10 und Artikel 5 Absatz 2)

AdBlue

Eine mit Harnstoff hergestellte wässrige Lösung, die bei der selektiven katalytischen Reduktion (SCR, „selective catalytic reduction“) zur Verringerung der NO_x-Emissionen in Dieselabgasen verwendet wird.

Dieselpartikelfilter (DPF)

Eine Einrichtung zur Entfernung von Dieselpartikeln oder -ruß aus dem Abgas eines Dieselmotors.

Emissionsminderungstechnologie (ECT, „emission control technology“)

Technologie zur Reduzierung verschiedener bei der Verbrennung emittierter Schadstoffe.

Elektronisches Steuergerät (ECU, „electronic control unit“)

Elektronisches Bauteil, das der Steuerung von Systemen oder Teilsystemen eines Verbrennungsmotors dient und so die optimale Leistungsfähigkeit sicherstellt.

Euronormen

Eine Reihe von Emissionsnormen für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge von Euro 1 bis Euro 6. Die jüngste Norm – Euro 6 – wurde mit der Verordnung (EU) Nr. 459/2012 der Kommission vom 29. Mai 2012 eingeführt.

Abgasrückführung (AGR)

Methode zur Verringerung von NO_x-Emissionen in Benzin- und Dieselmotoren, bei der ein Teil der Motorabgase in die Motorzylinder zurückgeführt wird.

Gasförmige Schadstoffe

Kohlenmonoxid (CO), Stickoxide (NO_x) und Kohlenwasserstoffe, die von Verbrennungsmotoren als Abgase emittiert werden.

(Verordnung (EU) Nr. 715/2007, Artikel 3 Absatz 4)

Treibhausgas (THG)

In der Luft enthaltenes Gas, das zum Treibhauseffekt beiträgt, indem es die bei der Sonnenerwärmung der Erdoberfläche erzeugte Infrarotstrahlung absorbiert. Zu den Treibhausgasen gehören Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffmonoxid (N₂O), Ozon (O₃) und Wasserdampf.

Schweres Nutzfahrzeug (HDV, „heavy duty vehicle“)

Fahrzeug mit einem Gewicht über 3,5 Tonnen.

Übereinstimmung im Betrieb

Eine Anforderung, wonach auf dem Markt bereitgestellte Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten sicher sein und mit dem in Gebrauch befindlichen genehmigten Typ übereinstimmen müssen.

Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge (LDV, „light duty vehicles“)

Klasse von Fahrzeugen mit einem Gewicht unter 3,5 Tonnen.

NO_x-Falle (LNT, „lean NO_x trap“)

Eine Einrichtung zur Verringerung der Stickoxidemissionen eines Magerverbrennungsmotors durch Adsorption. Auch als NO_x-Adsorber bezeichnet.

Gemeinsame Forschungsstelle (JRC, „Joint Research Centre“)

Einrichtung der Kommission für Wissenschafts- und Wissensdienste, an der Forschung zur Bereitstellung von unabhängiger wissenschaftlicher Beratung und Unterstützung für die EU-Politik betrieben wird.

Marktüberwachung

Von den Marktüberwachungsbehörden durchgeführte Tätigkeiten und von ihnen getroffene Maßnahmen, durch die sichergestellt werden soll, dass Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten den rechtlichen Anforderungen entsprechen und keine Gefährdung für die Gesundheit, Sicherheit oder andere im öffentlichen Interesse

schützenswerte Aspekte darstellen.

(Entwurf einer Verordnung (2016/0014 (COD)), Artikel 3 Absatz 2)

Neuer europäischer Fahrzyklus (NEFZ)

Der im europäischen Typgenehmigungsverfahren zur Messung des Kraftstoffverbrauchs und der Emissionswerte von Pkw verwendete Fahrzyklus. NEFZ ist ein modaler Fahrzyklus mit folgenden Abschnitten:

- vier aufeinander folgende **Stadtfahrzyklen** (UDC, „Urban Driving Cycles“) mit einer Dauer von jeweils 195 Sekunden. Der Stadtfahrzyklus wurde erstmals im Jahr 1970 eingeführt; er soll die typischen Fahrbedingungen in verkehrsreichen europäischen Städten abbilden und ist durch eine geringe Motorlast, eine geringe Abgastemperatur und eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h (ECE-15-Zyklen) gekennzeichnet; und
- ein **außerstädtischer Fahrzyklus** (EUDC, „Extra-Urban Driving Cycle“) mit einer Dauer von 400 Sekunden. Der EUDC wurde im Jahr 1990 eingeführt und entspricht einem aggressiveren Fahrverhalten bei hoher Geschwindigkeit.

Stickoxide (NO_x)

Sammelbegriff für Stickstoffmonoxid (NO) und Stickstoffdioxid (NO₂). NO_x fallen bei jeder Verbrennung infolge der Reaktion zwischen Stickstoff, Sauerstoff und sogar Kohlenwasserstoffen, besonders bei hohen Temperaturen, an.

Konzept der nicht zu überschreitenden (NTE, „not-to-exceed“) Emissionen

Von der Umweltschutzbehörde der Vereinigten Staaten (US EPA) im Jahr 1998 eingeführtes Konzept mit dem Ziel, die von Schwerlastmotoren erzeugten Emissionen über den gesamten Bereich der üblichen Kombinationen von Drehzahl und Last hinweg zu kontrollieren.

Das NTE-Konzept legt einen Kontrollbereich (NTE-Bereich, „NTE zone“) fest, der die Motordrehzahlen und -lasten abdeckt, die bei normalem Fahrzeugbetrieb für Diesel-Schwerlastmotoren zu erwarten sind.

Originalgerätehersteller (OEM, „original equipment manufacturer“)

Hersteller der originalen Geräte, die beim Bau eines neuen Fahrzeugs montiert und eingebaut werden. Im weiteren Sinne ein Automobilhersteller.

Feinstaub/Partikel (PM, „particulate matter“)

In der Luft enthaltenes Gemisch aus festen und flüssigen Teilchen. Auch als partikelförmige Luftverunreinigung bezeichnet. Feinstaub wird weiter unterteilt in:

PM10 : einatembare Partikel mit einem Durchmesser von allgemein 10 Mikrometer und kleiner;

PM2.5 : einatembare Partikel mit einem Durchmesser von allgemein 2,5 Mikrometer und kleiner;

Portables Emissionsmesssystem (PEMS)

Eine transportable, in Fahrzeugen eingebaute Einrichtung, mit der Fahrzeugabgase, die bei normalem Gebrauch und Betrieb im Straßenverkehr entstehen, fortlaufend gemessen werden.

Prüfung mit zufälligem Zyklus

Prüfverfahren anhand von Fahrzyklen mit einer zufälligen oder semi-zufälligen Aneinanderreihung von Kurzfahrten, mit dem auf Rollenprüfständen im Labor die Auspuffemissionen von Fahrzeugen gemessen werden.

Emissionen im praktischen Fahrbetrieb (RDE, „real driving emissions“)

Emissionen gemäß Prüfverfahren zur Messung der Fahrzeugemissionen unter normalen Fahrbedingungen. In der EU wird das RDE-Verfahren ergänzend zum Laborprüfverfahren angewandt, um zu prüfen, ob sich die im Labor gemessenen NO_x-Werte und Partikelanzahlen unter realen Fahrbedingungen bestätigen lassen.

RDE-Pakete

Von der Kommission ausgearbeitete Gesetzespakete zur Einführung des RDE-Prüfverfahrens. Aus praktischen Gründen wurde das RDE-Verfahren auf vier Pakete aufgeteilt:

Erstes RDE-Paket: Abstimmung im TCMV im Mai 2015, verabschiedet am 10. März 2016 mit der Verordnung (EU) Nr. 2016/427 der Kommission, gilt seit 1. Januar 2016, enthält das Prüfverfahren zur Bestimmung der Abgasemissionen von LDV mittels PEMS;

Zweites RDE-Paket: Abstimmung im TCMV am 28. Oktober 2015, verabschiedet am 20. April 2016 mit der Verordnung (EU) Nr. 2016/646 der Kommission, enthält das Prüfverfahren zur Bestimmung der Abgasemissionen von LDV mittels PEMS;

Drittes RDE-Paket: RDE-Prüfung für Feinstaub und

Viertes RDE-Paket: Prüfung der Übereinstimmung im Betrieb.

Arbeitsgruppe zu Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen im praktischen Fahrbetrieb (AG RDE-LDV)

Arbeitsgruppe zu den von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (LDV) erzeugten Emissionen im praktischen Fahrbetrieb (RDE). Sie wurde von der Kommission zur Erarbeitung eines Vorschlags für das RDE-Verfahren eingesetzt.

Selektive katalytische Reduktion (SCR, „selective-catalytic reduction“)

Umwandlung von NO_x mithilfe eines Katalysators zu zweiatomigem Stickstoff (N₂) und Wasser (H₂O).

Die SCR dient in Emissionskontrollsystemen zur Verringerung der NO_x-Schadstoffe in den Abgasen, die bei der Verbrennung in Dieselmotoren entstehen. Ein gasförmiges Reduktionsmittel, üblicherweise eine Harnstoff-(CO(NH₂)₂-)Lösung, wird in einen Abgasstrom eingespritzt und an einem Katalysator adsorbiert. Bei Verwendung von Harnstoff als Reduktionsmittel entstehen als Reaktionsprodukte zweiatomiger Stickstoff (N₂), Wasser (H₂O) und Kohlendioxid (CO₂).

Technischer Ausschuss – Kraftfahrzeuge (TCMV, „Technical Committee on Motor Vehicles“)

Ein Regelungsausschuss, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und die Kommission bei der Ausarbeitung von Legislativvorschlägen und politischen Initiativen im Bereich Kraftfahrzeuge unterstützen.

Technischer Dienst

Eine Organisation oder Stelle, die von der Genehmigungsbehörde eines Mitgliedstaats als Prüflabor für die Durchführung von Prüfungen oder als Konformitätsbewertungsstelle für die Durchführung der Anfangsbewertung und anderer Prüfungen und Kontrollen im Auftrag der Genehmigungsbehörde benannt wurde, wobei diese Aufgaben auch von der Genehmigungsbehörde selbst wahrgenommen werden können.

Das aktuelle Verzeichnis der Technischen Dienste kann auf der Website der Kommission abgerufen werden: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents?locale=de&tags=technical->

Technologieneutralität

Ein Regulierungskonzept, in dessen Rahmen weder eine bestimmte Technologie vorgeschrieben noch deren Einsatz begünstigt wird.

Thermofenster

Eine Maßnahme zur Emissionsminderung, mit der Emissionsminderungstechnologien außerhalb eines bestimmten Außentemperaturbereichs abgeschaltet oder reguliert werden (siehe auch *Verordnung (EU) Nr. 715/2007, Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a*).

Typgenehmigung

Das Verfahren, nach dem ein Mitgliedstaat bescheinigt, dass ein Typ eines Fahrzeugs, eines Systems, eines Bauteils oder einer selbstständigen technischen Einheit den einschlägigen Verwaltungsvorschriften und technischen Anforderungen entspricht:

(*Richtlinie 2007/46/EG, Artikel 3 Absatz 3*)

Expertengruppe „Typgenehmigungsbehörden“ (TAAEG, „Type-Approval Authorities Expert Group“)

Eine von der Kommission im Januar 2010 eingesetzte Expertengruppe, die sich aus Vertretern der nationalen Verwaltungen zusammensetzt. Sie unterstützt die Kommission bei der Durchführung der Unionsvorschriften, -programme und -politik im Bereich der Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen, indem sie sicherstellt, dass die Anforderungen an Kraftfahrzeuge innerhalb des gemeinschaftlichen Typgenehmigungssystems einheitlich angewendet werden und indem sie den Austausch von Wissen und Erfahrungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Rechtsvorschriften zur Typgenehmigung fördert.

Typgenehmigungsbehörde (TAA)

Die Behörde eines Mitgliedstaats, die zuständig ist für alle Belange der Typgenehmigung für Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten oder der Einzelgenehmigung für ein Fahrzeug; für das Autorisierungsverfahren und für die Ausstellung und gegebenenfalls den Entzug von Genehmigungsbögen; für die Wahrnehmung der Aufgabe einer Kontaktstelle für die Genehmigungsbehörden anderer Mitgliedstaaten; für die Benennung der Technischen Dienste und dafür, dass der Hersteller seine Pflichten in Bezug auf die Übereinstimmung der Produktion erfüllt.

Das aktuelle Verzeichnis der Typgenehmigungsbehörden kann auf der Website der Kommission abgerufen werden: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18442?locale=de>

(*Richtlinie 2007/46/EG, Artikel 3 Absatz 29*)

Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE, „United Nations Economic Commission for Europe“)

Gremium der Vereinten Nationen mit der Aufgabe, ein politisches, finanzpolitisches und regulatorisches Umfeld zu fördern, das dem Wirtschaftswachstum, einer innovativen Entwicklung und größerer Wettbewerbsfähigkeit in der europäischen Region zuträglich ist.

Umweltschutzbehörde der USA (US EPA, „United States Environmental Protection Agency“)

Die nationale Umweltschutzbehörde der Vereinigten Staaten von Amerika – eine Agentur der

US-amerikanischen Bundesregierung, deren Aufgabe im Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt durch die Ausarbeitung und Durchsetzung einschlägiger Rechtsvorschriften besteht.

Gesamtfahrzeug-Typgenehmigung (WVTA, „Whole Vehicle Type Approval“)

Ein EU-Genehmigungssystem für Fahrzeuge auf der Grundlage von Richtlinie 2007/46/EG, bei dem Hersteller eine Zertifizierung für einen Fahrzeugtyp in einem EU-Mitgliedstaat erhalten und diesen dann EU-weit ohne weitere Prüfungen vertreiben können.

Prüfung im Beisein von Zeugen

Die Vorgehensweise, die im Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens erforderlichen Prüfungen in den zertifizierten Laboratorien des Automobilherstellers unter der Aufsicht des benannten Technischen Dienstes durchzuführen.

Weltweit harmonisiertes Prüfverfahren für leichte Nutzfahrzeuge (WLTP, „worldwide harmonized light vehicles test procedure“)

Global vereinheitlichter Standard zur Bestimmung der Werte für Schadstoff- und CO₂-Emissionen, den Kraftstoff- oder Energieverbrauch und die elektrische Reichweite von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen.

Ziel dieses Projektes ist die Entwicklung eines weltweit harmonisierten Fahrzyklus für die Prüfung von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (WLTC, „worldwide harmonised light vehicles test cycle“), mit dem für die ganze Welt typische Fahreigenschaften abgebildet und so die Voraussetzung für eine legislative, weltweit harmonisierte Typzertifizierungsprüfung ab 2014 geschaffen werden soll.

ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS

Datum der Annahme	28.2.2017
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 40 -: 2 0: 2
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Nikos Androulakis, Pilar Ayuso, Ivo Belet, José Blanco López, Dita Charanzová, Mireille D'Ornano, Miriam Dalli, Daniel Dalton, Seb Dance, Mark Demesmaecker, Bas Eickhout, Ismail Ertug, Eleonora Evi, Fredrick Federley, Ildikó Gáll-Pelcz, Gerben-Jan Gerbrandy, Jens Gieseke, Julie Girling, Françoise Grossetête, Hans-Olaf Henkel, Krišjānis Kariņš, Kateřina Konečná, Merja Kyllönen, Cláudia Monteiro de Aguiar, Massimo Paolucci, Franck Proust, Christine Revault D'Allonnes Bonnefoy, Dominique Riquet, Massimiliano Salini, Christel Schaldemose, Sven Schulze, Olga Sehnalová, Ivan Štefanec, Neoklis Sylikiotis, Carlos Zorrinho, Kosma Złotowski
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter	Lucy Anderson, Antonio López-Istúriz White, Angelika Niebler, Julia Reda, Bronis Ropė, Andreas Schwab, Martina Werner, Marco Zullo

SCHLUSSABSTIMMUNG IN NAMENTLICHER ABSTIMMUNG IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS

40	+
ALDE	Dita Charanzová, Fredrick Federley, Gerben-Jan Gerbrandy, Dominique Riquet
ECR	Daniel Dalton, Mark Demesmaeker, Julie Girling
EFDD	Eleonora Evi, Marco Zullo
GUE/NGL	Kateřina Konečná, Merja Kyllönen, Neoklis Sylikiotis
PPE	Pilar Ayuso, Ivo Belet, Jens Gieseke, Françoise Grossetête, Ildikó Gáll-Pelcz, Krišjānis Kariņš, Antonio López-Istúriz White, Cláudia Monteiro de Aguiar, Angelika Niebler, Franck Proust, Sven Schulze, Andreas Schwab, Ivan Štefanec
S&D	Lucy Anderson, Nikos Androulakis, José Blanco López, Miriam Dalli, Seb Dance, Ismail Ertug, Massimo Paolucci, Christine Revault D'Allonnes Bonnefoy, Christel Schaldemose, Olga Sehnalová, Martina Werner, Carlos Zorrinho
VERTS/ALE	Bas Eickhout, Julia Reda, Bronis Ropė

2	-
ECR	Hans-Olaf Henkel
ENF	Mireille D'Ornano

2	0
ECR	Kosma Zlotowski
PPE	Massimiliano Salini

Erläuterungen:

+ : dafür

- : gegen

0 : Enthaltung