



Zittingsdocument

A8-0049/2017

2.3.2017

VERSLAG

over het onderzoek naar emissiemetingen in de automobielsector
(2016/2215(INI))

Enquêtecommissie emissiemetingen in de automobielsector

Rapporteurs: Jens Gieseke, Gerben-Jan Gerbrandy

INHOUD

	Blz.
CONCLUSIES	3
VOLLEDIG ONDERZOEKSVERSLAG.....	19
HOOFDSTUK 1: INLEIDING	19
HOOFDSTUK 2: TECHNISCHE ACHTERGROND	24
HOOFDSTUK 3: LABORATORIUMPROEVEN EN REËLE EMISSIES	27
HOOFDSTUK 4: MANIPULATIE-INSTRUMENTEN.....	40
HOOFDSTUK 5: TYPEGOEDKEURING EN CONFORMITEIT TIJDENS GEBRUIK.....	50
HOOFDSTUK 6: HANDHAVING EN SANCTIES.....	57
HOOFDSTUK 7: BEVOEGDHEDEN EN BEPERKINGEN VAN DE ENQUÊTECOMMISSIE	63
AANHANGSEL A: MANDAAT VAN DE ENQUÊTECOMMISSIE	70
AANHANGSEL B: DE ENQUÊTECOMMISSIE.....	73
AANHANGSEL C: ACTIVITEITEN VAN DE ENQUÊTECOMMISSIE.....	77
AANHANGSEL D: TIJDSHEMA.....	87
AANHANGSEL E: GLOSSARIUM	100
UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE TEN PRINCIPALE BEVOEGDE COMMISSIE.....	106
HOOFDELIJKE EINDSTEMMING IN DE TEN PRINCIPALE BEVOEGDE COMMISSIE	107

CONCLUSIES

over het onderzoek naar emissiemetingen in de automobielsector (2016/2215(INI))

De Enquêtecommissie emissiemetingen in de automobielsector,

- gezien artikel 226 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU),
 - gezien Besluit 95/167/EG, Euratom, EGKS van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 19 april 1995 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het enquêterecht van het Europees Parlement¹,
 - gezien het Besluit (EU) 2016/34 van het Europees Parlement van 17 december 2015 over de instelling, de bevoegdheden, het aantal leden en de duur van het mandaat van de Enquêtecommissie naar emissiemetingen in de automobielsector²,
 - gezien Verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie³,
 - gezien Richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd⁴,
 - gezien Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa⁵,
 - gezien zijn resolutie van 27 oktober 2015 over emissiemetingen in de automobielsector⁶,
 - gezien zijn resolutie van 13 september 2016 over het onderzoek naar emissiemetingen in de automobielsector (interim-verslag)⁷,
 - gezien artikel 198, lid 11, van zijn Reglement,
- A. overwegende dat, op grond van een voorstel van de Conferentie van voorzitters, het Parlement op 17 december 2015 besloten heeft een enquêtecommissie in te stellen om onderzoek te verrichten naar vermeende inbreuken op het Unierecht en vermeend wanbeheer bij de toepassing daarvan in verband met emissiemetingen in de

¹ PB L 113 van 19.5.1995, blz. 1.

² PB L 10 van 15.1.2016, blz. 13.

³ PB L 171 van 29.6.2007, blz. 1.

⁴ PB L 263 van 9.10.2007, blz. 1.

⁵ PB L 152 van 11.6.2008, blz.1.

⁶ Aangenomen teksten, P8_TA(2015)0375.

⁷ Aangenomen teksten, P8_TA(2016)0322.

automobielsector evenals onderzoek naar het vermeende falen van de Commissie om tijdig tests in te voeren die reële rijomstandigheden weerspiegelen en maatregelen te treffen die het gebruik van manipulatie-instrumenten aanpakken, zoals bepaald in artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 715/2007;

- B. overwegende dat een inbreuk het bestaan van onrechtmatig gedrag impliceert, namelijk een handelen of nalaten in strijd met de wet, van instellingen of organen van de Unie of van lidstaten bij de tenuitvoerlegging van het Unierecht;
- C. overwegende dat wanbeheer gedefinieerd wordt als slecht of falend bestuur waarvan bijvoorbeeld sprake is als een instelling de beginselen van behoorlijk bestuur niet in acht neemt, en overwegende dat onder meer als voorbeelden van wanbeheer te boek staan: bestuurlijke onregelmatigheden en nalatigheden, misbruik van bevoegdheid, oneerlijkheid, slecht functioneren of onbekwaamheid, discriminatie, vermijdbare vertragingen, weigering van informatie, onachtzaamheid, en andere gebreken die de ondeugdelijke tenuitvoerlegging van het Unierecht op elk door dit recht bestreken gebied weerspiegelen;
- D. overwegende dat het marktaandeel van op diesel rijdende personenwagens de laatste decennia in de Europese Unie is toegenomen en een niveau heeft bereikt waarop deze wagens in bijna elke lidstaat meer dan de helft van de nieuwe verkochte personenwagens uitmaken; overwegende dat deze aanhoudende stijging van het marktaandeel van dieselvoertuigen ook het gevolg is van het klimaatbeleid van de EU, aangezien dieseltechnologie op het gebied van CO₂-uitstoot een voorsprong heeft op benzinemotoren; overwegende dat dieselmotoren in vergelijking met benzinemotoren tijdens de verbranding veel meer andere verontreinigende stoffen dan CO₂ voortbrengen die een grote en rechtstreeks schadelijke invloed hebben op de volksgezondheid, zoals NO_x, SO_x en fijnstof; overwegende dat er technologieën bestaan en op de markt beschikbaar zijn die deze verontreinigende stoffen beperken;

heeft de volgende conclusies aangenomen:

Laboratoriumproeven en reële emissies

1. Emissiecontroletechnologieën (ECT) die beschikbaar waren op het ogenblik dat de Euro 5- en Euro 6-normen werden vastgesteld, voor zover correct toegepast, maakten het mogelijk dat dieselwagens al ten tijde van de inwerkingtreding van de Euro 5- en Euro 6-normen onder reële rijomstandigheden konden voldoen aan de NO_x-emissiegrenswaarden van respectievelijk 180 mg/km (Euro 5) en 80 mg/km (Euro 6), en niet uitsluitend in laboratoriumproeven. Gebleken is dat onder reële rijomstandigheden, ongeacht het brandstoftype, kan worden voldaan aan de Euro 6-emissiegrenswaarden, indien een geschikte, wijdverbreid beschikbare technologie wordt gebruikt. Dit betekent dat sommige autofabrikanten er niet om technische, maar om economische redenen voor gekozen hebben technologie te gebruiken die het mogelijk maakt dat alleen in laboratoriumproeven aan de emissiegrenswaarden wordt voldaan.
2. Er bestaan grote verschillen tussen de NO_x-emissies van de meeste dieselwagens (Euro 3-6) zoals die gemeten zijn in laboratoriumproeven tijdens de typegoedkeuringsprocedure aan de hand van de Europese rijcyclus (NEDC), en die voldoen aan de wettelijke emissiegrenswaarden, en de NO_x-emissies van deze wagens

onder reële rijomstandigheden, die de grenswaarde in aanzienlijke mate overschrijden. Deze verschillen betreffen de overgrote meerderheid van de dieselwagens en zijn niet beperkt tot voertuigen van Volkswagen die uitgerust zijn met verboden manipulatie-instrumenten. Deze verschillen dragen in grote mate bij aan de door verschillende lidstaten gemaakte inbreuken op Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

3. Deze discrepanties, en de aanzienlijke negatieve gevolgen daarvan voor de verwezenlijking van luchtkwaliteitsdoelstellingen, in het bijzonder in stedelijke gebieden, zijn de Commissie, de verantwoordelijke autoriteiten van de lidstaten en vele andere belanghebbenden, ten minste vanaf 2004-2005 bekend, toen Verordening (EG) nr. 715/2007 in voorbereiding was. De discrepanties zijn sinds 2010-2011 bevestigd door een groot aantal onderzoeken van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO) en sinds 2004 door andere onderzoeksinstanties.
4. Er zijn aanzienlijke verschillen in de gemeten waarden van CO₂-emissies en brandstofverbruik tussen laboratoriumproeven en proeven op de weg, hoewel deze verschillen kleiner zijn dan voor de NO_x-emissies.
5. Voor september 2015 werden de discrepanties in het algemeen toegeschreven aan de ontoereikendheid van de NEDC-laboratoriumtest, die niet representatief is voor reële emissies, en aan de optimaliseringsstrategieën die de fabrikanten gebruikten om voor de laboratoriumproeven te slagen door ECT in hun voertuigen dusdanig te kalibreren dat de doeltreffendheid ervan uitsluitend binnen de grensvoorwaarden van de NEDC-test is gewaarborgd. De discrepanties werden in het algemeen niet toegeschreven aan het mogelijke gebruik van verboden manipulatie-instrumenten.
6. In plaats van te wachten op een nieuwere, meer realistische en gecertificeerde testprocedure, besloten de medewetgevers in 2007 door te gaan met de ontwikkeling van de Euro 5/6-wetgeving, terwijl ze tegelijkertijd de Commissie de opdracht gaven om de testcycli regelmatig te beoordelen en, indien nodig, deze aan te passen zodat deze de emissies bij reëel rijden op de weg adequaat weerspiegelen, zoals die door de wetgevers in 2007 is ingevoegd. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling en invoering van emissietests in reële rijomstandigheden (RDE) aan de hand van draagbare emissiemeetsystemen (PEMS) die met ingang van 2017 onderdeel uitmaken van de typegoedkeuringsprocedure, terwijl tegelijkertijd het begrip van een conformiteitsfactor is ingevoerd die in de praktijk de momenteel geldende emissienormen verzwakt.
7. Tegelijkertijd nam de ontwikkeling van een nieuwe, meer realistische laboratoriumtestprocedure, de zogenoemde wereldwijde testprocedure voor lichte voertuigen (WLTP), die de verouderde NEDC moet vervangen, zeer veel tijd in beslag. Deze test zal een verplicht onderdeel zijn van de typegoedkeuringsprocedure voor alle nieuwe voertuigtypen vanaf 1 september 2017 en voor alle nieuwe voertuigen één jaar later. De WLTP is door de Commissie en de lidstaten gekozen als de testprocedure voor CO₂-emissies, emissies van andere verontreinigende stoffen en brandstofverbruiksmetingen met het oog op de typegoedkeuring.
8. De buitensporig lange duur van het proces dat geleid heeft tot de invoering van de wettelijke RDE-tests kan onvoldoende verklaard worden door de complexiteit van de ontwikkeling van een nieuwe testprocedure, de benodigde tijd voor de technische

ontwikkeling van PEMS, en de duur van de bestuurlijke en besluitvormingsprocessen op EU-niveau. De vertragingen waren ook het gevolg van de keuze van politieke prioriteiten, de invloed van lobbyisten en de voortdurend door de sector uitgeoefende druk die de Commissie en de lidstaten ernaar deed streven om de sector in de nasleep van de financiële crisis van 2008 niet met lasten op te zadelen.

9. De RDE-test die op 28 oktober 2015 door het technisch comité motorvoertuigen (TCMV) is goedgekeurd, voerde een "tijdelijke conformiteitsfactor" van 2,1 in, met als gevolg dat voertuigen 168 mg NO_x/km mogen uitstoten in de RDE-test die van toepassing is op alle nieuwe voertuigen vanaf september 2019 (nieuwe voertuigtypen vanaf september 2017), d.i. vier jaar na de inwerkingtreding van de grenswaarde van 80 mg/km uit hoofde van de Euro 6-regels. Een "definitieve conformiteitsfactor" van 1,5 geldt voor alle nieuwe voertuigen vanaf 2021 (nieuwe voertuigtypen vanaf 2020) met als gevolg dat voertuigen 120 mg NO_x/km mogen uitstoten in de RDE-test.
10. Het is discutabel, zoals door verschillende deskundigen wordt bevestigd, of het wel nodig is om een conformiteitsfactor op te nemen in de RDE-test, aangezien dit duidelijk in tegenspraak blijft met de resultaten van verschillende onafhankelijke tests die werden verricht op Euro 6-voertuigen en die lieten zien dat NO_x-conformiteitsfactoren van minder dan 1,5 of zelfs veel minder dan 1 reeds haalbaar zijn. Bovendien zijn conformiteitsfactoren niet te rechtvaardigen vanuit technisch oogpunt en weerspiegelen ze niet een duidelijke noodzaak nieuwe technologie te ontwikkelen. Ze maken het mogelijk om het huidige gebruik van minder doeltreffende technologie voort te zetten, hoewel er op de markt doeltreffende technologie verkrijgbaar is die echter vanwege de huidige economische situatie nog niet weinig gebruikt wordt.
11. De invoering en toepassing van conformiteitsfactoren op de overeengekomen niveaus kan worden beschouwd als een feitelijke, voor een aanzienlijke periode geldige, algehele afwijking van de toepasselijke emissiegrenswaarden. Dit druist in tegen de doelstellingen van de basisverordening, Verordening (EG) nr. 715/2007, aangezien de vastgestelde conformiteitsfactoren niet alleen de meetonzekerheid van PEMS weergaven, maar ook verder werden aangepast aan de vraag naar meer soepelheid van de lidstaten en de autofabrikanten, zonder dat daarvoor een technische rechtvaardiging werd gegeven. Bijgevolg kwam de Commissie juridische zaken van het Europees Parlement tot de aanbeveling om de RDE-test als ultra vires te beschouwen, aangezien deze de in artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 715/2007 vervatte bevoegdheid te buiten gaat en aldus een inbreuk vormt op het EU-recht.
12. Ondanks de genoemde redenen ontbrak het de Commissie aan politieke wil en besluitvaardigheid om in het licht van de ernst van de hoge NO_x-emissies in te grijpen en voorrang te geven aan de bescherming van de volksgezondheid die in het gedrang kwam.
13. Het is gerechtvaardigd om een lagere NO_x-emissiegrenswaarde voor te stellen voor dieselwagens, aangezien er in de wereld normen bestaan die veel strikter zijn dan de huidige EU-normen en omdat de technologie om de NO_x-emissies te beperken, reeds bestaat, aangezien autofabrikanten uit de EU in de VS dieselwagens in de handel brengen die moeten voldoen aan veel lagere NO_x-emissiegrenswaarden.

Verantwoordelijkheden van de lidstaten

14. Het niet actief deelnemen van de lidstaten aan de werkgroep "Real Driving Emissions – Light-Duty Vehicles" (RDE-LDV) is een vorm van wanbeheer. Volgens de verstrekte notulen heeft, enkele lidstaten daargelaten, zoals het VK, Nederland, Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Spanje, de overgrote meerderheid niet deelgenomen aan de RDE-LDV-werkgroep, hoewel zij zich kritisch uitliet over de voorstellen van de Commissie. Gezien de hoofdrol die de lidstaten vervullen bij de handhaving van de verordening, de bekende discrepanties bij de NO_x-emissies van dieselveertuigen en de significante negatieve gevolgen daarvan voor de verwezenlijking van de luchtkwaliteitsdoelstellingen, hadden de lidstaten moeten deelnemen aan de werkzaamheden van de groep. Die deelname zou ook hebben bijgedragen aan een beter evenwicht in de samenstelling van de werkgroep.
15. Uit de analyse van de notulen van de werkgroep RDE-LDV en van het TCMV blijkt dat sommige lidstaten tijdens verschillende gelegenheden het goedkeuringsproces van de RDE-tests hebben vertraagd en voorstander waren van minder strikte testmethoden. Voorts hebben meerdere lidstaten (Italië, Spanje, Frankrijk, Slowakije, Roemenië en Hongarije) de vorming van een gekwalificeerde meerderheid in het TCMV voorkomen, waardoor de stemming over het eerste RDE-pakket is uitgesteld, zodat het gehele RDE-proces vertraging opliep en momenteel nog steeds niet voltooid is, terwijl oorspronkelijk was voorzien dat het voor nalevingsdoeleinden toepasselijk zou zijn vanaf de datum van invoering van de Euro 6-emissiegrenswaarden (2014 voor nieuwe typegoedkeuringen en 2015 voor alle nieuwe voertuigen). Ten gevolge van de voorkeur van enkele lidstaten voor een hogere waarde van de conformiteitsfactor, zullen nieuwe voertuigmodellen niet eerder dan 2020 moeten voldoen aan de niet te overschrijden Euro 6-emissienormen, die reeds in 2007 door de medewetgevers werden overeengekomen. Dit is zes jaar later dan oorspronkelijk was gepland en drie jaar later dan het tijdschema dat de Europese Commissie heeft voorgesteld in haar CARS 2020-mededeling van 8 november 2012 (COM(2012)0636).
16. De analyse van de notulen van de TCMV-vergaderingen toont aan dat tal van lidstaten (Italië, Spanje, Frankrijk, Slowakije, Roemenië, Hongarije, Tsjechië, Bulgarije, Polen, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk) sterk gekant waren tegen het ambitieuzere voorstel van de Commissie inzake conformiteitsfactoren voor NO_x-emissiegrenswaarden, en in plaats daarvan akkoord gingen met hogere conformiteitsfactorwaarden die overeenstemden met minder veeleisende milieudoelstellingen. Sommige lidstaten legden een ander standpunt voor aan het publiek dan aan de deelnemers van het TCMV.

Verantwoordelijkheden van de Commissie

17. De Commissie heeft de middelen die haar op het niveau van het TCMV en de RDE-LDV-werkgroep ter beschikking stonden niet aangewend om het besluitvormingsproces te bespoedigen en te komen tot een tijdige aanpassing van de typegoedkeuringstests waardoor die de reële rijomstandigheden weerspiegelen, zoals voorgeschreven in artikel 14, lid 3, van Verordening (EG) nr. 715/2007.
18. Ondanks het feit dat de verontreinigende uitstoot van voertuigen niet alleen een zeer gevoelig en politiek probleem is, maar ook de Europese burgers grote zorgen baart,

heeft de Commissie geen pogingen ondernomen om het besluitvormingsproces te bespoedigen door gebruik te maken van de mogelijkheid die voorzien is in de regelgevingsprocedure met toetsing om het voorstel op het niveau van de Raad naar voren te brengen en zo de politieke bewustwording te vergroten en extra druk uit te oefenen op dwarsliggende lidstaten. De Commissie heeft nagelaten tijdig te handelen in het kader van haar verantwoordelijkheid om de testprocedure regelmatig te beoordelen en te herzien, zodat deze de reële rijomstandigheden weerspiegelde. Dit komt neer op wanbeheer.

19. Als de entiteit verantwoordelijk voor het proces en de agenda van de RDE-LDV-werkgroep had de Commissie ervoor moeten zorgen dat de RDE-LDV-werkgroep eerder had gekozen voor het testen aan de hand van PEMS, temeer die keuze ook was voorgesteld in overweging 15 van Verordening (EG) nr. 715/2007, breed gedragen werd binnen de RDE-LDV-groep en het GCO reeds in november 2010 tot de slotsom gekomen was dat de PEMS-testmethoden robuust genoeg waren. Dit komt neer op wanbeheer.
20. Betere coördinatie tussen de verschillende betrokken diensten van de Commissie, waaronder het GCO, zou het proces van de aanpassing van de tests versneld hebben. Betere samenwerking tussen de directoraten-generaal bij de ontwikkeling van wetgeving inzake emissies en bij het toezicht op de tenuitvoerlegging daarvan zou kunnen hebben geleid tot betere resultaten wat betreft de luchtkwaliteit en de bescherming van de volksgezondheid in de EU. Nalatigheid in de aanpak van ernstige niet-naleving van de internemarktnormen van de EU en beleidsinstrumenten inzake de oorzaken van luchtvervuiling komt neer op wanbeheer.
21. Meer dan de helft van de deelnemers aan de RDE-LDV-werkgroep bestond uit deskundigen van de autofabrikanten en andere sectoren van de automobiellindustrie. Dit is onder meer een gevolg van een gebrek aan voldoende technische expertise binnen de diensten van de Commissie. Hoewel de Commissie een breed scala van belanghebbenden heeft geraadpleegd en de vrije toegang tot de RDE-LDV-groep heeft gewaarborgd, had zij verdergaande maatregelen moeten treffen om "voor zover mogelijk, te zorgen voor een evenwichtige vertegenwoordiging van relevante belanghebbenden, waarbij rekening gehouden wordt met de specifieke taken van de deskundigengroep en het verlangde type expertise", zoals voorgeschreven door de horizontale regels voor deskundigengroepen van de Commissie van 10 november 2010.
22. De Commissie had moeten ingrijpen om ervoor te zorgen dat de industrie niet oververtegenwoordigd was in de RDE-LDV-werkgroep en dat haar vertegenwoordigers er geen centrale rol konden spelen. Nu was het zo dat deze vertegenwoordigers van de automobielsector de werkzaamheden voortdurend vertraagden door opnieuw onderwerpen ter sprake te brengen die toegelicht of zelfs afgehandeld werden geacht.
23. De Commissie had stelselmatig zinvolle en volledige notulen moeten maken van de vergaderingen van de RDE-LDV-werkgroep. Dit komt neer op wanbeheer. Voorts valt het te betreuren dat tijdens de vergaderingen van de Werkgroep Emissies van Motorvoertuigen geen notulen zijn gemaakt.

Manipulatie-instrumenten

24. In het algemeen is geen rekening gehouden met de mogelijkheid van manipulatie-instrumenten in de zin van artikel 3, lid 10, van Verordening (EG) nr. 715/2007, om het verschil te verklaren tussen de NO_x-emissies gemeten in laboratoria en de emissies die werden gemeten op de weg. In het algemeen bestond niet het vermoeden dat manipulatie-instrumenten daadwerkelijk gebruikt werden in de EU geproduceerde personenwagens ondanks het feit dat dergelijke instrumenten in de VS in 1995 in lichte voertuigen en in 1998 in zware voertuigen waren aangetroffen en dat het GCO in zijn verslag "A complementary emissions test for light-duty vehicles" uit 2013 op de mogelijkheid wijst dat manipulatiestrategieën worden gebruikt.
25. De reikwijdte en de bepalingen van het verbod op manipulatie-instrumenten zijn nooit door iemand betwist. Tot de zaak Volkswagen heeft geen enkele lidstaat of autofabrikant de bepalingen betreffende manipulatie-instrumenten ooit betwist of daarover opheldering gevraagd, wat ook geldt voor de uitvoering van het verbod.
26. Enkele door autofabrikanten toegepaste emissiecontrolestrategieën wijzen in de richting van mogelijk gebruik van verboden manipulatie-instrumenten. Sommige fabrikanten verminderen bijvoorbeeld de effectiviteit van emissiecontroletechnologieën (ECT's) buiten specifieke "thermale kaders" die dichtbij het omgevingstemperatuurspectrum liggen dat wordt voorgeschreven door de NEDC, met de bewering dat een dergelijke vermindering noodzakelijk is om de motor tegen schade te beschermen, hetgeen in overeenstemming is met de uitzonderingen op het verbod op manipulatie-instrumenten als bepaald in artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 715/2007. Die thermale kaders zijn zelden gerechtvaardigd op grond van de technische beperkingen van de ECT's. Andere fabrikanten moduleren ECT's om de effectiviteit daarvan te verminderen nadat er enige tijd na het starten van de motor, nagenoeg de duur van de test, is verstreken. Voorts zijn in veel gevallen de tijdens een testcyclus na verloop van een bepaalde tijd na de start van de motor gemeten emissies zonder geldige reden hoger, gezien de technische functionaliteit van de ECT's, dan de tijdens dezelfde cyclus gemeten emissies onmiddellijk na de start van de motor.
27. Na het Volkswagen-schandaal hebben enkele autofabrikanten hun thermale kaders aangepast om hun bestaande emissiecontroletechnologieën te kunnen laten werken binnen een veel breder temperatuurbereik.
28. Optimaliseringsstrategieën die de doeltreffendheid van ECT's verminderen kunnen worden toegeschreven aan commerciële keuzes van de autofabrikant om andere doelstellingen te behalen, zoals het terugdringen van het brandstofverbruik, het bevorderen van het gebruiksgemak, het verlagen van de kosten door goedkopere onderdelen te gebruiken of het aanpakken van ontwerpbeperkingen. Deze doelstellingen vallen niet onder de uitzonderingen op het verbod op het gebruik van manipulatie-instrumenten.
29. Voor september 2015 heeft geen enkele autoriteit van de EU of van een lidstaat naar verboden gebruik van manipulatie-instrumenten gezocht of dat gebruik aangetoond. Geen enkele autoriteit of technische dienst van een lidstaat heeft andere tests uitgevoerd dan de NEDC-tests in het kader van een typegoedkeuringsprocedure en uit dergelijke tests kan op zichzelf het gebruik van manipulatie-instrumenten niet worden afgeleid.

Hoewel een andere test op zichzelf het gebruik van manipulatie-instrumenten niet noodzakelijk opspoort, zou het gebruik van andere tests dan de NEDC-tests hebben kunnen wijzen op verdacht emissiegedrag en de behoefte aan verder onderzoek. Op 26 januari 2017 heeft de Commissie een mededeling bekendgemaakt met een richtsnoer voor de beoordeling van aanvullende emissiestrategieën en de aanwezigheid van manipulatie-instrumenten. Daarin wordt een testprotocol inzake manipulatie-instrumenten voorgesteld om lidstaten te helpen bij het opsporen van mogelijke manipulatie-instrumenten door voertuigen te testen onder niet te voorspellen variaties van de standaardtestomstandigheden.

30. De overgrote meerderheid van autofabrikanten op de EU-markt verklaart dat zij gebruikmaakt van de uitzonderingen op het verbod van manipulatie-instrumenten zoals voorzien in artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 715/2007. Lopende onderzoeken en rechtszaken op nationaal niveau zullen uitwijzen of emissiecontrolestrategieën van autofabrikanten een onrechtmatig gebruik van manipulatie-instrumenten vormen of een rechtmatige toepassing van de uitzonderingen. In het richtsnoer van de Commissie wordt ook een methodologie voorgesteld voor de technische beoordeling van aanvullende emissiestrategieën door nationale typegoedkeuringsautoriteiten.
31. Autofabrikanten waren niet verplicht om hun emissiestrategieën openbaar te maken of te rechtvaardigen, zoals dat wel het geval was voor zware bedrijfsvoertuigen. Een dergelijke verplichting zou de controle op manipulatie-instrumenten vergemakkelijken. Zelfs met RDE-tests kan het risico dat in de toekomst manipulatiestrategieën worden gebruikt, niet geheel worden uitgesloten.
32. Deskundigen hebben vastgesteld dat er consensus over bestaat dat voorafgaande controle en mogelijke opsporing van een frauduleus manipulatie-instrument in een emissiesysteem door onbeperkte toegang tot de eigendomssoftware van het voertuig geen werkbare methode is, vanwege de extreme complexiteit van dergelijke software.

Verantwoordelijkheden van de lidstaten

33. In de 28 lidstaten wordt het EU-recht niet consistent toegepast, waardoor er onzekerheid ontstaat over de interpretatie van wettelijke bepalingen en de interne markt wordt ondermijnd.
34. De lidstaten zijn hun verplichting om toezicht te houden op de handhaving van het verbod op gebruik van manipulatie-instrumenten, zoals uiteengezet in artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 715/2007, niet nagekomen. Geen enkele lidstaat heeft de manipulatie-instrumenten opgespoord die in de voertuigen van Volkswagen ingebouwd waren, met name de lidstaten waarvan de nationale typegoedkeuringsinstantie die voertuigen een typegoedkeuring heeft verleend. Bovendien blijkt uit ons onderzoek dat de meeste lidstaten, en in ieder geval Duitsland, Frankrijk, Italië en Luxemburg, over bewijs beschikten dat emissiecontrolestrategieën niet gericht waren op het gebruik van een wagen in reële rijomstandigheden, maar dat ze veeleer reageerden op soortgelijke voorwaarden als die van de NEDC-testcyclus (temperatuur, duur, snelheid), om de testcyclus van de typegoedkeuringsprocedure met succes te doorlopen.
35. De lidstaten lijken geen vergelijkbare aanpak te hebben gekozen voor de beoordeling en evaluatie van de naleving van het Unierecht betreffende manipulatie-instrumenten, met

name ten aanzien van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 715/2007.

36. De meeste lidstaten hebben geen pogingen ondernomen om aan de hand van de uitvoering van aanvullende tests buiten de NEDC-voorwaarden om de grote verschillen tussen de gemeten emissieniveaus in het laboratorium en die op de weg beter te begrijpen. Dit komt neer op wanbeheer.

Verantwoordelijkheden van de Commissie

37. De Commissie had niet de juridische verplichting om zelf manipulatie-instrumenten op te sporen, maar wel de juridische verplichting om toe te zien op de handhaving van het verbod op manipulatie-instrumenten door de lidstaten. Ondanks het feit dat relevante diensten van de Commissie kennis hadden van en onderling communiceerden over mogelijke illegale praktijken van de fabrikanten in strijd met Verordening (EG) nr. 715/2007, heeft noch de Commissie uit zichzelf noch het GCO namens haar technisch of juridisch onderzoek verricht of om informatie of nadere maatregelen van de lidstaten verzocht om na te gaan of er sprake was van schending van het recht. Dit komt neer op wanbeheer en nalatigheid.
38. De wetgeving inzake emissies van zware bedrijfsvoertuigen is ten aanzien van manipulatie-instrumenten altijd strikter geweest dan de wetgeving betreffende lichte voertuigen. Het blijft onduidelijk waarom de Commissie de striktere bepalingen van de wetgeving voor zware bedrijfsvoertuigen niet heeft overgenomen voor de wetgeving betreffende lichte voertuigen.
39. Bovendien wezen onderzoeksbevindingen van het GCO, de eigen wetenschappelijke instantie van de Commissie, op het mogelijke gebruik van manipulatie-instrumenten en werden deze door ambtenaren van Commissie beschouwd als een duidelijk geval van "hard cycle beating" (de testcyclus te slim af zijn). De gegevens over het betrokken Euro 5a-dieselveertuig maakten ook deel uit van het GCO-verslag over eco-innovatie dat in 2013 werd gepubliceerd en in principe verkrijgbaar is voor alle ambtenaren van de Commissie.
40. Ondanks de duidelijke aanwijzingen van mogelijk onrechtmatig gebruik van manipulatie-instrumenten, maakte de Commissie nooit gebruik van de bepaling in Verordening (EG) nr. 692/2008 die haar de bevoegdheid verleent om de typegoedkeuringsinstanties van de lidstaten te verzoeken informatie te verstrekken over de werking van emissietechnologie bij lage temperatuur.
41. De Commissie had aan de correspondentie tussen het GCO en DG ENTR, DG Milieu en DG CLIMA, waarin mogelijk "vreemd" emissiegedrag in 2008 en 2010 werd besproken, een vervolg moeten geven. De rechtvaardiging waarom er geen actie werd ondernomen, namelijk omdat er geen aanwijzingen of geen duidelijke bewijzen waren van het mogelijke gebruik van manipulatie-instrumenten door autofabrikanten, is niet correct, aangezien er in de correspondentie aanwijzingen voor werden gegeven. Dit komt neer op wanbeheer, aangezien er alleen bewijzen kunnen worden gevonden als daar daadwerkelijk naar wordt gezocht.
42. De Commissie had ervoor moeten zorgen dat de onderzoeksbevindingen van het GCO en de tussen de diensten van de Commissie besproken zorgen met betrekking tot

mogelijk onrechtmatige praktijken van fabrikanten de hogere niveaus van de hiërarchie bereikten – wat naar verluidt niet gebeurd is – zodat passende maatregelen genomen hadden kunnen worden. Dit komt neer op wanbeheer.

Typegoedkeuring en conformiteit onder bedrijfsomstandigheden

43. Typegoedkeuring in de EU is een complex proces, met verschillende opties voor autofabrikanten om informatie te verstrekken aan een van de 28 nationale typegoedkeuringsinstanties om een typegoedkeuringscertificaat te verkrijgen dat in de gehele Unie erkend wordt.
44. In het huidige kader is er geen specifiek EU-toezicht voorzien ten aanzien van typegoedkeuring van voertuigen, en de voorschriften worden in de lidstaten op verschillende wijze uitgelegd, deels vanwege het ontbreken van een effectief systeem voor de informatie-uitwisseling tussen typegoedkeuringsinstanties en technische diensten.
45. Het niveau van technische expertise en personele en financiële middelen kan aanzienlijk verschillen tussen de typegoedkeuringsinstanties en technische diensten en het gebrek aan een geharmoniseerde uitleg van de voorschriften kan tot onderlinge concurrentie leiden. Autofabrikanten staat het in beginsel vrij om in hun contacten met de typegoedkeuringsinstantie en de technische dienst te kiezen voor de meest soepele en minst strikte uitleg van de voorschriften, alsook de laagste tarieven.
46. In Richtlijn 2007/46/EG wordt bepaald dat de typegoedkeuringsinstantie de Commissie in kennis stelt van een besluit tot afwijzing van een aanvraag voor typegoedkeuring. Het is echter niet duidelijk welke maatregelen de Commissie moet treffen na een dergelijke kennisgeving en op welke wijze dergelijke follow-up-maatregelen worden gecoördineerd met de lidstaten. Er bestaat geen duidelijk en effectief systeem om te voorkomen dat een autofabrikant, nadat een eerdere typegoedkeuringaanvraag in een lidstaat is afgewezen, een aanvraag in een andere lidstaat indient, of dat een test wordt uitgevoerd in een andere technische dienst nadat een model een test bij een eerste technische dienst niet heeft doorstaan. Om een eventuele verplaatsing door "technische dumping" te voorkomen, moeten de fabrikanten kunnen worden verplicht om hun keuze voor een technische dienst te verantwoorden tegenover de Commissie.
47. Er is een evident gebrek aan controle na typegoedkeuring, deels als gevolg van de huidige voorschriften, deels als gevolg van de onzekerheid welke autoriteit belast is met markttoezicht. Van effectieve conformiteitscontrole van de voertuigenproductie, van in gebruik zijnde voertuigen en voertuigen aan het einde van de levensduur, teneinde geproduceerde en in gebruik zijnde voertuigen op te sporen die niet overeenstemmen met het typegoedgekeurde voertuig, is dikwijls geen sprake of vindt slechts plaats op basis van documenten, en niet door middel van fysieke tests verricht in aanwezigheid van de autoriteiten.
48. Het testen van in gebruik zijnde voertuigen vindt meestal plaats in de laboratoria van autofabrikanten en is momenteel beperkt tot de NEDC-laboratoriumtests die vereist zijn voor typegoedkeuring.

Verantwoordelijkheden van de lidstaten

49. De lidstaten hadden ervoor moeten zorgen dat hun typegoedkeuringsinstanties de beschikking hebben over voldoende personele en financiële middelen om de tests binnenshuis te verrichten. Zij hadden niet mogen vertrouwen op tests verricht in de gecertificeerde laboratoria van de autofabrikanten, onder toezicht van technische diensten. Het potentiële belangenconflict dat ontstaat als technische diensten door autofabrikanten worden gecontracteerd voor de uitvoering van tests, is een rechtstreeks uitvloeisel van het in de kaderrichtlijn beschreven stelsel van EU-typegoedkeuring en kan bijgevolg niet worden opgevat als wanbeheer. In het Commissievoorstel voor een nieuwe verordening betreffende markttoezicht en typegoedkeuring wordt voorgesteld deze tekortkoming met een vergoedingsstructuur voor de financiering van typegoedkeuringstests te verhelpen.
50. Wanneer technische diensten echter ook adviesdiensten aan autofabrikanten verlenen voor het verkrijgen van typegoedkeuring, zoals het geval is in bepaalde lidstaten, ontstaat een potentieel belangenconflict door de bijkomende financiële band tussen technische diensten en autofabrikanten als gevolg van de advisering over de wijze waarop een typegoedkeuring met succes kan worden verkregen. De lidstaten hadden dergelijke potentiële belangenconflicten moeten onderzoeken. Dit komt neer op wanbeheer.
51. De lidstaten hadden moeten zorgen voor een toereikende controle van de technische diensten door de typegoedkeuringsinstanties. Dit komt neer op wanbeheer. Het is vooral de autofabrikant die de keuze maakt voor de technische dienst, en de rol van de typegoedkeuringsinstantie is dikwijls beperkt tot de goedkeuring van de procedure. Van de mogelijkheid voor typegoedkeuringsinstanties om technische diensten te controleren en de keuze van de technische dienst te betwisten wordt zeer zelden gebruikgemaakt.
52. Het falen van de lidstaten om een efficiënt en betrouwbaar stelsel van markttoezicht in te voeren vormt een inbreuk op EU-recht, met name door die lidstaten waarvan de autoriteiten typegoedkeuring voor voertuigen afgeven. De conformiteitscontrole van de productie van lichte voertuigen en van in gebruik zijnde lichte voertuigen bestaat dikwijls uitsluitend uit laboratoriumproeven die plaatsvinden op het terrein van de fabrikant, ook al verhindert de huidige wetgeving het gebruik van andere of bijkomende proeven niet.
53. De lidstaten hadden de namen en de bevoegdheden van de instanties belast met het markttoezicht aan de Commissie moeten meedelen en deze van eventuele wijzigingen op de hoogte moeten houden. Dit komt neer op wanbeheer. Er is een niet te rechtvaardigen onduidelijkheid over welke instanties in de lidstaten belast zijn met het toezicht op de markt.

Verantwoordelijkheden van de Commissie

54. De Commissie had een grotere coördinerende rol moeten spelen om de eenvormige toepassing van de EU-wetgeving betreffende typegoedkeuring te waarborgen, aangezien het typegoedkeuringsproces van de EU bijzonder ingewikkeld is en vooral afhankelijk is van de informatie-uitwisseling tussen lidstaten.

55. Ook met het oog op interne beraadslagingen en externe verzoeken had de Commissie bij de lidstaten informatie moeten opvragen over hun aanpak ten aanzien van voertuigen van de bestaande vloot die niet aan de wettelijke emissiegrenswaarden onder reële rijomstandigheden voldoen.

Handhaving en sancties

56. De bestaande governancestructuur in de automobielsector waar de EU slechts een regelgevende bevoegdheid heeft en de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving inzake emissiemeting bij auto's vooral bij de lidstaten ligt, staat efficiënte handhaving van EU-wetgeving in de weg. De bevoegdheden van de Commissie met betrekking tot handhaving zijn beperkt tot het inleiden van inbreukprocedures tegen lidstaten wanneer een lidstaat het EU-recht niet correct ten uitvoer legt.
57. Een van de structureel zwakke punten van het huidige typegoedkeuringskader in Europa is dat alleen de typegoedkeuringsinstantie die een typegoedkeuring voor een welbepaald voertuig heeft verleend, het uitgereikte certificaat van overeenstemming van het betrokken voertuig daadwerkelijk kan intrekken.
58. Er is geen eenvormige praktijk in de EU inzake transparante toegang voor consumenten tot informatie over terugroepacties. Er is ook geen eenvormig EU-rechtskader om consumenten te vergoeden in geval van terugroepacties die nadelige gevolgen hebben voor de prestaties van voertuigen.

Verantwoordelijkheden van de lidstaten

59. Enkele lidstaten die nationale onderzoeken hebben uitgevoerd waren over het algemeen niet graag bereid om de resultaten van hun onderzoeken en technische testgegevens met de Commissie en deze enquêtecommissie te delen of maakten hun bevindingen slechts gedeeltelijk bekend.
60. Pas nadat in september 2015 de emissiezaak van Volkswagen in de openbaarheid kwam hebben de lidstaten een begin gemaakt met de verplichte handhaving van de EU-wetgeving inzake emissies van lichte voertuigen, door aanvullende tests te verrichten in het laboratorium en op de weg, en door verschillende nationale onderzoeken te starten naar de uitstoot van verontreinigende stoffen van personenauto's. Na deze inspanningen zal in de lopende rechtsprocedures vastgesteld worden of al dan niet sprake is van verboden gebruik van manipulatie-instrumenten.
61. De lidstaten hebben in de nasleep van de emissiezaak noch financiële noch juridische sancties opgelegd aan de autofabrikanten. Er is geen sprake geweest van verplichte initiatieven voor terugroeping of retrofit van niet-conforme voertuigen en er zijn geen typegoedkeuringen ingetrokken. Terugroepacties en retrofit hebben uitsluitend plaatsgevonden op vrijwillig initiatief van autofabrikanten, als gevolg van politieke en publieke druk.
62. De openbaar gemaakte resultaten van nationaal onderzoek, naast de ontdekking door de autoriteiten van de VS van het manipulatie-instrument in motoren van Volkswagen, lijken erop te wijzen dat de meerderheid van de dieselvoertuigen van

manipulatiestrategieën gebruikmaakt. Lidstaten die nalaten fabrikanten te verplichten elke tijdelijke modulatie van emissiecontrole-instrumenten, thermische modulatie die verder gaat dan wat voor de bescherming van de motor strikt noodzakelijk is, en andere strategieën die, onder meer, tot hogere emissies bij een warme start in laboratoriumomstandigheden leiden, te verwijderen, maken inbreuk op EU-recht.

63. Het toezicht van de lidstaten op de toepassing van Verordening (EG) nr. 715/2007 en de handhaving daarvan, is onvoldoende geweest, met name ten aanzien van de overtreding van het voorschrift van artikel 5, lid 1, dat fabrikanten voertuigen dusdanig ontwerpen, construeren en monteren dat die onder normale gebruiksomstandigheden aan de verordening kunnen voldoen, bij reëel gebruik op Europese wegen en niet slechts onder laboratoriumomstandigheden. Een vorige rapporteur over de wetgeving inzake emissies en typegoedkeuringen maakte het zeer duidelijk dat het Parlement nooit voornemens is geweest om de "normale gebruiksomstandigheden" te beperken tot de strikte omstandigheden waaronder auto's in laboratoria worden getest met het oog op een typegoedkeuring. Hij gaf aan dat rijomstandigheden die doorgaans tijdens het rijden op Europese wegen worden ervaren (ook met verschillen in temperatuur, hoogte, motorbelasting, snelheid, enz.), als "normale gebruiksomstandigheden" moeten worden beschouwd.
64. In strijd met artikel 13 van Verordening (EG) nr. 715/2007 hebben de meeste lidstaten geen doeltreffend, evenredig en afschrikkend sanctiestelsel vastgesteld, met name in verband met verboden gebruik van manipulatie-instrumenten.
65. Meerdere lidstaten hebben de Commissie niet tijdig (uiterlijk op 2 januari 2009 en 29 april 2009) in kennis gesteld van het sanctiestelsel ter handhaving van het verbod op manipulatie-instrumenten, hetgeen in strijd is met artikel 13 van Verordening (EG) nr. 715/2007, en van het sanctiestelsel krachtens artikel 46 van de kaderrichtlijn 2007/46/EG.
66. Op grond van het bovenstaande wordt geconcludeerd dat de lidstaten hun verplichting tot tenuitvoerlegging van de huidige EU-wetgeving inzake voertuigemissies niet zijn nagekomen.

Verantwoordelijkheden van de Commissie

67. Op grond van een strikte uitleg van Verordening (EG) nr. 715/2007 is de Commissie het standpunt toegedaan dat onderzoek naar mogelijk verboden gebruik van manipulatie-instrumenten niet tot haar taak als hoedster van de Verdragen behoort maar de exclusieve verantwoordelijkheid is van de lidstaten. Ondanks de in het verslag van 2013 opgenomen waarschuwing van het GCO over het mogelijke gebruik van manipulatie-instrumenten, heeft de Commissie geen nader technisch onderzoek verricht, heeft ze de lidstaten niet verzocht om aanvullende informatie en de nationale instanties belast met typegoedkeuring niet gevraagd nader onderzoek te verrichten of corrigerende maatregelen te treffen.
68. De Commissie heeft geen initiatief genomen om aan te dringen op een gecoördineerd en verplicht terugroepprogramma op EU-niveau voor auto's van het Volkswagenconcern die uitgerust zijn met illegale manipulatiesoftware.

69. De Commissie heeft meerdere jaren gewacht voordat zij inbreukprocedures heeft ingeleid tegen de lidstaten die geen doeltreffend markttoezicht hebben ingevoerd met betrekking tot verontreinigende uitstoot van voertuigen en die niet beschikken over een nationaal sanctiestelsel voor inbreuken op het EU-recht zoals vereist door de bestaande wetgeving.
70. De Commissie heeft er onvoldoende op toegezien dat de lidstaten voldeden aan de uiterste termijnen voor de kennisgeving van de invoering van sancties zoals gesteld in artikel 13 van Verordening (EG) nr. 715/2007 en artikel 46 van Richtlijn 2007/46/EG). Dit komt neer op wanbeheer.
71. Als hoedster van de Verdragen moet de Commissie een inbreukprocedure inleiden indien de lidstaten niets ondernemen na bevindingen van recente onderzoeken en dient ze van de autofabrikanten te eisen dat zij de tijdelijke modulatie van emissiecontrole-instrumenten, onnodige thermische modulatie en andere strategieën die onder meer leiden tot hogere emissies met warme start in laboratoriumomstandigheden, verwijderen.

Bevoegdheden en beperkingen van de enquêtecommissie

72. Het huidig juridisch kader voor de werkwijze van enquêtecommissies is achterhaald en biedt onvoldoende mogelijkheden om het enquêterecht van het Parlement doeltreffend uit te oefenen.
73. Ondanks het gebrek aan oproepingsbevoegdheden is de commissie er uiteindelijk in geslaagd om de meeste getuigen te horen die zij nodig achtte op te roepen teneinde haar mandaat naar behoren te kunnen uitoefenen. Dit gebrek aan bevoegdheden heeft de werkzaamheden van de enquêtecommissie aanzienlijk belemmerd en uiteindelijk, gezien de tijdelijke aard van haar onderzoek, vertraagd. Institutionele actoren, met name van de lidstaten, waren in het algemeen terughoudender om de uitnodiging te aanvaarden dan actoren uit het bedrijfsleven.
74. Vanwege het ontbreken van duidelijke voorschriften en specifieke uiterste termijnen omtrent de aanvaarding van uitnodigingen of de verstrekking van informatie, was de voorbereiding van de hoorzittingen zeer tijdrovend. Naast het beginsel van loyale samenwerking tussen de instellingen zoals neergelegd in artikel 4, lid 3, VWEU, waren politieke druk en mediadruk de belangrijkste middelen die de enquêtecommissie ter beschikking stonden om deze problemen op te lossen.

Samenwerking met de Commissie

75. De medewerking van enkele voormalige commissarissen werd verder gecompliceerd door het ontbreken van een duidelijke verplichting in de huidige gedragscode voor commissarissen om aan lopende onderzoeken mee te werken en in het algemeen verantwoording af te leggen voor optreden tijdens hun ambtsperiode.
76. Vertraging in de verstrekking van opgevraagde informatie vormde een aanzienlijk obstakel voor de werkzaamheden van de commissie. De wisselende kwaliteit van de documenten maakte dat sommige ervan met zeer veel moeite te lezen waren en daarom ook moeilijk bruikbaar. De langdurige interne procedure van de Commissie, die de eis

stelt dat het college zijn goedkeuring moet hechten om aan verzoeken van de commissie te kunnen voldoen, heeft, tezamen met leemten in haar archiefstelsel, geleid tot vertraging in de verzameling van bewijsstukken. Voorts was de doorgifte van opgevraagde informatie niet op een gebruikersvriendelijke wijze gestructureerd, wat het moeilijker maakte de informatie op te vragen.

77. De Commissie heeft de aflevering van documenten en informatie aan de commissie opzettelijk tegengewerkt en verzaagd om te verhinderen dat die informatie werd gebruikt voor hoorzittingen met voormalige commissarissen en ambtenaren. Dit vormt een inbreuk op het beginsel van loyale samenwerking tussen de instellingen.
78. De procedure die gevolgd is om toegang te verlenen tot de notulen van het regelgevingscomité (op basis van uitdrukkelijke toestemming van de 28 lidstaten) was onnodig omslachtig, tijdrovend en gestoeld op een zeer beperkte uitleg van de wet. In de toekomst zou deze procedure niet meer gevolgd moeten worden.

Samenwerking met de lidstaten

79. De samenwerking met de meeste nationale ministeries was zeer onbevredigend, met name de problemen om bevestiging te krijgen dat vertegenwoordigers voor de commissie zouden verschijnen. Deze bevestiging is slechts na vele maanden van politieke en mediadruk verkregen.
80. De lidstaten voelden zich ook niet verplicht om voor de verstrekking van specifieke bewijsstukken met de commissie samen te werken, met name ten aanzien van het commissieverzoek om volledige gegevensverzamelingen te overleggen van de nationale onderzoeken en testprogramma's die in de nasleep van de Volkswagen-zaak zijn verricht.
81. De verplichting, ingevolge artikel 5 van Besluit 95/167/EG, om via de permanente vertegenwoordiging contact op te nemen met de lidstaten zorgde voor een onnodige extra laag die in sommige gevallen de communicatieprocedure compliceerde en vertraagde.

Samenwerking met andere partijen

82. De verzameling bij niet-institutionele partijen van schriftelijke bewijsstukken via vragenlijsten was over het algemeen bevredigend. De praktijk om voor de hoorzitting schriftelijke vragen en follow-upvragen te versturen, bleek cruciaal om te zorgen voor zoveel mogelijk informatie tijdens de hoorzittingen en om kwesties te verhelderen die door een gebrek aan tijd en informatie tijdens de hoorzitting niet konden worden behandeld.

Reglement van orde

83. Het in het mandaat opgenomen voorschrift om zes maanden na aanvang van de commissiewerkzaamheden een interim-verslag uit te brengen was overbodig, omdat deze periode te kort was om bewijsstukken te verzamelen die een deugdelijke basis voor conclusies konden vormen.

84. Gezien de tijdelijke aard van enquêtecommissies is een efficiënte en tijdige verzameling van bewijsstukken essentieel. De aanpak van de commissie om de eerste maanden van haar mandaat te besteden aan het horen van technische deskundigen en zich daarna op politiek niveau te begeven, is een succes gebleken. In het ideale geval moeten hoorzittingen pas aanvangen nadat de eerste fase van bewijsverzameling is afgerond.
85. Teneinde de werkzaamheden van de enquêtecommissies van het Parlement, die onder sterke tijdsdruk staan bij de behandeling van een enorm aantal documenten, te vergemakkelijken, is het van essentieel belang dat de regels met betrekking tot de behandeling van vertrouwelijke gegevens door het Europees Parlement, en met name de toegangsrechten van de geaccrediteerde parlementaire medewerkers van Parlementsleden (APA's) tot "andere vertrouwelijke informatie" (OCI), worden herzien.

VOLLEDIG ONDERZOEKSVERSLAG

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

1.1. *De enquêtecommissie en haar mandaat*

Op 17 december 2015 besloot het Europees Parlement een **enquêtecommissie** in te stellen voor het onderzoeken van vermeende **inbreuken** of het vermeend **wanbeheer** bij de toepassing van het Unierecht op het gebied van **emissiemetingen in de automobielsector**, zonder hierbij afbreuk te doen aan de jurisdictie van nationale of Unierechtbanken.

De bezorgdheid die aanleiding gaf tot instelling van de enquêtecommissie ontstond nadat het federale milieuagentschap van de Verenigde Staten (EPA – Environmental Protection Agency) op 18 september 2015 een kennisgeving uitbracht aan de Volkswagengroep over schending van de Clean Air Act. In de kennisgeving wordt gesteld dat de groep in bepaalde dieselvoertuigen software heeft geïnstalleerd die aangeeft wanneer het voertuig een emissietest ondergaat, en dat de software alleen tijdens de test volledige emissiecontroles activeert maar de effectiviteit van deze controles onder normale rijomstandigheden vermindert. Dit leidt ertoe dat auto's die in het laboratorium voldoen aan de emissienormen hoeveelheden stikstofoxiden uitstoten die wel veertig maal de norm voor normaal gebruik overschrijden. Volgens het EPA is deze software een “manipulatie-instrument” en uit hoofde van de Amerikaanse Clean Air Act verboden.

In de EU zijn de emissienormen voor lichte voertuigen vastgesteld in **Verordening (EG) 715/2007** betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (**Euro 5 en Euro 6**). **Kaderrichtlijn 2007/46/EG** inzake typegoedkeuring, waarin wordt vastgesteld aan welke veiligheids- en milieueisen motorvoertuigen moeten voldoen alvorens zij op de EU-markt worden gebracht, biedt de algemene context.

Verordening (EG) 715/2007 vereist dat “*de onderdelen die van invloed kunnen zijn op de emissies zodanig ontworpen, geconstrueerd en gemonteerd zijn dat het voertuig onder normale gebruiksomstandigheden aan de emissienormen voldoet*”, en deze verordening verbiedt “*het gebruik van manipulatie-instrumenten die de doelmatigheid van de emissiecontrolesystemen verminderen*” (behalve wanneer gebruik van het instrument gerechtvaardigd is om de motor te beschermen of voor de veiligheid).

De bevindingen van het Amerikaanse EPA zetten aan tot verscheidene onderzoeken in de hele Europese Unie naar mogelijk gebruik van verboden manipulatie-instrumenten, en in het algemeen naar de verschillen tussen vervuilende emissies die tijdens de typegoedkeuringsprocedure in het laboratorium gemeten worden, en dezelfde emissies die worden gemeten onder reële rijomstandigheden.

Sinds 2010-2011 hebben diverse studies, onder meer door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Commissie gepubliceerde verslagen, grote verschillen aangetoond in de uitstoot van stikstofoxiden door op de EU-markt verkochte dieselwagens.

Op 27 oktober 2015 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen over emissiemetingen in de automobielsector, en heeft daarin onder meer opgeroepen tot “*een grondig onderzoek naar de rol en de verantwoordelijkheid van de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten, waarbij rekening wordt gehouden met de problemen die vermeld werden in het verslag van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Commissie van 2011*”.

Aansluitend op zijn resolutie heeft het Parlement op 17 december 2015 een enquêtecommissie ingesteld die bestaat uit 45 leden, met als opdracht een dergelijk onderzoek uit te voeren. Kort samengevat is de enquêtecommissie op grond van het door het Parlement vastgestelde mandaat – waarvan de volledige omschrijving is opgenomen in **Bijlage A** – ertoe gehouden om:

– *te onderzoeken of de Commissie heeft voldaan aan haar verplichting uit hoofde van Verordening (EG) 715/2007 en, toen zij eenmaal over bewijs beschikte dat er **verschillen** bestaan tussen in het laboratorium gemeten emissies en die op de weg, de **testcycli** voor het meten van emissies tijdig heeft **beoordeeld** en aangepast, zodat zij de **reële emissies** weerspiegelen;*

– *te onderzoeken of het **verbod op manipulatie-instrumenten** voldoende gehandhaafd is door de lidstaten en of de Commissie hier toezicht op hield; of de Commissie maatregelen heeft genomen om het gebruik van manipulatie-instrumenten tegen te gaan, en of er bewijs bestond voor het gebruik van verboden manipulatie-instrumenten voordat het Amerikaanse EPA zijn kennisgeving van de schending uitbracht (ook wat betreft CO₂-emissies);*

– *te onderzoeken of de lidstaten de vereiste **sancties** hebben vastgesteld voor inbreuk op Verordening (EG) nr. 715/2007 door fabrikanten, en alle noodzakelijke maatregelen voor de tenuitvoerlegging van deze sancties hebben genomen;*

– *de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2007/46/EG te onderzoeken om te garanderen dat de voertuigen en systemen **in overeenstemming zijn** met het goedgekeurde type.*

De commissie was verplicht het Parlement dit **eindverslag** met de **uitkomsten en de conclusies** van haar onderzoek binnen 12 maanden na aanvang van haar werkzaamheden te doen toekomen.

De enquêtecommissie heeft tevens de opdracht gekregen om in het kader van haar bevoegdheden eventuele **aanbevelingen** over de kwestie te doen die zij noodzakelijk achtte. Deze aanbevelingen worden het Parlement ter overweging voorgelegd in een **afzonderlijke ontwerpresolutie**.

1.2. Werkwijze

De enquêtecommissie van het Europees Parlement voor emissiemetingen in de automobielsector is op 2 maart 2016 samengesteld en is 27 keer bijeengekomen. De commissie werd voorgezeten door Kathleen Van Brempt (S&D, BE). De commissie heeft Pablo Zalba Bidegain (PPE, ES) en Gerben-Jan Gerbrandy (ALDE, NL) tot rapporteurs benoemd. Op 24 november 2016 heeft de heer Zalba Bidegain het Parlement verlaten. Zijn functie als rapporteur is overgenomen door Jens Gieseke (PPE, DE). Alle commissieleden en hun functies

worden vermeld in **Bijlage B**.

De commissie heeft een **werkplan** gevolgd om de mondelinge getuigenissen en het schriftelijk bewijs te kunnen vergaren die noodzakelijk zijn om haar eenjarige mandaat uit te voeren. Dit werkplan omvatte diverse actiepunten, die hieronder worden samengevat.

- *Er is een programma van **hoorzittingen met deskundigen en getuigen** georganiseerd met het oog op het verzamelen van relevante **mondelinge getuigenissen**. De commissie heeft 64 getuigen gehoord in 47 hoorzittingen. De **woordelijke verslagen** van alle hoorzittingen zijn te raadplegen op de website. Ter voorbereiding van elke hoorzitting heeft de commissie elke uitgenodigde deskundige en getuige verzocht voorafgaand aan de hoorzitting een **schriftelijke vragenlijst** in te vullen. Waar nodig werden na de hoorzitting vervolgvragen gesteld.*
- *De commissie heeft **schriftelijke vragenlijsten** verstuurd naar de Commissie, autoriteiten in de lidstaten, autofabrikanten, toeleveranciers, en naar de Europese Investeringsbank (EIB).*
- *De commissie heeft de Commissie en de lidstaten **om documenten verzocht** met het oog op het verzamelen van relevant **schriftelijk bewijs**. In totaal zijn duizenden pagina's bewijsmateriaal ontvangen.*
- *Er zijn twee **werkbezoeken** georganiseerd om ter plaatse informatie te verzamelen; één aan het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Commissie, en één aan Luxemburg, Frankrijk en Duitsland.*
- *De commissie heeft opdracht gegeven voor **twee studies** en diverse **briefings**.*
- *Op de website van de commissie is een **openbaar verzoek om indiening van informatie** geplaatst, door middel waarvan informatie ter attentie van de commissie verstuurd kan worden.*
- *Op de agenda van de commissievergaderingen stonden tevens extra presentaties en **gedachtewisselingen** met relevante actoren.*

Ter ondersteuning van bovengenoemde maatregelen werden nog andere genomen, met inbegrip van het verzoek om een formeel schriftelijk advies van de Juridische Dienst van het Parlement betreffende het uitnodigen van personen als getuigen tegen wie mogelijk gerechtelijke vervolging wordt ingesteld.

Bijlage C geeft een volledige en gedetailleerde opsomming van alle in het werkplan opgenomen commissieactiviteiten en **alle** tijdens het onderzoek verzamelde **openbare getuigenissen** zijn beschikbaar op de **website van de commissie**:

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

Alle officiële mededelingen van de commissie, alsook ondersteunend onderzoek en andere relevante documenten, zijn tevens beschikbaar op de website:

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

Zoals haar mandaat vereiste heeft de commissie binnen zes maanden na aanvang van haar werkzaamheden op 13 juli 2016 unaniem haar **interim-verslag** goedgekeurd. Op 13 september

2016 heeft het parlement het interim-verslag goedgekeurd.

Op 28 februari 2017 heeft de enquêtecommissie dit **eindverslag** goedgekeurd en voorgelegd aan het Parlement. De **aanbevelingen** van de commissie werden op dezelfde datum aangenomen.

1.3. Opzet van het verslag

Met het oog op een gestructureerde presentatie van alle informatie die nodig is om de enquêtecommissie in staat te stellen haar mandaat uit te voeren, is het verslag verdeeld in **thematische hoofdstukken**.

Hoofdstuk 2 schetst de situatie en geeft achtergrondinformatie over de vervuilende stoffen die wegvoertuigen uitstoten in de atmosfeer en over de technologieën die beschikbaar zijn om deze emissies tegen te gaan.

De analyse van het in het onderzoek verzamelde bewijs begint in **hoofdstuk 3**, waarin de waargenomen verschillen tussen de in het laboratorium gemeten emissies van stikstofdioxide door dieselwagens en de emissies onder reële rijomstandigheden centraal staan, alsook de details van en het tijdschema voor de procedure om de gebruikte tests aan te passen en te beoordelen of ze voldoen aan de wettelijke emissiegrenswaarden op een manier zodat zij de reële rijomstandigheden weerspiegelen. Het hoofdstuk eindigt met een analyse van de geplande invoering van **emissietests onder reële rijomstandigheden** en de effectiviteit ervan.

In **hoofdstuk 4** wordt het bewijs gepresenteerd dat is verzameld over het eventuele gebruik van manipulatie-instrumenten. In dit hoofdstuk worden verscheidene in voertuigen gebruikte strategieën beschreven die kunnen wijzen op het gebruik van verboden manipulatie-instrumenten, en worden de in het onderzoek aan het licht gekomen problemen besproken die verband houden met de **handhaving van het** in de EU-wetgeving vervatte **verbod** op manipulatie-instrumenten.

Het onderwerp van **hoofdstuk 5** is de analyse van de werking – en met name van de lacunes – van het **systeem van typegoedkeuring** van lichte voertuigen wat betreft vervuilende emissies waarin de EU-wetgeving thans voorziet, met inbegrip van de bepalingen inzake de **overeenstemming tijdens het gebruik** en het **markttoezicht**.

De presentatie van het in het onderzoek verzamelde bewijs eindigt met **hoofdstuk 6**, waarin kwesties aan de orde komen die verband houden met de **handhaving** van het EU-wetgevingskader inzake emissies door lichte voertuigen, met inbegrip van de door de lidstaten vastgestelde **sancties**.

Elk van de thematische hoofdstukken (3-6) bevat een kort **inleidend gedeelte** dat in essentie het onderwerp schetst, gevolgd door een gedeelte waarin een **feitelijke analyse** wordt gegeven van het in het onderzoek **verzamelde bewijs**, met **verwijzingen** naar de bronnen die het bewijs geleverd hebben¹. De door de enquêtecommissie aangenomen **conclusies** over de mogelijke

¹ Het feitelijke gedeelte van elk hoofdstuk bevat **verwijzingen** tussen vierkante haken (bijv. [COM]) naar de belangrijkste **bronnen** die de commissie heeft gebruikt om tot haar conclusies te komen. Vanzelfsprekend komen de bevindingen van de commissie niet altijd letterlijk overeen met de door de bronnen verstrekte informatie, en

inbreuken en het wanbeheer bij de toepassing van het EU-recht vormen het laatste gedeelte van elk hoofdstuk.

Het verslag eindigt met **hoofdstuk 7**, waarin een analyse wordt gegeven van de **wettelijke en praktische beperkingen** die van invloed waren op de werkzaamheden van de commissie tijdens het onderzoek.

De hoofdtekst wordt aangevuld met meerdere bijlagen. **Bijlage A** bevat het besluit van het Europees Parlement van 17 december 2015 over de instelling, de bevoegdheden, het aantal leden en de duur van het mandaat van de enquêtecommissie naar emissiemetingen in de automobielsector (het mandaat van de commissie).

In **bijlage B** worden de leden van het Europees Parlement vermeld die deelnemen aan de werkzaamheden en de functies van de enquêtecommissie.

Bijlage C geeft een gedetailleerd overzicht van de **hoorzittingen, verzoeken om documenten, studies, werkbezoeken** en andere door de commissie verrichte activiteiten om de voor de uitvoering van haar mandaat noodzakelijke informatie te kunnen verzamelen. Deze bijlage vormt tevens de **bibliografie** en geeft de **bronvermelding** van de in de tekst gebruikte **verwijzingen**.

Ten slotte bevat **bijlage D** een **tijdschema van de gebeurtenissen** die aanleiding hebben gegeven tot de opdracht van de enquêtecommissie, en bevat **bijlage E** een **glossarium** van de in het verslag gebruikte termen en afkortingen.

blijven ze altijd volledig onder de verantwoordelijkheid van de commissie vallen.

HOOFDSTUK 2: TECHNISCHE ACHTERGROND

2.1. Analyse van het verzamelde bewijs

Verontreinigende emissies van voertuigen

De belangrijkste luchtverontreinigende stoffen die uitgestoten worden door wegvoertuigen, en met name door voertuigen met dieselmotoren, zijn onder meer:

- **Koolstofdioxide (CO₂)**, dat geen rechtstreekse bedreiging vormt voor de gezondheid van de mens, maar wel een broeikasgas is;
- **Fijnstof**, zoals roet, dat kankerverwekkend is;
- **Stikstofoxiden (NO en NO₂ – de verzamelnaam is NO_x)**: gasen die irritatie van de luchtwegen en zure regen veroorzaken en ozonprecursors zijn.

Het terugdringen van de emissies van deze vervuilende stoffen in de atmosfeer is enerzijds van fundamenteel belang voor het behoud van ecosystemen en de bescherming van de menselijke gezondheid (fijnstof en NO_x) en is anderzijds een belangrijke factor bij het beperken van de klimaatverandering (CO₂), en is tevens vereist op grond van EU-wetgeving.

Luchtvervuiling is het grootste risico voor het milieu en de gezondheid in Europa, heeft ernstige consequenties voor de volksgezondheid en leidt tot voortijdige sterfgevallen. Het grootste gedeelte van de NO_x-emissies is afkomstig van de vervoerssector, die in 2014 verantwoordelijk was voor 46 % van de totale NO_x-emissies in de EU.

Op het niveau van verbranding in een motor is het tegelijkertijd terugbrengen van emissies van CO₂, fijnstof en NO_x een tegenstrijdige doelstelling [AECC, TNO, Borgeest]. CO₂-emissies houden verband met de zuinigheid van de motor – hoe zuiniger het verbrandingsproces verloopt en de krachtbron als geheel is, des te minder brandstof wordt er verbruikt en CO₂ uitgestoten. Relatief gesproken worden meer deeltjes uitgestoten tijdens een koude of onvolledige verbranding, terwijl bij hoge verbrandingstemperaturen relatief meer stikstofoxiden worden uitgestoten. Er bestaat kortom een omgekeerd evenredig verband tussen enerzijds emissies van CO₂ en fijnstof, en anderzijds NO_x-emissies.

Emissiebeperkings technologieën

Er bestaan technologieën die, wanneer zij juist worden toegepast met inachtneming van de constructie van het voertuig, het omgekeerd evenredige verband tussen enerzijds CO₂- en fijnstofemissies en anderzijds NO_x-emissies kunnen opheffen of afzwakken [JRC, AECC, TNO, Borgeest]. Voorbeelden van deze emissiecontrole technologieën (ECT) zijn:

- **Uitlaatgasrecirculatie (EGR)** in de motor, waarbij de uitlaatgassen gedeeltelijk vermengd worden met zuivere lucht voordat zij in de verbrandingskamer worden geïnjecteerd, zodat de temperatuurpieken getemperd kunnen worden. De recirculatiesnelheid wordt geregeld door een klep. Wanneer EGR geïsoleerd beschouwd wordt, impliceert een geringere snelheid

hogere NO_x -emissies, terwijl een hogere snelheid een hogere fijnstofproductie met zich meebrengt; Thans zijn hogedruk-EGR-systemen, lagedruk-EGR-systemen en hybride EGR-systemen in gebruik, die specifieke voor- en nadelen hebben [Borgeest, Faurecia]; EGR wordt meestal gecombineerd met één of meerdere van de onderstaande nabehandelingstechnologieën.

- **Selectieve katalytische reductie (SCR):** een speciale katalysator waarin ammonium reageert met NO_x , zodat onschadelijke stikstof en waterdamp worden geproduceerd; Voor SCR is een ammoniakbron nodig, meestal in de vorm van een ureumoplossing die in een speciale tank wordt opgeslagen en periodiek moet worden bijgevuld; De techniek is jarenlang met succes toegepast op zware voertuigen maar is minder effectief onder rijomstandigheden met een lagere belasting [EA, Borgeest];
- **Lean NO_x -vanger (LNT)** bestaat uit speciaal keramisch materiaal dat NO_x aan de katalysator bindt, waarna deze cyclische regeneraties ondergaat. LNT is minder effectief onder rijomstandigheden met een hoge belasting.
- **Een combinatie van SCR en LNT (SCR+LNT)**, waarbij een SCR-eenheid neerwaarts van de LNT wordt geplaatst die een efficiëntere omzetting van NO_x mogelijk maakt en waarvoor in veel rijomstandigheden geen vloeistof als reductiemiddel vereist is;
- **Dieseldeeltjesfilter (DPF):** ontworpen om dieseldeeltjes (roet) uit de uitlaatgassen van een dieselmotor te verwijderen, die eveneens cyclische regeneraties ondergaan.

Doorgaans wordt een speciale elektronische regeleenheid (ECU) belast met de controle van ECT. De software die de systemen stuurt wordt gekalibreerd door waarden toe te kennen aan een groot aantal merken [Borgeest, Lange, Bosch, Domke].

Het omgekeerd evenredige verband tussen CO_2 - en NO_x -emissies kan worden opgeheven of afgezwakt door de motor te optimaliseren voor laag brandstofverbruik en lage CO_2 -emissies, waarbij de daaruit voortkomende hogere NO_x -emissies in het nabehandelingsstadium worden teruggebracht [JRC, AECC, TNO, Borgeest].

Deskundigen en toeleveranciers van ECT zijn unaniem van mening dat ECT, door middel van een combinatie van EGR met hetzij LNT, hetzij SCR, of een combinatie van SCR en LNT (SCR+LNT), dieselwagens in staat hebben gesteld om op de datum van inwerkingtreding de Euro 6 NO_x -emissiegrenswaarde van 80 mg/km te behalen bij reëel gebruik op de weg en niet slechts onder laboratoriumomstandigheden. Sommige deskundigen hebben tevens aangegeven dat Euro 5-grenswaarden haalbaar waren ten tijde van hun inwerkingtreding [JRC, AECC, TNO, Borgeest, EA, Bosch, Faurecia, Q:Suppliers, LUX mission].

Op het moment dat de Euro 5-grenswaarden werden ingevoerd was in de VS reeds een lagere NO_x -emissiegrenswaarde van 44 mg/km van kracht [EPA, Amerikaans onderzoek], en op de Amerikaanse markt gebrachte dieselveertuigen moesten al aan deze grenswaarde voldoen. De gemiddelde doelstellingen voor CO_2 -emissies door de EU-vloot zijn ambitieuzer dan de in de VS gestelde doelstellingen voor CO_2 -emissies.

De ontwikkeling van ECT door autofabrikanten is tevens gefinancierd via leningen van de Europese Investeringsbank (EIB). Tussen 2005 en 2015 heeft de EIB de automobiellindustrie in de EU leningen verstrekt ten belope van circa 13,6 miljard EUR met het oog op investeringen

in onderzoek en ontwikkeling [Q:EIB]. Het onderzoek door OLAF naar deze kwestie loopt nog.

HOOFDSTUK 3: LABORATORIUMPROEVEN EN REËLE EMISSIES

3.1. Inleiding

Voor regelgevingsdoeleinden worden de emissies van lichte voertuigen momenteel uitsluitend gemeten aan de hand van een laboratoriumproef op een rollenbank, waarbij gebruikgemaakt wordt van de **nieuwe Europese rijcyclus (NEDC)**.

De NEDC, uitgevoerd met een koud voertuig bij een temperatuur tussen 20° en 30°C, bestaat uit vier herhaalde ECE-15 stadscycli (UDC), gekenmerkt door lage voertuigsnelheid, lage motorbelasting, lage temperatuur van de uitlaatgassen, en een buitenstedelijke cyclus (EUDC) voor rijomstandigheden met een hogere belasting. In 1997 is de NEDC voor het laatst bijgewerkt. Per definitie kan de NEDC-proef geen verboden gebruik van een manipulatie-instrument opsporen.

Op grond van Verordening (EG) nr. 715/2007 moeten fabrikanten hun voertuigen zo uitrusten *"dat de onderdelen die van invloed kunnen zijn op de emissies zodanig ontworpen, geconstrueerd en gemonteerd zijn dat het voertuig onder normale gebruiksomstandigheden aan deze verordening en de uitvoeringsmaatregelen ervan kan voldoen"* en is de Commissie bevoegd om *"specifieke procedures, tests en vereisten voor typegoedkeuringen vast te stellen"*.

Ingevolge artikel 14, lid 3, van de verordening heeft de Commissie de plicht *"de procedures, tests en vereisten [...], evenals de testcycli voor het meten van emissies"* te beoordelen. Hetzelfde artikel bepaalt voorts: *"blijkt bij deze beoordeling dat deze niet langer adequaat zijn of niet langer de echte emissies weerspiegelen, dan worden zij aangepast teneinde adequaat de emissies bij reëel rijden op de weg te weerspiegelen"*.

Wanneer het nodig is de procedures, tests en vereisten aan te passen worden *"de nodige maatregelen [...] vastgesteld overeenkomstig de regelgevingsprocedure met toetsing"*. De regelgevingsprocedure met toetsing vereist dat de Commissie een ontwerpmaatregel indient bij het technisch comité motorvoertuigen (TMCV – het voornaamste regelgevingscomité belast met typegoedkeuring van voertuigen). Ingeval het TMCV een positief advies met gekwalificeerde meerderheid afgeeft is de maatregel vastgesteld, tenzij het Europees Parlement of de Raad zich daartegen verzet. Ingeval het TMCV een negatief advies of geen advies afgeeft, dient de Commissie een voorstel rechtstreeks bij de Raad in, die met gekwalificeerde meerderheid besluit.

3.2. Analyse van het verzamelde bewijs

Emissiegedrag in het laboratorium in vergelijking met reële rijomstandigheden

Volgens de gehoorde deskundigen en getuigen waren er ten minste vanaf 2004-2005 – toen het voorstel voor de Euro 5/6-verordening werd voorbereid – aanwijzingen dat dieselwagens weliswaar gedurende de typegoedkeuringsprocedure aan de hand van de NEDC in laboratoriumproeven voldeden aan de wettelijke Euro-grenswaarden voor NO_x, maar dat de emissies van deze wagens onder reële rijomstandigheden feitelijk veel hoger lagen [JRC, ICCT, Lambrecht, TNO, EEA, DUH, Borgeest, ADAC, T&E, Dimas, Verheugen, RDW, Q:MS].

Sinds 2010-2011 heeft een groot aantal onderzoeken de grote verschillen bevestigd tussen de in het laboratorium gemeten NO_x-emissies en de NO_x-emissies onder reële rijomstandigheden in Euro 3-, Euro 4-, Euro 5- en Euro 6-dieselwagens [JRC, ICCT, TNO, ADAC]. De resultaten van deze onderzoeken zijn voor het publiek verkrijgbaar gesteld en doorgezonden naar de Commissie, het Europees Parlement en de autoriteiten van de lidstaten en belanghebbenden [JRC, ICCT, TNO, ADAC, DUH, T&E], zodat in het veld het bestaan van de discrepanties algemeen bekend was [Lambrecht, Borgeest, Potočník, KBA, RDW, Q:MS].

Uit de gegevens blijkt tevens dat de reële NO_x-emissies van dieselwagens niet overeenkwamen met de emissieverlagingen waarop na de inwerkingtreding van de achtereenvolgende Euro-normen gerekend was.

Diesel heeft om een groot aantal redenen historisch gezien een sterke positie in Europa en is een belangrijk element van de EU-wagenvloot [Royal, Zourek]. Het toegenomen aandeel van dieselwagens in de vloot was ook het gevolg van de over het algemeen lagere kostprijs van dieselolie en de impulsen die in het kader van het EU-klimaatbeleid gegeven zijn aan dieseltechnologie omdat deze zuiniger is en minder CO₂-uitstoot veroorzaakt dan benzine [COM, Dings, ACEA, Renault, VW, FCA, Mitsubishi, Dimas, Verheugen, Potočník, Falkenberg, Stromček].

De aanhoudende overschrijdingen van NO_x-emissies door de automobielsector, gekoppeld aan het toegenomen aandeel van dieselwagens in de EU-vloot, hebben de snelle reductie van NO_x-concentraties (en met name NO₂) in steden belemmerd, ondanks de algemene NO_x-reductie in de EU met 58 % sinds 1990 [Lambrecht, EEA, TNO, DUH]. Er is nog steeds sprake van aanhoudende, wijdverbreide overschrijdingen van EU-normen voor luchtkwaliteit wat NO₂ betreft, welke hebben bijgedragen aan in totaal ongeveer 72 000 vroegtijdige sterfgevallen in 2012 [EEA, Vella]. Volgens schattingen komen in stedelijke gebieden deze overschrijdingen voor 60 % van de gemeten NO₂ voor rekening van het wegvervoer [EEA]. De gegevens inzake luchtkwaliteit zijn doorgezonden aan de belanghebbenden en de beleidsmakers [Lambrecht, EEA, TNO, DUH, Potočník].

De invoering van de Euro 6-normen, waarmee onder meer de kwestie van NO_x-emissies zouden moeten zijn aangepakt, heeft de situatie wat de meeste wagens betreft niet verbeterd. De inwerkingtreding van de striktere emissiegrenswaarden voor NO_x van 80 mg/km hebben de relatieve verschillen tussen laboratoriumemissies en reële emissies doen toenemen, aangezien de laatstgenoemde emissies in de afgelopen 15 jaar nagenoeg hetzelfde zijn gebleven [JRC, ICCT, TNO, DUH, ADAC].

Voordat de zaak van de emissies van Volkswagen in september 2015 bekend werd, werden de verschillen tussen in het laboratorium gemeten NO_x-emissies van dieselwagens en die gemeten op de weg in het algemeen toegeschreven aan de volgende oorzaken [JRC, ICCT, TNO, Borgeest, DUH, ADAC, T&E, EA, EPA, Verheugen, Potočník, Tajani, Millbrook, EU -studie]:

– *gebrekigheid van de NEDC zoals gebruikt in de rollenbanktest om laboratoriumemissies te meten; het is sinds lange tijd bekend dat de cyclus **verouderd is en niet representatief** voor de uitstoot van vervuilende stoffen tijdens normaal voertuiggebruik op de weg, met name vanwege de lage snelheid, lage motorbelasting en de mogelijkheid voor optimaliseringsstrategieën;*

– *de optimaliseringstrategieën die de autofabrikanten gebruiken om te voldoen aan de emissiegrenswaarden tijdens de NEDC.*

In het algemeen werden de verschillen toegeschreven aan gebrekkige testcycli en niet aan manipulatie-instrumenten, verboden bij Verordening (EG) nr. 715/2007, ondanks het feit dat dergelijke instrumenten in de jaren 90 opgedoken zijn in de VS [JRC, ICCT, TNO, DUH, Borgeest, ADAC, T&E, COM, ACEA, Verheugen, Potočnik, Tajani, Vella, MIT, Millbrook, KBA, SCNH, Dobrindt, Q:MS, Q:Suppliers].

Discrepancies zijn ook aangetoond in CO₂-emissies en brandstofverbruik, waarbij CO₂-emissies op de weg tot wel 40 % hoger bleken te zijn dan in typegoedkeuringstests [ICCT, EEA, DUH, EA]. De discrepanties in NO_x-emissies varieerden van 2 tot 4 maal de voorgeschreven grenswaarde voor gemiddelde NO_x-emissies tot een factor 14 voor afzonderlijke testvensters[JRC, ICCT, TNO, ADAC].

Wat de reactie betreft op de geconstateerde discrepanties, Verordening (EG) nr. 715/2007 bepaalt dat de fabrikanten hun voertuigen zo moeten uitrusten "*dat de onderdelen die van invloed kunnen zijn op de emissies zodanig ontworpen, geconstrueerd en gemonteerd zijn dat het voertuig onder normale gebruiksomstandigheden aan deze verordening en de uitvoeringsmaatregelen ervan kan voldoen*". Voertuigen moeten dus onder *normale gebruiksomstandigheden* en niet slechts tijdens laboratoriumproeven voldoen aan de verordening ([DUH, Dimas, Verheugen, Stromček). Verscheidene getuigen wezen er echter op dat het begrip "normale gebruiksomstandigheden" in andere delen van de wetgeving met betrekking tot de automobielsector gebruikt wordt maar in de wetgeving niet gedefinieerd is en met name dat er geen specifieke testmethoden bestonden om "normale gebruiksomstandigheden" na te bootsen tijdens de typegoedkeuringsprocedure of bij de beoordeling van de naleving van EU-wetgeving [Renault, VW, ACEA, Mitsubishi, MIT, KBA, UTAC, Millbrook, Verheugen, Q:OEM].

Om de NO_x-discrepanties aan te pakken heeft de Commissie zich toegelegd op de ontwikkeling van een nieuwe testprocedure die ervoor zou moeten zorgen dat onder reële rijomstandigheden aan de emissiegrenswaarden wordt voldaan, zoals voorgeschreven in artikel 14, lid 3, van de Euro 5/6-verordening [COM, Potočnik, Tajani, Vella, JRC mission].

Aanpassing van de tests

Ten tijde van het ontwerpen van haar wetgevingsvoorstel voor de Euro 5/6-verordening was de Commissie zich reeds bewust van de kwestie van de verschillen tussen laboratoriumemissies en de reële emissies in het geval van Euro 3/4-voertuigen, met name van de NO_x-emissies van dieselpersonenauto's, en de gebrekkigheid van de bestaande laboratoriumproeven [Dimas, Verheugen]. Er bestonden andere cycli, zoals de Common Artemis Driving Cycle, gebaseerd op een grote databank met gegevens inzake rijgedrag, die de reële emissies beter weerspiegelden. De Artemis testcyclus was niet ontworpen voor typegoedkeuringstests, maar voor de inventarisering van emissies, en had dan ook moeten worden aangepast om te worden gebruikt in typegoedkeuringsprocedures [JRC]. De eerste prioriteit was echter de tijdige reductie van de uitstoot van kankerverwekkende ultrafijne deeltjes (PM) [Dimas, Verheugen, Dings]. De wetgevers hebben ervoor gekozen voorrang te geven aan de inwerkingtreding van de nieuwe Euro 5-normen voor PM, en zich voor de volgende Euro 6-normen te richten op reductie van NO_x, en hebben in de wetgeving een mandaat voor de Commissie opgenomen om

de testcycli regelmatig te beoordelen en, indien nodig, deze aan te passen zodat deze de emissies bij reëel rijden op de weg te weerspiegelen [Dimas, Verheugen].

In augustus 2005 verkreeg het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (GCO) het mandaat om onderzoek uit te voeren naar emissies bij reëel rijden [JRC, Dimas]. Het experimentele programma van het-op-de-weg-testen van lichte voertuigen (Euro 3/4) aan de hand van draagbare emissiemeetsystemen (PEMS), die emissies van verbrandingsmotoren tijdens het gebruik meten en reële gebruikstests mogelijk maken, is begonnen in 2007 waarvan de eerste resultaten in 2007 en 2009 werden bekendgemaakt. Het programma werd voortgezet met de eerste test op de weg van een Euro 5-voertuig in juni 2009, op verzoek van de toenmalige commissaris voor Ondernemingen en Industrie, Günter Verheugen [JRC, Verheugen]. In april 2010 is het onderzoeksprogramma afgelopen en in september 2010 binnen de nieuwe Commissie Barroso II intern besproken. Op 23 november 2010 zijn de anoniem gemaakte resultaten tijdens een workshop "Approach to emission legislation" in aanwezigheid van de lidstaten en belanghebbenden gepresenteerd en begin 2011 in een verslag gepubliceerd. Uit de resultaten van het GCO bleek dat de NO_x-emissies van lichte dieselveertuigen tijdens laboratoriumproeven aan de hand van NEDC substantieel verschilden van die tijdens reëel rijden, en dat de emissies op de weg de Euro 3-5-grenswaarden substantieel overschreden (variërend van 2 tot 4 maal de voorgeschreven grenswaarde voor gemiddelde NO_x-emissies tot een factor 14 voor afzonderlijke testvensters). Het GCO kwam tevens tot de slotsom dat het testen aan de hand van PEMS nauwkeurige metingen van NO_x-emissies van lichte voertuigen op de weg kan opleveren en een solide instrument kan zijn voor nieuwe regelgeving [JRC, Dimas]. Tijdens de workshop in november 2010 werd geconcludeerd dat de methoden voor het testen onder reële rijomstandigheden (RDE-testmethode) eind 2012 gereed zouden moeten zijn (samenvattend document van de Europese Commissie van de workshop van 23 november 2010 [CIRCA]).

In januari 2011 is de werkgroep "Real Driving Emissions – Light-Duty Vehicles" (RDE-LDV), ondergeschikt aan het TCMV, opgericht door de toenmalige commissaris voor Ondernemingen en Industrie, Antonio Tajani, nadat het GCO de resultaten over de discrepanties in NO_x-emissies bekendgemaakt had, met als doel een solide procedure te ontwikkelen voor de beoordeling van de emissies van lichte voertuigen onder reële rijomstandigheden, teneinde deze in regelgeving op te nemen. De werkzaamheden van de RDE-LDV-groep hebben geleid tot de goedkeuring door het TCMV van de invoering van emissietests onder reële rijomstandigheden met ingang van 2017.

In het kader van het onderzoek is bewijs verzameld over het proces dat geleid heeft tot de goedkeuring van het RDE-pakket, met name over de duur ervan, teneinde mogelijke vertragingen en de oorzaken daarvan vast te stellen (een meer gedetailleerd tijdschema van de gebeurtenissen is in **bijlage D** opgenomen).

In het GCO-onderzoeksprogramma is gebruikgemaakt van het PEMS-testen en overweging 15 van Verordening (EG) nr. 715/2007 bepaalt dat het gebruik van draagbare emissiemeetsystemen en het "not-to-exceed"-regelgevingsconcept ook moet worden overwogen. Niettemin heeft de groep naast PEMS andere procedures beoordeeld, zoals meervoudige testcycli, aselechte testcycli en emissiemodelleren. De groep had onder meer tot taak een methodologie te bepalen om de testresultaten te evalueren.

In de planning van de RDE-LDV was in eerste instantie in een besluit over de keuze van de

procedure voorzien in februari 2012, en, ingeval voor PEMS gekozen zou worden, de totstandkoming van het ontwerp van de regelgeving voor de uiteindelijke testprocedure uiterlijk september 2013 [RDE-LDV]. De resulterende testprocedures zouden worden gebruikt in verband met conformiteitsdoeleinden vanaf de verplichte invoeringsdata van Euro 6 [RDE-LDV, CARS21].

In maart 2012 heeft het GCO een voorlopige beoordeling gepresenteerd van de procedures voor evaluatie van gegevens en de eerste resultaten, en op 28 juni 2012 een overzicht van de evaluatie van de RDE-procedures [RDE-LDV]. In oktober 2012 heeft de speciale taakgroep binnen de groep voorgesteld de PEMS-procedure van het-op-de-weg-testen als de wettelijke RDE-procedure vast te stellen, en in februari 2013 heeft de RDE-LDV-groep voor de PEMS-optie gekozen [RDE-LDV, JRC mission].

Op 8 november 2012 heeft de Commissie haar mededeling getiteld "Actieplan voor een concurrerende en duurzame Europese automobiellindustrie" bekendgemaakt. In de mededeling wordt voorgesteld dat *"de emissies onder reële rijomstandigheden (RDE) van NO_x [...] moeten worden geregistreerd en medegedeeld met ingang van de bindende Euro 6-data (in 2014). Uiterlijk drie jaar nadat deze data moet de RDE-procedure worden toegepast in combinatie met robuuste "not-to-exceed"- (NTE-)emissiegrenswaarden, hetgeen zal zorgen voor een aanzienlijke vermindering van de NO_x-emissies onder reële rijomstandigheden"*. De Commissie acht deze drie extra jaren nodig omdat *"het ontwerp van dieselloertuigen ingrijpend zal moeten worden herzien om onder normale rijomstandigheden aan de NO_x-emissiegrenswaarden van Euro 6 te voldoen"*.

Tijdens de Raad Concurrentievermogen van 10-11 december 2012 zijn de lidstaten akkoord gegaan met de in de CARS 2020-mededeling opgenomen aanbevelingen [Tajani]. In zijn resolutie van 10 december 2013 steunde het Parlement de voorgenomen ontwikkeling van een nieuwe, nauwkeurige rijtestcyclus en testprocedures die de reële rijomstandigheden weergeven, en drong erop aan dat deze onverwijld werden ingevoerd.

Op 1 oktober 2013 is binnen de RDE-LDV-groep een speciale taakgroep voor de ontwikkeling van een beoordelingsmethode van RDE-gegevens voor het eerst bijeengekomen, en in juni 2014 is een werkgroep ingesteld voor het opstellen van de technische specificaties, onder voorzitterschap van het GCO [RDE-LDV, JRC mission].

In november 2014 is de eerste van vier RDE-regelgevingspakketten, met daarin opgenomen de RDE-procedure met PEMS, afgerond en in mei 2014 door het TCMV vastgesteld.

In februari 2015 zijn de werkzaamheden begonnen aangaande het tweede RDE-pakket, met daarin de "not-to-exceed"-grenswaarden [JRC mission], en na de onthullingen over Volkswagen in september 2015 in een stroomversnelling geraakt [Bieńkowska, Dobrindt]. Op 28 oktober 2015 is het tweede pakket door het TCMV vastgesteld.

Wat het tijdschema van de ontwikkeling van de RDE-tests betreft hebben enkele lidstaten en andere getuigen erop gewezen dat de ontwikkeling van een zinvolle en herhaalbare testprocedure een ingewikkeld proces is [MIT, Q:MS]. Zij benadrukten eveneens dat het tijd kost om van PEMS-apparatuur geschikte meettechnologie te maken voor regelgevingsdoeleinden en ervoor te zorgen dat testprocedures vergelijkbare resultaten opleveren [Renault, ACEA, MIT, Q:MS]. Het eerste onderzoeksprogramma voor de meting aan

de hand van PEMS van NO_x-emissies van lichte voertuigen is van start gegaan in 2007; voordien was PEMS uitsluitend geschikt voor het testen van zware voertuigen. Bij de eerste generatie PEMS ontbrak het aan nauwkeurigheid van de metingen (vanwege verpakkingsbeperkingen, extra gewicht, enz.) en was de reproduceerbaarheid van testen begrensd [ICCT, JRC mission]. De daaropvolgende jaren is de technologie echter verder ontwikkeld en is PEMS nauwkeuriger en betrouwbaarder geworden.

Volgens enkele getuigen duurde de ontwikkeling van RDE-testen uit het oogpunt van het wetgevingsproces te lang [COM, Bieńkowska]. Getuigen waren van mening dat de vertragingen niet zozeer te wijten waren aan politieke bemoeienis [JRC, COM, Zourek], als wel aan het feit dat besluitvorming op EU-niveau een op census gebaseerd proces is dat tijd kost [Dimas, Potočnik], dat administratieve processen dikwijls de technologische ontwikkelingen niet kunnen bijhouden [Zourek], en dat de EU en de lidstaten de industrie na de crisis in 2008 niet met lasten wilden opzadelen [Potočnik].

Uit analyse van de notulen van het TCMV bleek dat bepaalde lidstaten de vorming van een gekwalificeerde meerderheid in het TCMV wilden voorkomen, en zodoende de stemming over het eerste RDE-pakket tot 19 mei 2015 uitgesteld is [JRC, COM, TCMV].

Om opheldering te verkrijgen over het regelgevingsproces met betrekking tot emissiemetingen is in het kader van het onderzoek informatie verzameld over de rol van de verschillende diensten binnen de Commissie. In het kader van de collectieve verantwoordelijkheid van de Commissie omvat de portefeuille van de commissaris voor Industrie (en het directoraat-generaal voor Ondernemingen en Industrie, DG ENTR/GROW) emissienormen en de portefeuille van de commissaris voor Milieu (en het directoraat-generaal Milieu, DG ENV) luchtkwaliteit. De twee DG's streven verschillende doelstellingen na maar werken samen om werkbare compromissen te vinden [Dimas, Verheugen, Potočnik, Vella]. In de VS komen alle bevoegdheden inzake vaststelling emissienormen, afgifte typegoedkeuringen en luchtkwaliteit toe aan dezelfde autoriteit [EPA, Potočnik].

In januari 2013 stelde de Deense minister voor Milieu, Ida Auken, de toenmalige commissarissen Tajani en Potočnik schriftelijk van haar zorgen in kennis wat betreft de mogelijkheid voor Denemarken en vele andere lidstaten om te voldoen aan de luchtkwaliteitsdoelstellingen voor NO₂ in verband met de emissies van lichte voertuigen. Zij achtte het tijdschema van RDE "onaanvaardbaar" en verzocht om zo "spoedig mogelijk optreden in de kritieke situatie". In maart 2013 erkenden de commissarissen in hun antwoord dat een verlaging van de NO_x-emissies op basis van RDE nodig was om de luchtkwaliteitsdoelstellingen van de EU te bereiken. Zij lieten weten dat de RDE-testprocedure in ontwikkeling was en uiterlijk in 2017/2018 zou worden toegepast.

De toenmalige commissaris Potočnik en DG ENV namen maatregelen om ervoor te zorgen dat het overeengekomen tijdschema voor de invoering van de RDE-testen in acht werd genomen [Potočnik, Vella, Falkenberg]. Op 12 februari 2013 drong de toenmalige commissaris Potočnik er schriftelijk bij de commissaris Tajani op aan verdere vertragingen in het proces tot een minimum te beperken. In zijn antwoord van 26 maart 2013 verklaarde de heer Tajani dat de Commissie al in 2011 met de RDE-procedure was gestart om tot een robuuste testprocedure te komen die uiterlijk vanaf 2017 van toepassing zou worden.

Een jaar later, in een nota van 19 december 2014, klaagde de voormalige directeur-generaal van

DG ENV bij de directeur-generaal van DG ENTR over de "vertragingen" en stelde dat "nu de aanpak van de reële emissies verschillende malen uitgesteld is, het beeld zal ontstaan dat het handelen van de Commissie incoherent is en dat, zelfs na te zijn geconfronteerd met bewijs omtrent voertuigenemissies, de Commissie passief blijft". In zijn antwoord verklaarde de directeur-generaal van DG ENTR dat "DG ENTR al het nodige doet om het voorstel betreffende de RDE-procedure zonder vertraging af te ronden" [CIRCA].

In het onderzoek is ook informatie verzameld over de mogelijke invloed van de lobby van de sector in de verschillende fases van het proces [CEO, T&E]. In het algemeen hebben getuigen erkend dat de Commissie overleg heeft gepleegd met de sector, sectorvreemde belanghebbenden, alsook met onafhankelijke deskundigen [AECC, T&E, Verheugen, Tajani, MIT, Q:MS]. Volgens de onderzochte documenten waren de diensten van de Commissie bezorgd over de weerstand van de autofabrikanten tegen de invoering van het testen aan de hand van PEMS [CIRCA, CEO].

Daarentegen hadden enkele getuigen bedenkingen over de balans in de samenstelling van sommige groepen [CEO, T&E, EU-studie]. Tijdens het onderzoek is informatie verkregen over de samenstelling van de meest relevante werkgroep in deze kwestie, de RDE-LDV-groep. Toegang tot de RDE-LDV-groepen is vrij en geen enkele aanvraag voor deelneming is afgewezen. Uit het onderzoek is bijvoorbeeld gebleken dat in drie groepsbijeenkomsten (met 43-47 deelnemers) die tussen mei en september 2016 hebben plaatsgevonden, 21-23 deelnemers autofabrikanten vertegenwoordigden, 9-12 deelnemers andere actoren in de automobielsector, 5-7 deelnemers lidstaten, 1-5 deelnemers technische diensten, en 1-2 deelnemers onderzoeksinstituten, het maatschappelijk middenveld of ngo's [RDE-LDV].

De belangrijke rol die deskundigen uit de sector in bepaalde technische subgroepen speelden is toegeschreven aan de hoge specialisatie van die groepen, het gebrek aan voldoende technische kennis in de Commissie, en het feit dat maatschappelijke organisaties en ngo's niet over voldoende middelen beschikten om hun aanwezigheid op een groot aantal bijeenkomsten te waarborgen [CEO, T&E, Q:MS, EU-studie]. De relevante DG's van de Commissie hebben geen technische diensten die in staat zijn technologische ontwikkelingen van nabij te volgen. Mobiliteitsbeleid kan ook de accumulatie van specifieke knowhow verhinderen, ook in het GCO.

De RDE-tests met PEMS

De deskundigen en getuigen zijn het er unaniem over eens dat de invoering van RDE-testen aan de hand van PEMS bij het EU-typegoedkeuringssysteem een daadwerkelijke verbetering oplevert die zal bijdragen aan een reële verlaging van de uitstoot van lichte voertuigen van verontreinigende stoffen in de atmosfeer [JRC, ICCT, TNO, DUH, Borgeest, ADAC, EA, ACEA, Renault, VW, Mitsubishi, FCA, COM, Faurecia, Bosch, Potočnik, Tajani, Bieńkowska, Vella, EPA, MIT, Millbrook, KBA, TÜV, SNCH, UTAC, RDW, Dobrindt, EU-studie, Audi, Nencini].

De maximale bijkomende meetonzekerheid van PEMS bij lichte voertuigen in vergelijking met laboratoriumtests is gestaag gedaald en bedraagt momenteel ongeveer 30 %. De gemiddelde onzekerheid wordt door de Commissie geraamd op 18,75 %, met een reële mogelijkheid die binnen korte tijd terug te brengen tot 10-15 % [JRC, EA]. Volgens deskundigen daalt de variabiliteit tot ongeveer 10 % indien de test op een testparcours wordt uitgevoerd en zodoende

het effect van onvoorspelbare verkeersstromen wordt weggenomen [EA]. De statistische en meetonzekerheden kunnen zorgvuldig worden verdisconteerd zodat het testen met PEMS geschikt is om voor regelgevende doeleinden voertuigemissies op de weg te meten. De huidige discrepanties tussen NO_x-emissies in het laboratorium en op de weg zijn dusdanig groot dat de metingen met PEMS al voldoende nauwkeurig zijn om aan de hand daarvan deze discrepanties vast te stellen [JRC, ICCT, TNO, ADAC, EA].

Het is evenwel noodzakelijk de specificaties van de test- en evaluatieprocedures zorgvuldig op te stellen teneinde te zorgen voor effectieve RDE-testen die resulteren in de afname van de verschillen tussen de gemeten emissies in het laboratorium en die op de weg [JRC, ICCT, TNO, DUH, Borgeest, ADAC, EA]. Het testen op de weg aan de hand van PEMS moet zodanig worden georganiseerd dat een breed scala aan rijomstandigheden wordt bestreken, waaronder temperatuur, motorbelasting, voertuigsnelheid, hoogte, type rijweg (in de stad, voorstedelijk, snelweg), en andere gebruikelijke parameters voor het rijden in de EU [TNO, Borgeest, EU-studie, Q:MS] en zoveel mogelijk de manipulatie van testresultaten wordt voorkomen [TNO, Borgeest, EU-studie, Q:MS].

Een volledige evaluatie van de RDE-tests zal pas mogelijk zijn als alle vier pakketten zijn vastgesteld.

De overgangperiode en de conformiteitsfactor

De meerderheid van de uitgenodigde deskundigen is van oordeel dat de autofabrikanten voldoende tijd hebben gehad om de normen van Euro 5 en Euro 6 te halen [TNO, Borgeest, Lange]. Overweging 5 van de Euro 5/6-verordening wijst erop dat dezelfde verordening ook Euro 6-grenswaarden bevat om de industrie van duidelijke informatie te voorzien over toekomstige emissiegrenswaarden. De testresultaten wijzen uit dat het mogelijk is om met de huidige beschikbare technologie de Euro 6-emissiegrenswaarden op de weg na te leven [ICCT, DUH].

Gezien de emissiecontroletechnologieën die de fabrikanten voor de huidige vloot tot dusverre gebruiken, achten deskundigen het noodzakelijk dat de autofabrikanten de tijd krijgen om de juiste technologische apparatuur in voertuigen te installeren teneinde aan de vereisten van de nieuwe RDE-tests te kunnen voldoen. Deze periode moet echter zo kort mogelijk worden gehouden om de luchtkwaliteit tijdig daadwerkelijk te verbeteren. Om de tests voor regelgevingsdoeleinden te kunnen gebruiken moet een "conformiteitsfactor" worden toegepast op de resultaten van de RDE-testen voor NO_x-emissies, die ervoor zorgt dat auto's tijdens de test op de weg tot een vast veelvoud van de wettelijke emissiegrenswaarde mogen uitstoten, vanwege de meetonzekerheden die aan PEMS eigen zijn [TNO, Lange, EPA, ENVI/EMIS].

In het tweede van vier RDE-pakketten, in oktober 2015 vastgesteld door het TCMV, worden de not-to-exceed-grenswaarden voor NO_x-emissies vermeld, die een verschil met een conformiteitsfactor van maximaal 2,1 toestaan tussen de resultaten van de PEMS-tests en de wettelijke grenswaarden voor nieuwe modellen in september 2017 (september 2019 voor nieuwe voertuigen), en met een factor 1,5 in januari 2020 voor nieuwe modellen (januari 2021 voor nieuwe voertuigen). Deze tweetrapsbenadering voor de verlaging van de conformiteitsfactor was een compromis tussen de sector en de meeste lidstaten [ACEA, MIT, Nencini].

De conformiteitsfactor zal onderwerp zijn van een jaarlijkse herziening, zoals uitdrukkelijk vermeld in de 2de RDE-verordening, teneinde deze factor zo dicht mogelijk bij 1 te brengen, zodat die uitsluitend overeenkomt met de daadwerkelijke foutmarge. De Commissie, in haar verklaring "Towards comprehensive and efficient emission testing in the EU" (Naar een omvattende en efficiënte emissietest in de EU), heeft zich ertoe verbonden van deze herzieningsclausule gebruik te maken om een verlaging van de tweede conformiteitsfactor in 2017 voor te stellen en vervolgens jaarlijks de ontwikkeling van de PEMS-technologie te bezien [COM, Bieńkowska, MIT].

De conformiteitsfactor is echter niet het enige aspect dat de effectiviteit van de nieuwe testprocedure bepaalt. Zoals hierboven uiteengezet, hangt de netto striktheid van de RDE-tests voornamelijk af van de omvang van het testgebied en de methodologie die wordt toegepast om de testresultaten te evalueren [TNO]. Dat gezegd hebbende is een conformiteitsfactor van 2,1, zoals momenteel is voorzien voor de eerste fase van de uitvoering van de RDE-tests voor NO_x-emissies, uit puur technisch oogpunt, volgens een meerderheid van de uitgenodigde deskundigen en de Commissie, onnodig hoog, aangezien veel, momenteel in productie zijnde auto's al zouden kunnen voldoen aan emissiegrenswaarden op de weg als de conformiteitsfactor op 1,5 zou zijn gesteld [ADAC, EA, Mitsubishi, Bieńkowska, Vella, LUX mission, ENVI/EMIS]. In haar eerste ontwerp van het tweede RDE-pakket heeft de Commissie het TCMV conformiteitsfactoren voorgesteld in de buurt van de ondergrens van het bereik 1,6-2,2 voor de eerste fase en tussen 1,2-1,6 voor de tweede fase [COM].

3.3. Conclusies

1. Emissiecontroletechnologieën (ECT) die beschikbaar waren op het ogenblik dat de Euro 5- en Euro 6-normen werden vastgesteld, voor zover correct toegepast, maakten het mogelijk dat dieselwagens al ten tijde van de inwerkingtreding van de Euro 5- en Euro 6-normen onder reële rijomstandigheden konden voldoen aan de NO_x-emissiegrenswaarden van respectievelijk 180 mg/km (Euro 5) en 80 mg/km (Euro 6), en niet uitsluitend in laboratoriumproeven. Gebleken is dat onder reële rijomstandigheden, ongeacht het brandstoftype, kan worden voldaan aan de Euro 6-emissiegrenswaarden, indien een geschikte, wijdverbreid beschikbare technologie wordt gebruikt. Dit betekent dat sommige autofabrikanten er niet om technische, maar om economische redenen voor gekozen hebben technologie te gebruiken die het mogelijk maakt dat alleen in laboratoriumproeven aan de emissiegrenswaarden wordt voldaan.
2. Er bestaan grote verschillen tussen de NO_x-emissies van de meeste dieselwagens (Euro 3-6) zoals die gemeten zijn in laboratoriumproeven tijdens de typegoedkeuringsprocedure aan de hand van de Europese rijcyclus (NEDC), en die voldoen aan de wettelijke emissiegrenswaarden, en de NO_x-emissies van deze wagens onder reële rijomstandigheden, die de grenswaarde in aanzienlijke mate overschrijden. Deze verschillen betreffen de overgrote meerderheid van de dieselwagens en zijn niet beperkt tot voertuigen van Volkswagen die uitgerust zijn met verboden manipulatie-instrumenten. Deze verschillen dragen in grote mate bij aan de door verschillende lidstaten gemaakte inbreuken op Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.
3. Deze discrepanties, en de aanzienlijke negatieve gevolgen daarvan voor de

verwezenlijking van luchtkwaliteitsdoelstellingen, in het bijzonder in stedelijke gebieden, zijn de Commissie, de verantwoordelijke autoriteiten van de lidstaten en vele andere belanghebbenden, ten minste vanaf 2004-2005 bekend, toen Verordening (EG) nr. 715/2007 in voorbereiding was. De discrepanties zijn sinds 2010-2011 bevestigd door een groot aantal onderzoeken van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO) en sinds 2004 door andere onderzoeksinstanties.

4. Er zijn aanzienlijke verschillen in de gemeten waarden van CO₂-emissies en brandstofverbruik tussen laboratoriumproeven en proeven op de weg, hoewel deze verschillen kleiner zijn dan voor de NO_x-emissies.
5. Voor september 2015 werden de discrepanties in het algemeen toegeschreven aan de ontoereikendheid van de NEDC-laboratoriumtest, die niet representatief is voor reële emissies, en aan de optimaliseringsstrategieën die de fabrikanten gebruikten om voor de laboratoriumproeven te slagen door ECT in hun voertuigen dusdanig te kalibreren dat de doeltreffendheid ervan uitsluitend binnen de grensvoorwaarden van de NEDC-test is gewaarborgd. De discrepanties werden in het algemeen niet toegeschreven aan het mogelijke gebruik van verboden manipulatie-instrumenten.
6. In plaats van te wachten op een nieuwere, meer realistische en gecertificeerde testprocedure, besloten de medewetgevers in 2007 door te gaan met de ontwikkeling van de Euro 5/6-wetgeving, terwijl ze tegelijkertijd de Commissie de opdracht gaven om de testcycli regelmatig te beoordelen en, indien nodig, deze aan te passen zodat deze de emissies bij reëel rijden op de weg adequaat weerspiegelen, zoals die door de wetgevers in 2007 is ingevoegd. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling en invoering van emissietests in reële rijomstandigheden (RDE) aan de hand van draagbare emissiemeetsystemen (PEMS) die met ingang van 2017 onderdeel uitmaken van de typegoedkeuringsprocedure, terwijl tegelijkertijd het begrip van een conformiteitsfactor is ingevoerd die in de praktijk de momenteel geldende emissienormen verzwakt.
7. Tegelijkertijd nam de ontwikkeling van een nieuwe, meer realistische laboratoriumtestprocedure, de zogenoemde wereldwijde testprocedure voor lichte voertuigen (WLTP), die de verouderde NEDC moet vervangen, zeer veel tijd in beslag. Deze test zal een verplicht onderdeel zijn van de typegoedkeuringsprocedure voor alle nieuwe voertuigtypen vanaf 1 september 2017 en voor alle nieuwe voertuigen één jaar later. De WLTP is door de Commissie en de lidstaten gekozen als de testprocedure voor CO₂-emissies, emissies van andere verontreinigende stoffen en brandstofverbruiksmetingen met het oog op de typegoedkeuring.
8. De buitensporig lange duur van het proces dat geleid heeft tot de invoering van de wettelijke RDE-tests kan onvoldoende verklaard worden door de complexiteit van de ontwikkeling van een nieuwe testprocedure, de benodigde tijd voor de technische ontwikkeling van PEMS, en de duur van de bestuurlijke en besluitvormingsprocessen op EU-niveau. De vertragingen waren ook het gevolg van de keuze van politieke prioriteiten, de invloed van lobbyisten en de voortdurend door de sector uitgeoefende druk die de Commissie en de lidstaten ernaar deed streven om de sector in de nasleep van de financiële crisis van 2008 niet met lasten op te zadelen.
9. De RDE-test die op 28 oktober 2015 door het technisch comité motorvoertuigen (TCMV) is goedgekeurd, voerde een "tijdelijke conformiteitsfactor" van 2,1 in, met als

gevolg dat voertuigen 168 mg NO_x/km mogen uitstoten in de RDE-test die van toepassing is op alle nieuwe voertuigen vanaf september 2019 (nieuwe voertuigtypen vanaf september 2017), d.i. vier jaar na de inwerkingtreding van de grenswaarde van 80 mg/km uit hoofde van de Euro 6-regels. Een "definitieve conformiteitsfactor" van 1,5 geldt voor alle nieuwe voertuigen vanaf 2021 (nieuwe voertuigtypen vanaf 2020) met als gevolg dat voertuigen 120 mg NO_x/km mogen uitstoten in de RDE-test.

10. Het is discutabel, zoals door verschillende deskundigen wordt bevestigd, of het wel nodig is om een conformiteitsfactor op te nemen in de RDE-test, aangezien dit duidelijk in tegenspraak blijft met de resultaten van verschillende onafhankelijke tests die werden verricht op Euro 6-voertuigen en die lieten zien dat NO_x-conformiteitsfactoren van minder dan 1,5 of zelfs veel minder dan 1 reeds haalbaar zijn. Bovendien zijn conformiteitsfactoren niet te rechtvaardigen vanuit technisch oogpunt en weerspiegelen ze niet een duidelijke noodzaak nieuwe technologie te ontwikkelen. Ze maken het mogelijk om het huidige gebruik van minder doeltreffende technologie voort te zetten, hoewel er op de markt doeltreffende technologie verkrijgbaar is die echter vanwege de huidige economische situatie nog niet weinig gebruikt wordt.
11. De invoering en toepassing van conformiteitsfactoren op de overeengekomen niveaus kan worden beschouwd als een feitelijke, voor een aanzienlijke periode geldige, algehele afwijking van de toepasselijke emissiegrenswaarden. Dit druist in tegen de doelstellingen van de basisverordening, Verordening (EG) nr. 715/2007, aangezien de vastgestelde conformiteitsfactoren niet alleen de meetonzekerheid van PEMS weergaven, maar ook verder werden aangepast aan de vraag naar meer soepelheid van de lidstaten en de autofabrikanten, zonder dat daarvoor een technische rechtvaardiging werd gegeven. Bijgevolg kwam de Commissie juridische zaken van het Europees Parlement tot de aanbeveling om de RDE-test als *ultra vires* te beschouwen, aangezien deze de in artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 715/2007 vervatte bevoegdheid te buiten gaat en aldus een inbreuk vormt op het EU-recht.
12. Ondanks de genoemde redenen ontbrak het de Commissie aan politieke wil en besluitvaardigheid om in het licht van de ernst van de hoge NO_x-emissies in te grijpen en voorrang te geven aan de bescherming van de volksgezondheid die in het gedrang kwam.
13. Het is gerechtvaardigd om een lagere NO_x-emissiegrenswaarde voor te stellen voor dieselwagens, aangezien er in de wereld normen bestaan die veel strikter zijn dan de huidige EU-normen en omdat de technologie om de NO_x-emissies te beperken, reeds bestaat, aangezien autofabrikanten uit de EU in de VS dieselwagens in de handel brengen die moeten voldoen aan veel lagere NO_x-emissiegrenswaarden.

Verantwoordelijkheden van de lidstaten

14. Het niet actief deelnemen van de lidstaten aan de werkgroep "Real Driving Emissions – Light-Duty Vehicles" (RDE-LDV) is een vorm van wanbeheer. Volgens de verstrekte notulen heeft, enkele lidstaten daargelaten, zoals het VK, Nederland, Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Spanje, de overgrote meerderheid niet deelgenomen aan de RDE-LDV-werkgroep, hoewel zij zich kritisch uitliet over de voorstellen van de Commissie. Gezien de hoofdrol die de lidstaten vervullen bij de handhaving van de verordening, de bekende discrepanties bij de NO_x-emissies van dieselveertuigen en de

significante negatieve gevolgen daarvan voor de verwezenlijking van de luchtkwaliteitsdoelstellingen, hadden de lidstaten moeten deelnemen aan de werkzaamheden van de groep. Die deelname zou ook hebben bijgedragen aan een beter evenwicht in de samenstelling van de werkgroep.

15. Uit de analyse van de notulen van de werkgroep RDE-LDV en van het TCMV blijkt dat sommige lidstaten tijdens verschillende gelegenheden het goedkeuringsproces van de RDE-tests hebben vertraagd en voorstander waren van minder strikte testmethoden. Voorts hebben meerdere lidstaten (Italië, Spanje, Frankrijk, Slowakije, Roemenië en Hongarije) de vorming van een gekwalificeerde meerderheid in het TCMV voorkomen, waardoor de stemming over het eerste RDE-pakket is uitgesteld, zodat het gehele RDE-proces vertraging opliep en momenteel nog steeds niet voltooid is, terwijl oorspronkelijk was voorzien dat het voor nalevingsdoeleinden toepasselijk zou zijn vanaf de datum van invoering van de Euro 6-emissiegrenswaarden (2014 voor nieuwe typegoedkeuringen en 2015 voor alle nieuwe voertuigen). Ten gevolge van de voorkeur van enkele lidstaten voor een hogere waarde van de conformiteitsfactor, zullen nieuwe voertuigmodellen niet eerder dan 2020 moeten voldoen aan de niet te overschrijden Euro 6-emissionormen, die reeds in 2007 door de medewetgevers werden overeengekomen. Dit is zes jaar later dan oorspronkelijk was gepland en drie jaar later dan het tijdschema dat de Europese Commissie heeft voorgesteld in haar CARS 2020-mededeling van 8 november 2012 (COM(2012)0636).
16. De analyse van de notulen van de TCMV-vergaderingen toont aan dat tal van lidstaten (Italië, Spanje, Frankrijk, Slowakije, Roemenië, Hongarije, Tsjechië, Bulgarije, Polen, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk) sterk gekant waren tegen het ambitieuzere voorstel van de Commissie inzake conformiteitsfactoren voor NO_x-emissiegrenswaarden, en in plaats daarvan akkoord gingen met hogere conformiteitsfactorwaarden die overeenstemden met minder veeleisende milieudoelstellingen. Sommige lidstaten legden een ander standpunt voor aan het publiek dan aan de deelnemers van het TCMV.

Verantwoordelijkheden van de Commissie

17. De Commissie heeft de middelen die haar op het niveau van het TCMV en de RDE-LDV-werkgroep ter beschikking stonden niet aangewend om het besluitvormingsproces te bespoedigen en te komen tot een tijdige aanpassing van de typegoedkeuringstests waardoor die de reële rijomstandigheden weerspiegelen, zoals voorgeschreven in artikel 14, lid 3, van Verordening (EG) nr. 715/2007.
18. Ondanks het feit dat de verontreinigende uitstoot van voertuigen niet alleen een zeer gevoelig en politiek probleem is, maar ook de Europese burgers grote zorgen baart, heeft de Commissie geen pogingen ondernomen om het besluitvormingsproces te bespoedigen door gebruik te maken van de mogelijkheid die voorzien is in de regelgevingsprocedure met toetsing om het voorstel op het niveau van de Raad naar voren te brengen en zo de politieke bewustwording te vergroten en extra druk uit te oefenen op dwarsliggende lidstaten. De Commissie heeft nagelaten tijdig te handelen in het kader van haar verantwoordelijkheid om de testprocedure regelmatig te beoordelen en te herzien, zodat deze de reële rijomstandigheden weerspiegelde. Dit komt neer op wanbeheer.

19. Als de entiteit verantwoordelijk voor het proces en de agenda van de RDE-LDV-werkgroep had de Commissie ervoor moeten zorgen dat de RDE-LDV-werkgroep eerder had gekozen voor het testen aan de hand van PEMS, temeer die keuze ook was voorgesteld in overweging 15 van Verordening (EG) nr. 715/2007, breed gedragen werd binnen de RDE-LDV-groep en het GCO reeds in november 2010 tot de slotsom gekomen was dat de PEMS-testmethoden robuust genoeg waren. Dit komt neer op wanbeheer.
20. Betere coördinatie tussen de verschillende betrokken diensten van de Commissie, waaronder het GCO, zou het proces van de aanpassing van de tests versneld hebben. Betere samenwerking tussen de directoraten-generaal bij de ontwikkeling van wetgeving inzake emissies en bij het toezicht op de tenuitvoerlegging daarvan zou kunnen hebben geleid tot betere resultaten wat betreft de luchtkwaliteit en de bescherming van de volksgezondheid in de EU. Nalatigheid in de aanpak van ernstige niet-naleving van de internemarktnormen van de EU en beleidsinstrumenten inzake de oorzaken van luchtvervuiling komt neer op wanbeheer.
21. Meer dan de helft van de deelnemers aan de RDE-LDV-werkgroep bestond uit deskundigen van de autofabrikanten en andere sectoren van de automobielandustrie. Dit is onder meer een gevolg van een gebrek aan voldoende technische expertise binnen de diensten van de Commissie. Hoewel de Commissie een breed scala van belanghebbenden heeft geraadpleegd en de vrije toegang tot de RDE-LDV-groep heeft gewaarborgd, had zij verdergaande maatregelen moeten treffen om "voor zover mogelijk, te zorgen voor een evenwichtige vertegenwoordiging van relevante belanghebbenden, waarbij rekening gehouden wordt met de specifieke taken van de deskundigengroep en het verlangde type expertise", zoals voorgeschreven door de horizontale regels voor deskundigengroepen van de Commissie van 10 november 2010.
22. De Commissie had moeten ingrijpen om ervoor te zorgen dat de industrie niet oververtegenwoordigd was in de RDE-LDV-werkgroep en dat haar vertegenwoordigers er geen centrale rol konden spelen. Nu was het zo dat deze vertegenwoordigers van de automobielsector de werkzaamheden voortdurend vertraagden door opnieuw onderwerpen ter sprake te brengen die toegelicht of zelfs afgehandeld werden geacht.
23. De Commissie had stelselmatig zinvolle en volledige notulen moeten maken van de vergaderingen van de RDE-LDV-werkgroep. Dit komt neer op wanbeheer. Voorts valt het te betreuren dat tijdens de vergaderingen van de Werkgroep Emissies van Motorvoertuigen geen notulen zijn gemaakt.

HOOFDSTUK 4: MANIPULATIE-INSTRUMENTEN

4.1. Inleiding

Een **manipulatie-instrument** wordt in Verordening (EU) nr. 715/2007 gedefinieerd als "*een constructieonderdeel dat de temperatuur, de rijsnelheid, het motortoerental, de versnelling, de inlaatonderdruk of andere parameters meet om een onderdeel van het emissiecontrolesysteem in werking te stellen, te moduleren, te vertragen of buiten werking te stellen, zodat de doelmatigheid van het emissiecontrolesysteem wordt verminderd onder omstandigheden die bij een normaal gebruik van het voertuig te verwachten zijn*".

De verordening verbiedt het gebruik van manipulatie-instrumenten behalve wanneer:

- “(a) het instrument nodig is om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren;*
- (b) het instrument slechts tijdens het starten van de motor functioneert;*
- of*
- (c) de omstandigheden in belangrijke mate zijn meegenomen in de testprocedures voor de controle van de verdampingsemissies en de gemiddelde uitlaatemissies.”*

In de VS werden in 1995 in lichte voertuigen en in 1998 in zware voertuigen manipulatie-instrumenten aangetroffen [JRC, EPA, CARB]; ten gevolge daarvan werden het verbod op manipulatie-instrumenten en de bijbehorende uitzonderingen opgenomen in Uniewetgeving inzake lichte voertuigen in Richtlijn 1999/96/EG, en zijn sindsdien vrijwel ongewijzigd gebleven.

4.2. Analyse van het verzamelde bewijs

Kennis van het mogelijke gebruik van verboden manipulatie-instrumenten

Ten gevolge van de gevallen die plaatsvonden in de VS in de jaren negentig was het risico van het gebruik van manipulatie-instrumenten algemeen bekend, zowel voor lichte als voor zware voertuigen. Uit het verzamelde bewijs blijkt echter dat in het algemeen niet vermoed werd dat ieder personenvoertuig dat in de EU geproduceerd was voorzien kon zijn van manipulatie-instrumenten totdat VW toegaf manipulatie-instrumenten te hebben gebruikt in de dieselveertuigen die verkocht waren op de VS-markt [JRC, ICCT, TNO, DUH, Borgeest, ADAC, T&E, COM, ACEA, Verheugen, Potočnik, Tajani, Vella, MIT, Millbrook, KBA, SCNH, Dobrindt, Q:MS, Q:Suppliers].

Desalniettemin wijst het GCO/JRC in zijn verslag "A complementary emissions test for light-duty vehicles" uit 2013 op de mogelijkheid dat manipulatiestrategieën worden gebruikt onder normale gebruiksomstandigheden" en verklaart het dat het gebruik van manipulatie-instrumenten weliswaar in het algemeen is verboden, maar dat de bestaande uitzonderingen

ruimte openlaten voor interpretatie en een marge bieden, samen met de huidige testprocedure, om de emissieprestatie van lichte voertuigen af te stemmen op een beperkt aantal type-goedkeuringsvoorwaarden.

Er werd in het algemeen geen rekening gehouden met manipulatie-instrumenten om het verschil te verklaren tussen de NO_x emissies van diesellootvoertuigen die gemeten werden in laboratoria en de emissies die werden gemeten op de weg, omdat men geloofde dat deze discrepanties voldoende konden worden verklaard door het feit dat de NEDC laboratoriumtest niet representatief was voor rijden op de weg, en dat fabrikanten hun voertuigen konden optimaliseren om te slagen voor de test en zo blijkbaar voldeden aan de letter van de EU-wetgeving [JRC, ICCT, TNO, DUH, Borgeest, ADAC, T&E, EA, EPA, Potočnik, Millbrook, KBA].

Op 30 april 2012 werd een interne mail van het GCO/JRC, met DG Groei in kopie, verzonden over een diesel passagiersvoertuig (Euro 5a) dat was getest door het GCO/JRC. Uit de testresultaten bleek dat de Euro 5-emissiegrenswaarden alleen werden gehaald tussen de 20 en 30 °C, maar niet bij lagere of hogere temperaturen. In de e-mail wordt ook het 'memory effect' genoemd dat de motor-strategie bleek te beïnvloeden gedurende ten minste 20 minuten na het starten van de motor bij een specifieke temperatuur. De ambtenaar van DG Groei die de e-mail beantwoordde, met DG ENVI en DG MOVE in kopie, verklaarde dat "dit erg nuttig was en een duidelijk geval was van *"hard" cycle beating*" [CIRCA].

Tijdens de hoorzitting voor de commissie verklaarden de toenmalige directeur en directeur-generaal van DG Groei dat zij niet op de hoogte waren gesteld van deze e-mail en dat er daarom geen nadere maatregelen waren getroffen.

Overige correspondentie tussen het GCO/JRC en DG Groei, DG ENVI en DG CLIMA, waarin gesproken werd over "vreemd" emissiegedrag in 2008 en 2010, was ook geen aanleiding om nadere maatregelen te treffen. Het ontbreken van enige aanwijzing van mogelijk gebruik van manipulatie-instrumenten door autofabrikanten werd door de Commissie als reden opgegeven waarom er geen mandaat was verleend aan het GCO/JRC om nader onderzoek in te stellen.

Manipulatie-instrumenten

Na de bekendmaking van de schending door het US EPA in september 2015, gaf Volkswagen toe in zijn Euro 5 EA 189 dieselmotor software te hebben ingebouwd die het voertuig in staat stelt te detecteren wanneer het wordt onderworpen aan een test en de NO_x emissiewaarde gedurende die test te veranderen [VW, KBA]. Testdetectie is niet per se een aanwijzing voor de aanwezigheid van een verboden manipulatie-instrument [VW, Bosch]. Volgens de wetgeving mag het doel van testdetectie echter niet zijn om de doelmatigheid van het emissiecontrolesysteem buiten de test te verminderen.

Nadat Volkswagen had toegegeven dat het software had ingebouwd in zijn Euro 5-voertuigen, werden de emissiecontrolestrategieën van autofabrikanten aan een nader onderzoek onderworpen. Het blijft ter discussie staan of dergelijk strategieën van autofabrikanten een illegaal gebruik van manipulatie-instrumenten vormen in de strikte zin van Verordening (EG) nr. 715/2007, of dat ze een wetmatige toepassing vormen van de uitzonderingen als bedoeld in artikel 5, lid 2, van die verordening. In dit artikel wordt bepaald dat het gebruik van manipulatie-instrumenten o.a. gerechtvaardigd is "om de motor te beschermen tegen schade of ongevallen

en om de veilige werking van het voertuig te verzekeren". In hun antwoorden op de vragenformulieren die de enquêtecommissie hun had toegestuurd, verklaarden alle autofabrikanten dat zij gebruik maakten van deze uitzonderingen. [Q:OEM].

De keuze van de emissiecontrolestrategieën van sommige fabrikanten lijkt vaak alleen te worden ingegeven om te slagen voor de test, wat geïnterpreteerd wordt als het enige wettelijke vereiste waaraan moet worden voldaan, ondanks de duidelijke luchtkwaliteitsdoelstellingen van de wetgeving [Borgeest, ACEA, MIT, SNCH, Millbrook]. Zo kalibreren sommige fabrikanten bijvoorbeeld de motorbesturingssystemen (ECU's) om de doelmatigheid van emissiebeheersingstechnologieën (ECT's) te verminderen buiten specifieke "thermale vensters" die dichtbij het omgevingstemperatuurspectrum liggen dat wordt voorgeschreven door de NEDC, bijvoorbeeld door de emissiecontrolesystemen uit te schakelen bij omgevingstemperaturen onder de 17°C, terwijl andere in staat zijn de ECT's effectief te laten functioneren in veel ruimere temperatuurspectra [Mitsubishi, VW, PSA, Q:OEM]. Ter vergelijking: de cycli die in de VS gebruikt worden om voertuigen te testen worden uitgevoerd bij omgevingstemperaturen van -7 tot +35 °C [EPA].

Verskillende autofabrikanten hebben de temperatuurspectra die gebruikt zijn in het kalibreringsproces van de ECT's geherwaardeerd en hebben deze spectra aangepast aan een veel breder spectrum [Renault, Mitsubishi, Q:OEM].

Onder de deskundigen bestaat er consensus over dat de effectiviteit van NO_x-nabehandelsystemen, zoals LNT en SCR, niet afhangt van de omgevingstemperatuur als er eenmaal een voldoende temperatuur is bereikt in de uitlaatpijp. Als bovenstaande voorwaarde is vervuld, is er geen plausible technische reden om nabehandeling-ECT's bij welke omgevingstemperatuur dan ook uit te schakelen [AECC, TNO, DUH, Borgeest, Faurecia, Q:Suppliers], en dus kunnen optimaliseringsstrategieën die ze uitschakelen worden toegeschreven aan keuzes van autofabrikanten om verschillende doelen te bereiken, zoals het brandstofgebruik te verlagen (dat bijvoorbeeld wordt verhoogd door de periodieke regeneraties die vereist zijn door een LNT-systeem), het gebruikersgemak te verhogen (doordat, bijvoorbeeld, minder bijvulling van een ureum-oplossing in een SCR-systeem nodig is), de duurzaamheid van de motoronderdelen te verhogen, de kosten te verlagen door goedkopere onderdelen te gebruiken of om de beperkingen van het ontwerp te verhelpen.

Rijden bij zeer lage omgevingstemperaturen (of op zeer grote hoogte waar de luchtdruk laag is), kan een probleem vormen voor EGR-systemen, vanwege de mogelijke vorming van roet, koolwaterstof en condensatie waardoor de EGR-klep of intercooler verstopt kan raken, en waardoor bijvoorbeeld een verhoogde uitstoot van PM of verontreinigende emissies van koolwaterstoffen kan ontstaan [TNO, Borgeest, Renault, ACEA, Q:Suppliers, Q:OEM, Opel]. Autofabrikanten lijken EGR-systemen echter al ongefundeerd snel uit te schakelen en ongefundeerd dicht bij het temperatuurspectrum dat gebruikt wordt in de testcyclus (de eerdergenoemde "thermale vensters") [Borgeest, KBA, Dobrindt]. Deskundigen verklaarden dat er snel aanvullende technische maatregelen zouden kunnen worden getroffen om het probleem op te lossen en omgevingstemperaturen van 0°C [TNO, Borgeest] te bereiken bijvoorbeeld door gebruik te maken van afvalwarmte van de motor, indien beschikbaar, om de temperatuur van de instromende lucht te verhogen [TNO].

Naast de "thermale vensters", kunnen andere softwarekalibreringsstrategieën van autofabrikanten wijzen op het illegale gebruik van manipulatie-instrumenten.

- een voorbeeld is het uitschakelen of moduleren van ECT's om hun doelmatigheid te verminderen nadat er enige tijd, bijna de duur van de test (ongeveer 20 minuten) is verstreken, na het starten van de motor [KBA];
- een ander voorbeeld is wanneer NO_x-emissies die gemeten zijn bij een testcyclus met een warme start hoger zijn dan bij een testcyclus met de koude start die wordt voorgeschreven door de NEDC [TNO, DUH, Borgeest, Bosch, Millbrook, EPA]; dit gedrag wordt aangetroffen in veel voertuigen in de EU, en de EPA bevestigde dat dit een van de redenen was om Volkswagen nadere vragen te stellen [EPA].

Handhaving van het verbod op manipulatie-instrumenten

Het feit dat manipulatie-instrumenten in de gehele EU verboden zijn, is duidelijk en wordt door geen enkele spreker niet bestreden. De Commissie blijft erbij dat de definitie van een manipulatie-instrument duidelijk is, en sterk lijkt op de definitie die gehanteerd wordt in de VS [COM, Dimas, Verheugen, Bieńkowska]. Het verbod op het gebruik van manipulatie-instrumenten is expliciet, is overgenomen uit de eerder Euro 3/4 wetgeving, en was geen onderwerp van debat tijdens de goedkeuringsprocedure van Verordening (EG) nr. 715/2007 [Verheugen]. De Commissie bevestigde ook dat geen enkele lidstaat had verzocht om verduidelijking van de definitie en de toepassing ervan sinds de invoering [COM, Bieńkowska, Verheugen].

Sommige deskundigen en getuigen en sommige lidstaten trokken de duidelijkheid van de uitzonderingen als bepaald in artikel 5, lid 2, van de Euro 5/6-verordening in twijfel en wezen op het ontbreken van een lijst van beoordelingscriteria om te bepalen of emissiecontrolestrategieën die gebruikt worden door autofabrikanten voorbeelden zijn van manipulatie-instrumenten of dat zij gerechtvaardigd zijn op grond van motorbescherming en -veiligheid [ICCT, TNO, Lange, ADAC, RDW, Renault, Verheugen, MIT, Dobrindt]. Getuigen bevestigden dat zij eerder niet om opheldering hadden gevraagd. In de uitvoeringsverordening (EG) nr. 692/2008 waren geen vereisten opgenomen voor de toepassing van de uitzonderingen die de Commissie mocht vaststellen op grond van haar mandaat overeenkomstig artikel 5, lid 3, van de Euro 5/6-verordening.

Vóór de goedkeuring van het 2e RDE-pakket werd er niet van autofabrikanten geëist dat ze hun emissiestrategieën opgaven of rechtvaardigden (behalve bij specifieke lage temperaturen): met name de vereiste om de "aanvullende emissiestrategieën" openbaar te maken die de basisstrategieën voor een specifiek doel veranderen en in reactie op een specifieke reeks omgevings- of bedrijfsomstandigheden, werd pas in april 2016 opgenomen in de wetgeving [COM, Renault, VW, MIT], en geen enkele typegoedkeuringsinstantie verzocht om dergelijke informatie [Q:OEM].

Op grond van Verordening (EG) nr. 692/2008 mag de Commissie de typegoedkeuringsautoriteiten van lidstaten verzoeken informatie te verschaffen over het functioneren van de emissietechnologie bij lage temperaturen. De Commissie heeft geen gebruik gemaakt van deze bepaling [COM].

Een vergelijkbare vereiste werd daarentegen opgenomen in de Euro 3/4-uitvoerende wetgeving voor zware voertuigen nadat de zaken in de VS in 1998-1999 aan het licht kwamen (de huidige

Euro 5/6-wetgeving voor zware voertuigen voorziet in geen enkele uitzondering op het verbod op manipulatiestrategieën). Een dergelijke vereiste was echter niet eerder opgenomen in de uitvoeringswet voor lichte voertuigen. Commissievertegenwoordigers voerden tijdens hun hoorzittingen aan dat de vereiste niet in de wetgeving voor lichte voertuigen was opgenomen omdat de ontwikkeling en inzet van manipulatie-instrumenten voor lichte voertuigen te duur werden geacht [Verheugen, Zourek].

Het verzoek van het US EPA aan Volkswagen om de emissiestrategieën die gebruikt zijn in hun dieselveertuigen in de VS te rechtvaardigen lag ten grondslag aan hun erkenning van het gebruik van verboden manipulatie-instrumenten [EPA]. Zonder de verplichting voor autofabrikanten om hun emissiestrategieën openbaar te maken en, zo nodig, te rechtvaardigen is een langdurige en moeizame reverse-engineeringprocedure nodig om met zekerheid vast te stellen dat een manipulatie-instrument is ingebouwd, zonder enige garantie op succes. Deze reverse-engineeringprocedure zou onpraktisch zijn om stelselmatig te zoeken naar manipulatie-instrumenten tijdens het typegoedkeuringsproces [JRC, ICCT, Borgeest, Lange, Bosch, RDW, Q:Suppliers, Q:OEM, Stromček]. Aan de andere kant kunnen anomalieën mogelijkwijs worden ontdekt door de parameters van de test te variëren.

Duitsland wees erop dat de wetgeving niet het gebruik van de best beschikbare technieken voor emissiecontrolesystemen vereist alvorens een uitzondering kan worden bedongen om de motor te beschermen [Dobrindt], omdat de specificaties van de onderdelen die door de toeleveranciers worden geleverd kunnen variëren [Bosch, Faurecia], maar verschillende deskundigen en autofabrikanten betwijfelden of het doelmatig zou zijn het concept van de best beschikbare technieken in de wetgeving te gebruiken [Q:OEM].

Tijdens de Transportraad van 7 juni 2016 waren de Commissie en een meerderheid in de Raad van mening dat de uitzonderingen in artikel 5, lid 2, duidelijk waren en weten zij het probleem aan een gebrekkige handhaving door de lidstaten, omdat de handhaving van het verbod op manipulatie-instrumenten een taak is voor de nationale markttoezichtautoriteiten [Bieńkowska].

De typegoedkeuringsinstanties in de lidstaten moeten erop toezien dat de voertuigen voldoen aan de vereisten van Verordening (EG) nr. 715/2007, die ook het verbod op manipulatie-instrumenten bevat.

Voordat de zaak in september 2015 bij Volkswagen aan het licht kwam, en ondanks het bewijs van significante overschrijdingen van NO_x-emissies op de weg vergeleken met de reglementaire waarden die ter beschikking zijn gesteld door de Commissie en onafhankelijke instanties, en ondanks het verbod op manipulatie-instrumenten dat is opgenomen in de EU-wetgeving, heeft geen enkele EU-lidstaat specifieke protocollen of testmethoden toegepast, of enige andere maatregel getroffen om te zoeken naar het mogelijke gebruik van manipulatie-instrumenten. Verschillende typegoedkeuringsinstanties en technische diensten noemden ook het ontbreken van een testmethode om manipulatie-instrumenten op te sporen [MIT, KBA, SNCH, RDW, UTAC]. De wetgeving weerhield lidstaten er niet van aanvullende tests uit te voeren [MIT, UTAC, Calleja, Royal].

Na september 2015 hebben Duitsland, Frankrijk, het VK, Italië, Spanje, Zweden en Nederland aanvullende tests uitgevoerd naast de NEDC-test, en gebruikten ze de resultaten van deze aanvullende tests om mogelijk gebruik van verboden manipulatie-instrumenten op te sporen

(Finland zal volgend jaar met tests beginnen). In bijna alle gevallen hebben de onderzoeksautoriteiten de autofabrikanten verzocht om hun emissiestrategieën toe te lichten.

Van de lidstaten die EU-typegoedkeuringscertificaten hebben afgegeven, hebben Ierland, Roemenië, Luxemburg en Malta geen aanvullende tests uitgevoerd.

Een verslag over de onderzoeken die zijn uitgevoerd door de lidstaten, dat is opgesteld door de Commissie in reactie op de resolutie van het Europees Parlement van 27 oktober 2015 over emissiemetingen in de automobielsector, is beschikbaar op de website van de enquêtecommissie:

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

In de nationale onderzoeken die zijn uitgevoerd na september 2015 is een groot aantal dieselveertuigen op de EU-markt getest en, hoewel de bekende discrepanties tussen laboratoriumemissies en reële emissies van NO_x werden bevestigd, werd het gevonden bewijs voor het gebruik van verboden manipulatie-instrumenten door andere autofabrikanten dan Volkswagen niet sluitend geacht. Wanneer afwijkingen van de verwachte emissies werden geconstateerd, voerden de autofabrikanten ter rechtvaardiging motorbescherming en veiligheid aan, die de autoriteiten in de meeste gevallen geen schendingen van de uitzonderingen op het verbod op manipulatie-instrumenten achtten [MIT, KBA, UTAC, Dobrindt, Q:MS, Nencini].

Tijdens het schrijven van het verslag kwamen de typegoedkeuringsinstanties in enkele gevallen tot verschillende conclusies. In een geval ging het om beschuldigingen door de Duitse typegoedkeuringsinstantie KBA dat bepaalde voertuigen van de FCA groep een verboden manipulatie-instrument gebruiken. De Italiaanse autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de typegoedkeuring van die voertuigen delen deze mening niet, en een bemiddelingsprocedure is gestart overeenkomstig artikel 30, lid 6, van Richtlijn 2007/46/EG [KBA, MIT, FCA].

Daarnaast heeft de Nederlandse typegoedkeuringsinstantie RDW 30 voertuigen onderzocht en het mogelijke gebruik van een manipulatie-instrument bij een VW-voertuig vastgesteld [RDW]. Niet-standaard gedrag werd vastgesteld bij 16 van de 30 voertuigen, die hogere emissies produceerden bij een bepaald(e) snelheid, tijdstip, afstand of omgevingstemperatuur. De RDW vroeg de fabrikanten van deze voertuigen om een toelichting en heeft de optie de EU-typegoedkeuring in te trekken als de toelichting niet bevredigend is.

Volgens de aanvankelijke resultaten van de tests die zijn uitgevoerd door de ICCT in het kader van de screeningscampagne van dieselemissies van de Franse overheid, vertoonde een groot aantal geteste voertuigen verdacht emissiegedrag. Slechts 4 van de 52 voertuigen voldeden aan de gestelde emissiegrenswaarde toen ze werden getest buiten het laboratorium.

In het algemeen kwam naar voren dat de lidstaten geen vergelijkbare benaderingen lijken te hanteren voor de beoordeling en evaluatie van de naleving van de EU-wetgeving inzake manipulatie-instrumenten, en dat de instanties en technische diensten in de lidstaten interpretatierichtsnoeren van de Commissie inzake manipulatie-instrumenten hebben afgewacht, die duidelijk maken in welke gevallen er uitzonderingen mogen worden gemaakt op het verbod, en zodoende leiden tot een gemeenschappelijke interpretatie met betrekking tot de emissiecontrolestrategieën die legaal zijn [Bieńkowska, MIT, RDW]. De Commissie heeft op 26 januari 2017 de mededeling goedgekeurd met het richtsnoer voor de beoordeling van aanvullende emissiestrategieën en de aanwezigheid van manipulatie-instrumenten.

De uitgenodigde deskundigen en getuigen waren het erover eens dat RED-tests het gebruik van verboden manipulatie-instrumenten significant moeilijker zullen maken omdat de testomstandigheden minder voorspelbaar zijn. Desalniettemin kunnen er manieren zijn om RDE-tests te detecteren, bijvoorbeeld door meting van de uitlaatgastegendruk of als het voertuig met een open motorklep fungeert [DUH, JRC, TNO, ADAC, EA, ICCT].

4.3. Conclusies

24. In het algemeen is geen rekening gehouden met de mogelijkheid van manipulatie-instrumenten in de zin van artikel 3, lid 10, van Verordening (EG) nr. 715/2007, om het verschil te verklaren tussen de NO_x-emissies gemeten in laboratoria en de emissies die werden gemeten op de weg. In het algemeen bestond niet het vermoeden dat manipulatie-instrumenten daadwerkelijk gebruikt werden in de EU geproduceerde personenwagens ondanks het feit dat dergelijke instrumenten in de VS in 1995 in lichte voertuigen en in 1998 in zware voertuigen waren aangetroffen en dat het GCO in zijn verslag "A complementary emissions test for light-duty vehicles" uit 2013 op de mogelijkheid wijst dat manipulatiestrategieën worden gebruikt.
25. De reikwijdte en de bepalingen van het verbod op manipulatie-instrumenten zijn nooit door iemand betwist. Tot de zaak Volkswagen heeft geen enkele lidstaat of autofabrikant de bepalingen betreffende manipulatie-instrumenten ooit betwist of daarover opheldering gevraagd, wat ook geldt voor de uitvoering van het verbod.
26. Enkele door autofabrikanten toegepaste emissiecontrolestrategieën wijzen in de richting van mogelijk gebruik van verboden manipulatie-instrumenten. Sommige fabrikanten verminderen bijvoorbeeld de effectiviteit van emissiecontroletechnologieën (ECT's) buiten specifieke "thermale kaders" die dichtbij het omgevingstemperatuurspectrum liggen dat wordt voorgeschreven door de NEDC, met de bewering dat een dergelijke vermindering noodzakelijk is om de motor tegen schade te beschermen, hetgeen in overeenstemming is met de uitzonderingen op het verbod op manipulatie-instrumenten als bepaald in artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 715/2007. Die thermale kaders zijn zelden gerechtvaardigd op grond van de technische beperkingen van de ECT's. Andere fabrikanten moduleren ECT's om de effectiviteit daarvan te verminderen nadat er enige tijd na het starten van de motor, nagenoeg de duur van de test, is verstreken. Voorts zijn in veel gevallen de tijdens een testcyclus na verloop van een bepaalde tijd na de start van de motor gemeten emissies zonder geldige reden hoger, gezien de technische functionaliteit van de ECT's, dan de tijdens dezelfde cyclus gemeten emissies onmiddellijk na de start van de motor.
27. Na het Volkswagen-schandaal hebben enkele autofabrikanten hun thermale kaders aangepast om hun bestaande emissiecontroletechnologieën te kunnen laten werken binnen een veel breder temperatuurbereik.
28. Optimaliseringsstrategieën die de doeltreffendheid van ECT's verminderen kunnen worden toegeschreven aan commerciële keuzes van de autofabrikant om andere doelstellingen te behalen, zoals het terugdringen van het brandstofverbruik, het bevorderen van het gebruiksgemak, het verlagen van de kosten door goedkopere onderdelen te gebruiken of het aanpakken van ontwerpbeperkingen. Deze doelstellingen

vallen niet onder de uitzonderingen op het verbod op het gebruik van manipulatie-instrumenten.

29. Voor september 2015 heeft geen enkele autoriteit van de EU of van een lidstaat naar verboden gebruik van manipulatie-instrumenten gezocht of dat gebruik aangetoond. Geen enkele autoriteit of technische dienst van een lidstaat heeft andere tests uitgevoerd dan de NEDC-tests in het kader van een typegoedkeuringsprocedure en uit dergelijke tests kan op zichzelf het gebruik van manipulatie-instrumenten niet worden afgeleid. Hoewel een andere test op zichzelf het gebruik van manipulatie-instrumenten niet noodzakelijk opspoorde, zou het gebruik van andere tests dan de NEDC-tests hebben kunnen wijzen op verdacht emissiegedrag en de behoefte aan verder onderzoek. Op 26 januari 2017 heeft de Commissie een mededeling bekendgemaakt met een richtsnoer voor de beoordeling van aanvullende emissiestrategieën en de aanwezigheid van manipulatie-instrumenten. Daarin wordt een testprotocol inzake manipulatie-instrumenten voorgesteld om lidstaten te helpen bij het opsporen van mogelijke manipulatie-instrumenten door voertuigen te testen onder niet te voorspellen variaties van de standaardtestomstandigheden.
30. De overgrote meerderheid van autofabrikanten op de EU-markt verklaart dat zij gebruikmaakt van de uitzonderingen op het verbod van manipulatie-instrumenten zoals voorzien in artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 715/2007. Lopende onderzoeken en rechtszaken op nationaal niveau zullen uitwijzen of emissiecontrolestrategieën van autofabrikanten een onrechtmatig gebruik van manipulatie-instrumenten vormen of een rechtmatige toepassing van de uitzonderingen. In het richtsnoer van de Commissie wordt ook een methodologie voorgesteld voor de technische beoordeling van aanvullende emissiestrategieën door nationale typegoedkeuringsautoriteiten.
31. Autofabrikanten waren niet verplicht om hun emissiestrategieën openbaar te maken of te rechtvaardigen, zoals dat wel het geval was voor zware bedrijfsvoertuigen. Een dergelijke verplichting zou de controle op manipulatie-instrumenten vergemakkelijken. Zelfs met RDE-tests kan het risico dat in de toekomst manipulatiestrategieën worden gebruikt, niet geheel worden uitgesloten.
32. Deskundigen hebben vastgesteld dat er consensus over bestaat dat voorafgaande controle en mogelijke opsporing van een frauduleus manipulatie-instrument in een emissiesysteem door onbeperkte toegang tot de eigendomssoftware van het voertuig geen werkbare methode is, vanwege de extreme complexiteit van dergelijke software.

Verantwoordelijkheden van de lidstaten

33. In de 28 lidstaten wordt het EU-recht niet consistent toegepast, waardoor er onzekerheid ontstaat over de interpretatie van wettelijke bepalingen en de interne markt wordt ondermijnd.
34. De lidstaten zijn hun verplichting om toezicht te houden op de handhaving van het verbod op gebruik van manipulatie-instrumenten, zoals uiteengezet in artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 715/2007, niet nagekomen. Geen enkele lidstaat heeft de manipulatie-instrumenten opgespoord die in de voertuigen van Volkswagen ingebouwd waren, met name de lidstaten waarvan de nationale typegoedkeuringsinstantie die voertuigen een typegoedkeuring heeft verleend. Bovendien blijkt uit ons onderzoek dat

de meeste lidstaten, en in ieder geval Duitsland, Frankrijk, Italië en Luxemburg, over bewijs beschikten dat emissiecontrolestrategieën niet gericht waren op het gebruik van een wagen in reële rijomstandigheden, maar dat ze veeleer reageerden op soortgelijke voorwaarden als die van de NEDC-testcyclus (temperatuur, duur, snelheid), om de testcyclus van de typegoedkeuringsprocedure met succes te doorlopen.

35. De lidstaten lijken geen vergelijkbare aanpak te hebben gekozen voor de beoordeling en evaluatie van de naleving van het Unierecht betreffende manipulatie-instrumenten, met name ten aanzien van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 715/2007.
36. De meeste lidstaten hebben geen pogingen ondernomen om aan de hand van de uitvoering van aanvullende tests buiten de NEDC-voorwaarden om de grote verschillen tussen de gemeten emissieniveaus in het laboratorium en die op de weg beter te begrijpen. Dit komt neer op wanbeheer.

Verantwoordelijkheden van de Commissie

37. De Commissie had niet de juridische verplichting om zelf manipulatie-instrumenten op te sporen, maar wel de juridische verplichting om toe te zien op de handhaving van het verbod op manipulatie-instrumenten door de lidstaten. Ondanks het feit dat relevante diensten van de Commissie kennis hadden van en onderling communiceerden over mogelijke illegale praktijken van de fabrikanten in strijd met Verordening (EG) nr. 715/2007, heeft noch de Commissie uit zichzelf noch het GCO namens haar technisch of juridisch onderzoek verricht of om informatie of nadere maatregelen van de lidstaten verzocht om na te gaan of er sprake was van schending van het recht. Dit komt neer op wanbeheer en nalatigheid.
38. De wetgeving inzake emissies van zware bedrijfsvoertuigen is ten aanzien van manipulatie-instrumenten altijd strikter geweest dan de wetgeving betreffende lichte voertuigen. Het blijft onduidelijk waarom de Commissie de striktere bepalingen van de wetgeving voor zware bedrijfsvoertuigen niet heeft overgenomen voor de wetgeving betreffende lichte voertuigen.
39. Bovendien wezen onderzoeksbevindingen van het GCO, de eigen wetenschappelijke instantie van de Commissie, op het mogelijke gebruik van manipulatie-instrumenten en werden deze door ambtenaren van Commissie beschouwd als een duidelijk geval van "hard cycle beating" (de testcyclus te slim af zijn). De gegevens over het betrokken Euro 5a-dieselveertuig maakten ook deel uit van het GCO-verslag over eco-innovatie dat in 2013 werd gepubliceerd en in principe verkrijgbaar is voor alle ambtenaren van de Commissie.
40. Ondanks de duidelijke aanwijzingen van mogelijk onrechtmatig gebruik van manipulatie-instrumenten, maakte de Commissie nooit gebruik van de bepaling in Verordening (EG) nr. 692/2008 die haar de bevoegdheid verleent om de typegoedkeuringsinstanties van de lidstaten te verzoeken informatie te verstrekken over de werking van emissietechnologie bij lage temperatuur.
41. De Commissie had aan de correspondentie tussen het GCO en DG ENTR, DG Milieu en DG CLIMA, waarin mogelijk "vreemd" emissiegedrag in 2008 en 2010 werd besproken, een vervolg moeten geven. De rechtvaardiging waarom er geen actie werd

ondernomen, namelijk omdat er geen aanwijzingen of geen duidelijke bewijzen waren van het mogelijke gebruik van manipulatie-instrumenten door autofabrikanten, is niet correct, aangezien er in de correspondentie aanwijzingen voor werden gegeven. Dit komt neer op wanbeheer, aangezien er alleen bewijzen kunnen worden gevonden als daar daadwerkelijk naar wordt gezocht.

42. De Commissie had ervoor moeten zorgen dat de onderzoeksbevindingen van het GCO en de tussen de diensten van de Commissie besproken zorgen met betrekking tot mogelijk onrechtmatige praktijken van fabrikanten de hogere niveaus van de hiërarchie bereikten – wat naar verluidt niet gebeurd is – zodat passende maatregelen genomen hadden kunnen worden. Dit komt neer op wanbeheer.

HOOFDSTUK 5: TYPEGOEDKEURING EN CONFORMITEIT TIJDENS GEBRUIK

5.1. Inleiding

In de kaderrichtlijn 2007/46/EG inzake typegoedkeuring worden de veiligheids- en milieueisen vastgesteld waaraan motorvoertuigen moeten voldoen alvorens zij op de EU-markt worden gebracht. De richtlijn richt zich op nalevingscontroles van voertuigen die van de assemblageband komen voor zij op de markt worden gebracht. De specifieke typegoedkeuringsvereisten voor de uitstoot van verontreinigende stoffen zijn opgenomen in Verordening (EG) nr. 715/2007 en in uitvoeringsverordening (EG) nr. 692/2008.

EU-typegoedkeuring is een complex proces, met verschillende opties voor autofabrikanten om informatie te verstrekken aan een van de 28 nationale **typegoedkeuringsinstanties** om een EU-typegoedkeuringscertificaat te verkrijgen dat nodig is om het voertuigtype in de EU te mogen verkopen. Tijdens het typegoedkeuringsproces testen **technische diensten** of voertuigen voldoen aan de technische vereisten, inclusief de emissiegrenswaarden. Deze technische diensten worden aangewezen door de typegoedkeuringsinstantie van iedere lidstaat. Een typegoedkeuringsinstantie kan ook zichzelf als technische dienst aanwijzen.

Het glossarium in **bijlage E** bevat links naar de lijsten van typegoedkeuringsinstanties en technische diensten in de lidstaten.

Fabrikanten moeten ervoor zorgen dat ieder voertuig dat van de assemblageband rolt conform het goedgekeurde type is (**conformiteit van de productie**). Ieder geproduceerd voertuig moet vergezeld gaan van een certificaat van conformiteit om te worden geregistreerd.

De **markttoezichtautoriteiten** moeten verifiëren dat de voertuigen die op de markt worden gebracht veilig zijn en niet schadelijk voor het milieu en conform het goedgekeurde type (**conformiteit tijdens gebruik**). Dit zijn overheidsautoriteiten (op nationaal of subnationaal niveau), die gewoonlijk ook belast zijn met algemene productveiligheid. In sommige gevallen zijn de markttoezichtautoriteiten die nagaan of de voertuigen voldoen aan de technische vereisten dezelfde als de typegoedkeuringsinstanties. De verplichtingen voor de conformiteit tijdens gebruik worden uiteengezet in artikel 4, lid 2, van de Euro 5/6-verordening, en de gedetailleerde bepalingen worden vermeld in bijlage II van de uitvoeringsverordening (EG) nr. 692/2008. Er zijn geen specifieke bepalingen voor markttoezicht in Richtlijn 2007/46/EG.

Op 27 januari 2016 heeft de Commissie een voorstel voor een **nieuwe verordening** goedgekeurd tot intrekking en ter vervanging van Richtlijn 2007/46/EG, om de geconstateerde tekortkomingen van het huidige EU-typegoedkeuringsstelsel aan te pakken. Doel van het voorstel is:

- *de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de tests voor het op de markt brengen van een auto versterken;*
- *een effectief markttoezichtssysteem invoeren om de conformiteit van voertuigen die al op de markt zijn gebracht te controleren;*

- *het typegoedkeuringsstelsel versterken met meer toezicht op Europees niveau.*

5.2. Analyse van het verzamelde bewijs

Typegoedkeuring

Tijdens het onderzoek is bewijs verzameld over het functioneren van het EU-typegoedkeuringsstelsel en de vermeende tekortkomingen.

Krachtens de huidige wetgeving – en de regels betreffende interne markt van de EU – wordt een in één lidstaat verleende typegoedkeuring in de gehele Unie erkend. Hoewel er gemeenschappelijke regels inzake typegoedkeuring en testspecificaties zijn vastgelegd [ACEA, MIT], hebben vele getuigen erop gewezen dat er tal van interpretaties bestaan van hun toepassing in de verschillende lidstaten [MIT, Mitsubishi, Q:MS, EU-studie].

Hoewel in veel gevallen de keuze van een typegoedkeuringsinstantie in een bepaalde lidstaat geschiedt om geografische of historische redenen [MIT, KBA, SNCH, Audi, Q:MS, Stromček], kan het ontbreken van een geharmoniseerde interpretatie van de regels leiden tot een situatie van concurrentie tussen de typegoedkeuringsinstanties van de verschillende lidstaten [ACEA, MIT, Millbrook, Q:MS, EU-studie], omdat autofabrikanten een instantie kunnen kiezen op basis van haar flexibiliteit bij de interpretatie van de regels [UTAC, EU-studie]. De keuze van de typegoedkeuringsinstantie wordt echter ook beïnvloed door andere factoren, zoals de snelheid waarmee aanvragen worden verwerkt, het minimumaantal tests dat wordt vereist, technische specialisatie, linguïstische flexibiliteit en de hoogte van de gevraagde vergoedingen [SNCH, Millbrook, LUX mission, UTAC, EU-studie, Audi, Opel].

Bovendien kunnen het niveau van de technische expertise en de mankracht en de financiële middelen substantieel verschillen tussen typegoedkeuringsinstanties (en technische diensten) [EU-studie]. De aanwezigheid, in-house, van adequaat onafhankelijk, gekwalificeerd personeel en de beschikbaarheid van testfaciliteiten zijn van essentieel belang om te zorgen voor effectief toezicht op de emissienormen [EPA].

De tests die vereist worden voor de typegoedkeuringsprocedure worden vaak uitgevoerd in de gecertificeerde laboratoria van de autofabrikant [MIT, UTAC, EU-studie], onder het toezicht van de aangewezen technische dienst, vaak vanwege het middelentekort aan de kant van de autoriteiten (het zogenoemde witness testing) [MIT, Nencini]. Technische diensten kunnen ook gedeeltelijk eigendom zijn van fabrikanten [Millbrook, EU-studie], of geïntegreerd in de typegoedkeuringsinstanties [MIT, Q:MS, EU-studie], wat vragen doet rijzen met betrekking tot de onafhankelijkheid en de wetenschappelijke neutraliteit. De autofabrikant kiest gewoonlijk een technische dienst: in principe kan de typegoedkeuringsinstantie de keuze aanvechten, maar dat gebeurt zelden [SNCH]. Nationale instanties hebben technische diensten nog nooit om extra tests verzocht om ervoor te zorgen dat het vereiste om te voldoen aan de voorgeschreven grenswaarde bij "normaal gebruik" wordt toegepast of het verbod op manipulatie-instrumenten. Voor technische diensten die op eigen initiatief aanvullende tests uitvoeren zou dit extra kosten met zich meebrengen en dat zou de zakelijke relatie met de fabrikanten onder druk zetten [UTAC].

Type-goedkeuringsinstanties hebben in het huidige stelsel geen toegang tot de ECU-

broncode. Tevens is er op gewezen dat ECU-softwareanalyse uiterst complex is en niet zou garanderen dat frauduleuze praktijken worden gedetecteerd.

Het feit dat typegoedkeuringsinstanties en technische diensten gewoonlijk voor een deel worden gefinancierd uit de vergoedingen die rechtstreeks aan hen worden betaald door de autofabrikanten kan leiden tot belangenconflicten omdat er wel handelsrelaties moeten worden onderhouden [EU-studie]. Bovendien verrichten sommige technische diensten ook consultancywerk voor fabrikanten over emissietests. Het is echter staande praktijk in gereguleerde productiesectoren in de EU dat fabrikanten betalen voor de nalevingskosten die verband houden met de vergunning om een product op de markt te brengen [COM]. De Commissie heeft geen concrete bewijzen van belangenconflicten [COM], en typegoedkeuringsinstanties en technische diensten wijzen het idee af dat de structuur van de financiering een probleem vormt voor hun onafhankelijkheid [MIT, SNCH, Millbrook, UTAC, LUX mission]. Sommige getuigen waren van mening dat typegoedkeuringsinstanties toezicht moeten uitoefenen op de financiële betrekkingen tussen technische diensten en fabrikanten [SNCH].

Het US-systeem is daarentegen gebaseerd op een indirecte, onafhankelijke financiering: het US EPA int vergoedingen van fabrikanten om de kosten te dekken voor het beheren van de certificatie- en nalevingsprogramma's. Deze vergoedingen worden door het EPA afgedragen aan het Amerikaanse ministerie van Financiën (Treasury), en het Congres wijst vervolgens middelen toe aan het EPA zodat het agentschap zijn programma's kan uitvoeren [EPA, US-studie].

Overeenkomstig Richtlijn 2007/46/EG moet een typegoedkeuringsinstantie de autoriteiten in de overige lidstaten op de hoogte stellen wanneer zij besluit om een aanvraag voor een typegoedkeuring af te wijzen. Er bestaat echter geen uniforme interpretatie onder de lidstaten met betrekking tot de vraag of fabrikanten in dat geval een andere typegoedkeuringsinstantie mogen benaderen [MIT, Q:MS]. Sommige lidstaten vragen alleen een schriftelijke verklaring dat een typegoedkeuring niet eerder is aangevraagd of afgewezen [SNCH]. Maar er werd op gewezen dat het zeer ongebruikelijk is dat er een besluit wordt genomen om geen typegoedkeuring af te geven, omdat de fabrikant de procedure zou staken als dat risico bestond [Millbrook, UTAC, Q:MS].

In het algemeen is het zo dat typegoedkeuringsinstanties zowel informatie uitwisselen op specifieke bijeenkomsten en binnen de Deskundigengroep typegoedkeuringsinstanties (TAAEG) die door de Commissie in 2010 is opgericht, als informeel [COM, MIT, Q:MS]. Er kunnen echter problemen ontstaan wanneer er interpretatieverschillen tussen de instanties zijn [COM, KBA, MIT, SNCH]. De typegoedkeuringsinstanties ten spijt is er momenteel geen specifiek systeem voor de uitwisseling van informatie tussen de technische diensten [COM, UTAC, EU-studie], en evenmin wordt een dergelijk systeem voorzien in het Commissievoorstel voor de hervorming van de EU-typegoedkeuring.

Er is momenteel geen EU-toezicht op de typegoedkeuring van voertuigen, en in het nieuwe Commissievoorstel wordt beoogd een toezichhoudende rol voor de Commissie in te voeren [COM]. De werkzaamheden voor het nieuwe voorstel zijn begonnen in 2010 en zijn opgevoerd nadat de emissiekwestie aan het licht kwam [Tajani, Bieńkowska]. De mogelijkheid van een meer gecentraliseerd systeem was besproken voor de inwerkingtreding van Richtlijn 2007/46/EG, maar werd door de lidstaten verworpen [Verheugen].

Met betrekking tot de conformiteit van de productie vereist de wetgeving dat wordt geverifieerd of de voertuigen zodra zij van de productieband lopen conform zijn aan het goedgekeurde type, zowel bij de typegoedkeuring als later, ook met betrekking tot de emissies. De tests om de conformiteit van de productie te verifiëren worden normaalgesproken uitgevoerd door autofabrikanten in hun eigen faciliteiten en niet door de instanties. De technische diensten kunnen toezicht uitoefenen op de tests of inspecties uitvoeren. De typegoedkeuringsinstanties nemen heel zelden steekproeven om de conformiteit van de productie te verifiëren, hoewel zij wettelijk de mogelijkheid hebben om dat te doen. In de meeste gevallen geven zij technische diensten opdracht de documentatie van de autofabrikant met min of meer regelmatige tussenpozen te controleren om te verifiëren dat de conformiteit van de productie wordt getest en dat het vereiste kwaliteitsbeheerssysteem aanwezig is [KBA, Millbrook, UTAC, EU-studie].

Het werd de enquêtecommissie duidelijk dat de verantwoordelijke autoriteiten in de USA ook de voertuigen testen die van de assemblageband rollen om te controleren of de geproduceerde voertuigen in overeenstemming zijn met het pre-productie-ontwerp waarvoor typegoedkeuring was verleend [EPA, US-studie].

Conformiteit tijdens gebruik en markttoezichtstelsel

De meerderheid van de getuigen gaf aan dat effectieve controle van de conformiteit en markttoezicht van essentieel belang zijn voor het functioneren van het systeem [JRC, ICCT, TNO, Borgeest, Lange, COM, EPA, EU-studie]. Markttoezicht moet bijvoorbeeld zaken aan het licht brengen waarbij geproduceerde voertuigen en de software die erin is ingebouwd, niet conform zijn aan het exemplaar dat is geoptimaliseerd om door de typegoedkeuringstest te komen [Millbrook, UTAC].

Sommige lidstaten hebben nog geen voertuigen getest op de conformiteit tijdens gebruik, terwijl andere regelmatig test uitvoeren, op verschillende aantallen voertuigen, en weer andere zijn pas recentelijk begonnen met meetcampagnes naar aanleiding van de emissiekwestie [MIT, Q:MS].

In de VS selecteren de verantwoordelijke autoriteiten voertuigen (willekeurig en aan de hand van gerichte criteria) van particuliere eigenaars en testen deze om na te gaan of de voertuigen ook schoon blijven als ze worden gebruikt, zelfs nadat ze al veel jaren in gebruik zijn [EPA, US-studie].

Het testen van voertuigen tijdens gebruik vindt meestal plaats in de laboratoria van autofabrikanten en wordt in de huidige uitvoeringsverordening beperkt tot de NEDC laboratoriumtests die vereist zijn voor typegoedkeuring. In de wetgeving wordt niets bepaald met betrekking tot het testen tijdens gebruik door onafhankelijke gecertificeerde laboratoria [ACEA, MIT, RDW, EU-studie].

In het algemeen zouden conformiteitscontroles deel uit moeten maken van het algemene markttoezicht dat door de lidstaten is ingevoerd, maar de huidige wetgeving betreffende motorvoertuigen bevat geen specifieke bepalingen [COM, Bieńkowska, MIT]. Bovendien is onduidelijk welke organen er verantwoordelijk zijn voor het markttoezicht in de lidstaten. In sommige gevallen zijn de markttoezichtautoriteiten die officieel door de lidstaten zijn opgegeven bij de Commissie niet op de hoogte van hun taak en zijn zij niet betrokken bij het

markttoezicht [UTAC].

In 2012 herinnerde de toenmalige commissaris Tajani de lidstaten aan hun eigen verplichting om te zorgen voor effectieve markttoezichtssystemen en te zorgen voor de nodige structuren en middelen om voertuigen op te sporen die niet voldoen aan de relevante vereisten op het gebied van EU-typegoedkeuring of een ernstig gevaar voor de veiligheid en het milieu vormen en in dergelijke gevallen corrigerende maatregelen te treffen [COM, Tajani].

5.3. Conclusies

43. Typegoedkeuring in de EU is een complex proces, met verschillende opties voor autofabrikanten om informatie te verstrekken aan een van de 28 nationale typegoedkeuringsinstanties om een typegoedkeuringscertificaat te verkrijgen dat in de gehele Unie erkend wordt.
44. In het huidige kader is er geen specifiek EU-toezicht voorzien ten aanzien van typegoedkeuring van voertuigen, en de voorschriften worden in de lidstaten op verschillende wijze uitgelegd, deels vanwege het ontbreken van een effectief systeem voor de informatie-uitwisseling tussen typegoedkeuringsinstanties en technische diensten.
45. Het niveau van technische expertise en personele en financiële middelen kan aanzienlijk verschillen tussen de typegoedkeuringsinstanties en technische diensten en het gebrek aan een geharmoniseerde uitleg van de voorschriften kan tot onderlinge concurrentie leiden. Autofabrikanten staat het in beginsel vrij om in hun contacten met de typegoedkeuringsinstantie en de technische dienst te kiezen voor de meest soepele en minst strikte uitleg van de voorschriften, alsook de laagste tarieven.
46. In Richtlijn 2007/46/EG wordt bepaald dat de typegoedkeuringsinstantie de Commissie in kennis stelt van een besluit tot afwijzing van een aanvraag voor typegoedkeuring. Het is echter niet duidelijk welke maatregelen de Commissie moet treffen na een dergelijke kennisgeving en op welke wijze dergelijke follow-up-maatregelen worden gecoördineerd met de lidstaten. Er bestaat geen duidelijk en effectief systeem om te voorkomen dat een autofabrikant, nadat een eerdere typegoedkeuringaanvraag in een lidstaat is afgewezen, een aanvraag in een andere lidstaat indient, of dat een test wordt uitgevoerd in een andere technische dienst nadat een model een test bij een eerste technische dienst niet heeft doorstaan. Om een eventuele verplaatsing door "technische dumping" te voorkomen, moeten de fabrikanten kunnen worden verplicht om hun keuze voor een technische dienst te verantwoorden tegenover de Commissie.
47. Er is een evident gebrek aan controle na typegoedkeuring, deels als gevolg van de huidige voorschriften, deels als gevolg van de onzekerheid welke autoriteit belast is met markttoezicht. Van effectieve conformiteitscontrole van de voertuigenproductie, van in gebruik zijnde voertuigen en voertuigen aan het einde van de levensduur, teneinde geproduceerde en in gebruik zijnde voertuigen op te sporen die niet overeenstemmen met het typegoedgekeurde voertuig, is dikwijls geen sprake of vindt slechts plaats op basis van documenten, en niet door middel van fysieke tests verricht in aanwezigheid van de autoriteiten.

48. Het testen van in gebruik zijnde voertuigen vindt meestal plaats in de laboratoria van autofabrikanten en is momenteel beperkt tot de NEDC-laboratoriumtests die vereist zijn voor typegoedkeuring.

Verantwoordelijkheden van de lidstaten

49. De lidstaten hadden ervoor moeten zorgen dat hun typegoedkeuringsinstanties de beschikking hebben over voldoende personele en financiële middelen om de tests binnenshuis te verrichten. Zij hadden niet mogen vertrouwen op tests verricht in de gecertificeerde laboratoria van de autofabrikanten, onder toezicht van technische diensten. Het potentiële belangenconflict dat ontstaat als technische diensten door autofabrikanten worden gecontracteerd voor de uitvoering van tests, is een rechtstreeks uitvloeisel van het in de kaderrichtlijn beschreven stelsel van EU-typegoedkeuring en kan bijgevolg niet worden opgevat als wanbeheer. In het Commissievoorstel voor een nieuwe verordening betreffende markttoezicht en typegoedkeuring wordt voorgesteld deze tekortkoming met een vergoedingsstructuur voor de financiering van typegoedkeuringstests te verhelpen.
50. Wanneer technische diensten echter ook adviesdiensten aan autofabrikanten verlenen voor het verkrijgen van typegoedkeuring, zoals het geval is in bepaalde lidstaten, ontstaat een potentieel belangenconflict door de bijkomende financiële band tussen technische diensten en autofabrikanten als gevolg van de advisering over de wijze waarop een typegoedkeuring met succes kan worden verkregen. De lidstaten hadden dergelijke potentiële belangenconflicten moeten onderzoeken. Dit komt neer op wanbeheer.
51. De lidstaten hadden moeten zorgen voor een toereikende controle van de technische diensten door de typegoedkeuringsinstanties. Dit komt neer op wanbeheer. Het is vooral de autofabrikant die de keuze maakt voor de technische dienst, en de rol van de typegoedkeuringsinstantie is dikwijls beperkt tot de goedkeuring van de procedure. Van de mogelijkheid voor typegoedkeuringsinstanties om technische diensten te controleren en de keuze van de technische dienst te betwisten wordt zeer zelden gebruikgemaakt.
52. Het falen van de lidstaten om een efficiënt en betrouwbaar stelsel van markttoezicht in te voeren vormt een inbreuk op EU-recht, met name door die lidstaten waarvan de autoriteiten typegoedkeuring voor voertuigen afgeven. De conformiteitscontrole van de productie van lichte voertuigen en van in gebruik zijnde lichte voertuigen bestaat dikwijls uitsluitend uit laboratoriumproeven die plaatsvinden op het terrein van de fabrikant, ook al verhindert de huidige wetgeving het gebruik van andere of bijkomende proeven niet.
53. De lidstaten hadden de namen en de bevoegdheden van de instanties belast met het markttoezicht aan de Commissie moeten meedelen en deze van eventuele wijzigingen op de hoogte moeten houden. Dit komt neer op wanbeheer. Er is een niet te rechtvaardigen onduidelijkheid over welke instanties in de lidstaten belast zijn met het toezicht op de markt.

Verantwoordelijkheden van de Commissie

54. De Commissie had een grotere coördinerende rol moeten spelen om de eenvormige

toepassing van de EU-wetgeving betreffende typegoedkeuring te waarborgen, aangezien het typegoedkeuringsproces van de EU bijzonder ingewikkeld is en vooral afhankelijk is van de informatie-uitwisseling tussen lidstaten.

55. Ook met het oog op interne beraadslagingen en externe verzoeken had de Commissie bij de lidstaten informatie moeten opvragen over hun aanpak ten aanzien van voertuigen van de bestaande vloot die niet aan de wettelijke emissiegrenswaarden onder reële rijomstandigheden voldoen.

HOOFDSTUK 6: HANDHAVING EN SANCTIES

6.1. Inleiding

Krachtens artikel 13 van Verordening (EG) nr. 715/2007 moesten de lidstaten *"de sancties vast[stellen] die bij overtreding van [de] verordening door fabrikanten worden opgelegd"* en *"alle nodige maatregelen [nemen] om ervoor te zorgen dat die sancties worden toegepast"*. Die sancties moesten *"doeltreffend, evenredig en afschrikkend"* zijn. De lidstaten moesten de Commissie uiterlijk op 2 januari 2009 in kennis stellen van de desbetreffende bepalingen.

In dat artikel wordt een aantal overtredingen opgesomd waarvoor sancties moeten worden opgelegd:

- "a) het afleggen van onjuiste verklaringen tijdens de goedkeuringsprocedures of de procedures die tot een terugroeping leiden;*
- b) het vervalsen van testresultaten voor typegoedkeuring of conformiteit onder bedrijfsomstandigheden;*
- c) het achterhouden van gegevens of technische specificaties die tot terugroeping of intrekking van de typegoedkeuring zouden kunnen leiden;*
- d) het gebruiken van manipulatie-instrumenten; en*
- e) het weigeren om toegang tot informatie te verschaffen".*

Bovendien bepaalt artikel 30, lid 1, van Kaderrichtlijn 2007/46/EG inzake de typegoedkeuring dat een lidstaat indien hij van oordeel is dat voertuigen *"niet in overeenstemming zijn met het door hem goedgekeurde type, [...] de nodige maatregelen [neemt], die waar nodig kunnen gaan tot intrekking van de typegoedkeuring, om de voertuigen [...] in overeenstemming te brengen met het goedgekeurde type. De goedkeuringsinstantie van deze lidstaat stelt de goedkeuringsinstanties van de overige lidstaten in kennis van de genomen maatregelen"*. Krachtens artikel 32 van de kaderrichtlijn kunnen de autoriteiten van de lidstaten fabrikanten verplichten voertuigen terug te roepen indien dat noodzakelijk is om niet-conforme voertuigen opnieuw in overeenstemming te brengen met het goedgekeurde type.

Krachtens artikel 46 van de kaderrichtlijn stellen de lidstaten *"de sancties vast die van toepassing zijn in geval van overtreding van de bepalingen van deze richtlijn, [...] en zij treffen alle maatregelen die nodig zijn voor de toepassing van die sancties. De vastgestelde sancties zijn doeltreffend, evenredig en afschrikkend. De lidstaten stellen de Commissie uiterlijk 29 april 2009 in kennis van de desbetreffende bepalingen en delen haar alle latere wijzigingen zo spoedig mogelijk mee"*.

6.2. Analyse van het verzamelde bewijs

Sancties in de lidstaten

De lidstaten hebben de Commissie niet binnen de vastgestelde termijnen (januari, resp. april 2009) in kennis gesteld van de sancties die zij overeenkomstig Verordening (EG) nr. 715/2007 en Richtlijn 2007/46/EG hebben vastgesteld. Eind 2009 hadden slechts vier lidstaten (Denemarken, Ierland, Finland en Hongarije) de Commissie informatie verstrekt. Op 12 februari 2013 heeft de Commissie de lidstaten aan hun verplichtingen herinnerd en heeft zij hen verzocht de informatie over sancties uiterlijk op 28 februari 2013 te verstrekken. De Commissie heeft haar verzoek op 1 oktober 2015 herhaald en heeft in februari 2016 om meer verduidelijking over de sanctieregelingen verzocht [CIRCA].

Vrijwel alle lidstaten zijn thans van oordeel dat zij de nodige regels betreffende sancties hebben vastgesteld. Sancties kunnen door diverse wetten worden opgelegd, bijvoorbeeld verkeerswetten, motorrijtuigenwetten of het wetboek van strafrecht [Q:MS, EU-studie]. Tot nog toe heeft geen enkele lidstaat autofabrikanten sancties opgelegd voor de inbreuken die zijn vermeld in artikel 13 van de Euro 5/6-verordening [Q:MS, EU-studie]. Meer in het bijzonder zijn er geen typegoedkeuringen ingetrokken.

Er is een gebrek aan samenhang in de sancties die de lidstaten hebben vastgesteld. De sancties lopen sterk uiteen en gaan van geldboetes, vaak in combinatie met een gedeeltelijke of volledige intrekking van de typegoedkeuring, tot gevangenisstraffen [Q:MS, EU-studie, ACEA].

Sommige getuigen zetten vraagtekens bij de duidelijkheid en gepastheid van de sancties. Soms is het bijvoorbeeld niet duidelijk of de geldboetes per voertuig zijn opgelegd en of de autofabrikanten strafrechtelijk vervolgd kunnen worden [EU-studie]. De Commissie wees erop dat het huidige systeem haar niet toelaat rechtstreeks sancties wegens niet-naleving op te leggen [COM], en stelde dat de geldboetes die de lidstaten hebben vastgesteld, wellicht te laag zijn en wellicht niet effectief aan het bedrijfsleven worden opgelegd [Bieńkowska, Vella, LUX mission].

Handhaving van het EU-recht

Bij het onderzoek is bewijsmateriaal verzameld over de handhaving van de EU-wetgeving inzake emissies van het wegverkeer door de lidstaten, voor en na de zaak-Volkswagen, en over de wijze waarop de Commissie op die handhaving heeft toegezien.

Volgens de huidige regels ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en handhaving van het EU-recht, waaronder het markttoezicht, bij de lidstaten wat de meeste bepalingen van Richtlijn 2007/46/EG en Verordening (EG) nr. 715/2007 betreft [Verheugen, Tajani, Bieńkowska, Vella], en kan de Commissie een inbreukprocedure tegen een lidstaat inleiden als zij van oordeel is dat die lidstaat een verplichting uit hoofde van het EU-recht niet is nagekomen [COM, Tajani, Bieńkowska]. Wat motorvoertuigen betreft, is in het verleden slechts één inbreukprocedure ingesteld (tegen Duitsland, over airconditioningsystemen). Wat emissies van motorvoertuigen betreft, zijn er nooit inbreukprocedures ingeleid [Verheugen, Tajani]. Wel kondigde commissaris Bieńkowska aan dat er in de weken na haar hoorzitting in september 2016 procedures zullen worden ingeleid zodra alle nodige bewijsmateriaal is verzameld [Bieńkowska]. Op 8 december 2016 heeft de Commissie inbreukprocedures tegen Tsjechië,

Duitsland, Griekenland, Litouwen, Luxemburg, Spanje en het Verenigd Koninkrijk ingeleid wegens hun bepalingen betreffende sancties, en tegen Duitsland en het Verenigd Koninkrijk omdat zij technische informatie over de resultaten van hun nationale onderzoeken niet bekend hebben gemaakt.

De Commissie vond de aanwijzingen van discrepanties geen reden om inbreukprocedures in te leiden [Tajani] en heeft vooral aandacht besteed aan de ontwikkeling van RDE-tests om ervoor te zorgen dat nieuwe voertuigen onder reële rijomstandigheden aan de emissiegrenswaarden voldoen [COM, Potočnik, Tajani, Vella]. De Commissie heeft geen handhavingsmaatregelen genomen wat betreft de discrepanties tussen de NO_x-emissies van dieselveertuigen onder reële rijomstandigheden en in het laboratorium, hoewel er al sinds 2004-2005 aanwijzingen waren.

In hun schriftelijke antwoorden en tijdens de hoorzittingen verklaarden de lidstaten en de autofabrikanten dat zij de wetgeving zo interpreteren dat voertuigen alleen voor de NEDC-test in het laboratorium hoeven te slagen, in weerwil van de luchtkwaliteitsdoelstellingen van de richtlijn [Renault, VW, ACEA, Mitsubishi, MIT, KBA, UTAC, Millbrook, Verheugen, Q:OEM].

DG ENV van de Commissie heeft gevraagd om een betere handhaving van de Euro 3/4/5-emissienormen wat het bestaande wagenpark betreft [Potočnik, Vella]. Hoewel de RDE-procedure volledig operationeel is en hoewel nieuwe dieselveertuigen onder reële rijomstandigheden aan de emissiegrenswaarden voldoen, kan de massale aanwezigheid van oudere dieselveertuigen die veel NO_x uitstoten, namelijk nog lang van invloed zijn op de luchtkwaliteit [Lambrecht, DUH]. Toenmalig commissaris Potočnik heeft toenmalig commissaris Tajani voorgesteld beleidsopties met betrekking tot het huidige wagenpark te onderzoeken. Tajani is daar echter niet op ingegaan [Potočnik] omdat het niet mogelijk werd geacht juridische stappen te ondernemen tegen auto's die volgens de huidige wetgeving aan de bestaande testprotocollen voldoen [Tajani].

Op dit punt werd opgemerkt dat sommige deskundigen het technisch moeilijk uitvoerbaar achten om de bestaande vloot van lichte dieselveertuigen aan te passen om te voldoen aan de emissiegrenswaarden onder reële rijomstandigheden [AECC, Borgeest]. Commissaris Vella betoogde echter dat die aanpassing noodzakelijk is en dat de nodige technologie beschikbaar is [Vella]. Sommige autofabrikanten verklaarden ook dat zij bereid waren om voertuigen aan te passen [VW, Audi].

De zaak-Volkswagen vindt zijn oorsprong in activiteiten van autofabrikanten die frauduleus waren en volgens de toepasselijke wetgeving verboden waren [Verheugen, Tajani]. Vóór Volkswagen bekentenissen over de ECU-software aflegde, onderzochten de typegoedkeuringsinstanties geen software en voerden zij geen tests uit waarmee zij het verbod op manipulatie-instrumenten krachtens artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 715/2007, zouden kunnen handhaven. Zij beperkten zich ertoe de resultaten van de door technische diensten uitgevoerde NEDC-laboratoriumtests zonder meer goed te keuren. Behalve de standaardtests werden geen extra tests overwogen [MIT, KBA, SNCH, RDW, UTAC, EU-studie].

Nadat de zaak aan het licht was gekomen, stelden veel lidstaten een onderzoek in naar verontreinigende emissies van personenauto's en voerden zij extra tests uit in het laboratorium en op de weg [KBA, MIT, Dobrindt, Q:MS, Nencini]. Geen van de typegoedkeuringsinstanties

kwam tot de conclusie dat in een voertuig waarvoor zij verantwoordelijk waren, verboden manipulatie-instrumenten werden gebruikt, behalve in de reeds gekende Euro 5-Volkswagens [MIT, KBA, UTAC, Dobrindt, Q:MS, Nencini]. In het enige geval waarin een mogelijk verboden manipulatie-instrument werd ontdekt, konden geen handhavingsmaatregelen worden genomen door een verschil in interpretatie tussen de Duitse instantie die op de mogelijke zaak wees en de instantie van de andere lidstaat – Italië – die voor de typegoedkeuring van het voertuig verantwoordelijk was. Daarop heeft de Commissie een bemiddelingsprocedure ingeleid [KBA, MIT, FCA, Nencini].

Als voertuigen niet conform de wetgeving blijken te zijn, raken de typegoedkeuringsinstanties het vaak met de autofabrikanten eens over vrijwillige terugroepingen van voertuigen alvorens zij handhavingsmaatregelen, zoals de intrekking van de typegoedkeuring of verplichte terugroepingen, overwegen. Duits federaal minister Alexander Dobrindt verklaarde dat Volkswagen met de nationale typegoedkeuringsinstantie een vrijwillige terugroepactie heeft afgesproken wegens de imminente intrekking van de typegoedkeuring voor voertuigen waarin een illegaal manipulatie-instrument werd gebruikt. De vertegenwoordigers van Volkswagen verklaarden dat de voertuigen in kwestie bij de terugroeping in overeenstemming zullen worden gebracht met het typegoedkeuringscertificaat terwijl de essentiële duurzaamheids-, kwaliteits- en efficiëntieparameters ongewijzigd zullen blijven. Dat de voorgestelde terugroepingsmaatregelen geen invloed op de duurzaamheid en efficiëntie van de voertuigen in kwestie zullen hebben, werd door sommige deskundigen betwijfeld. Er wordt niet in boetes overeenkomstig Verordening (EG) nr. 715/2007 en Richtlijn 2007/46/EG of schadevergoedingen voor de klanten voorzien omdat de voertuigen die gebreken vertonen, bij de terugroeping in orde kunnen worden gebracht en in overeenstemming kunnen worden gebracht met de wet [KBA, VW]. In de VS daarentegen is dat niet mogelijk voor de soortgelijke voertuigen [EPA]. De Commissie is van mening dat de consumenten naar behoren schadeloos moeten worden gesteld [Bieńkowska], maar sommige getuigen stelden dat er geen rechtsgrond is voor een EU-brede financiële compensatie [VW, Lies, Nencini].

De terugroepprogramma's in de EU (sommige vrijwillig, sommige verplicht) zijn slechts gedeeltelijk uitgevoerd en er was geen toezicht of coördinatie op EU-niveau [KBA, MIT, Nencini] omdat er geen rechtsgrondslag is die de Commissie in staat stelt om een terugroepprogramma in heel Europa te vragen of dat te coördineren [Bieńkowska]. De Commissie heeft over de terugroepingen voortdurend contact gehouden met de lidstaten en heeft op elke bijeenkomst van de betreffende groepen om updates gevraagd [Bieńkowska].

6.3. Conclusies

56. De bestaande governancestructuur in de automobielsector waar de EU slechts een regelgevende bevoegdheid heeft en de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving inzake emissiemeting bij auto's vooral bij de lidstaten ligt, staat efficiënte handhaving van EU-wetgeving in de weg. De bevoegdheden van de Commissie met betrekking tot handhaving zijn beperkt tot het inleiden van inbreukprocedures tegen lidstaten wanneer een lidstaat het EU-recht niet correct ten uitvoer legt.
57. Een van de structureel zwakke punten van het huidige typegoedkeuringskader in Europa is dat alleen de typegoedkeuringsinstantie die een typegoedkeuring voor een welbepaald voertuig heeft verleend, het uitgereikte certificaat van overeenstemming van het

betrokken voertuig daadwerkelijk kan intrekken.

58. Er is geen eenvormige praktijk in de EU inzake transparante toegang voor consumenten tot informatie over terugroepacties. Er is ook geen eenvormig EU-rechtskader om consumenten te vergoeden in geval van terugroepacties die nadelige gevolgen hebben voor de prestaties van voertuigen.

Verantwoordelijkheden van de lidstaten

59. Enkele lidstaten die nationale onderzoeken hebben uitgevoerd waren over het algemeen niet graag bereid om de resultaten van hun onderzoeken en technische testgegevens met de Commissie en deze enquêtecommissie te delen of maakten hun bevindingen slechts gedeeltelijk bekend.
60. Pas nadat in september 2015 de emissiezaak van Volkswagen in de openbaarheid kwam hebben de lidstaten een begin gemaakt met de verplichte handhaving van de EU-wetgeving inzake emissies van lichte voertuigen, door aanvullende tests te verrichten in het laboratorium en op de weg, en door verschillende nationale onderzoeken te starten naar de uitstoot van verontreinigende stoffen van personenauto's. Na deze inspanningen zal in de lopende rechtsprocedures vastgesteld worden of al dan niet sprake is van verboden gebruik van manipulatie-instrumenten.
61. De lidstaten hebben in de nasleep van de emissiezaak noch financiële noch juridische sancties opgelegd aan de autofabrikanten. Er is geen sprake geweest van verplichte initiatieven voor terugroeping of retrofit van niet-conforme voertuigen en er zijn geen typegoedkeuringen ingetrokken. Terugroepacties en retrofit hebben uitsluitend plaatsgevonden op vrijwillig initiatief van autofabrikanten, als gevolg van politieke en publieke druk.
62. De openbaar gemaakte resultaten van nationaal onderzoek, naast de ontdekking door de autoriteiten van de VS van het manipulatie-instrument in motoren van Volkswagen, lijken erop te wijzen dat de meerderheid van de dieselveertuigen van manipulatiestrategieën gebruikmaakt. Lidstaten die nalaten fabrikanten te verplichten elke tijdelijke modulatie van emissiecontrole-instrumenten, thermische modulatie die verder gaat dan wat voor de bescherming van de motor strikt noodzakelijk is, en andere strategieën die, onder meer, tot hogere emissies bij een warme start in laboratoriumomstandigheden leiden, te verwijderen, maken inbreuk op EU-recht.
63. Het toezicht van de lidstaten op de toepassing van Verordening (EG) nr. 715/2007 en de handhaving daarvan, is onvoldoende geweest, met name ten aanzien van de overtreding van het voorschrift van artikel 5, lid 1, dat fabrikanten voertuigen dusdanig ontwerpen, construeren en monteren dat die onder normale gebruiksomstandigheden aan de verordening kunnen voldoen, bij reëel gebruik op Europese wegen en niet slechts onder laboratoriumomstandigheden. Een vorige rapporteur over de wetgeving inzake emissies en typegoedkeuringen maakte het zeer duidelijk dat het Parlement nooit voornemens is geweest om de "normale gebruiksomstandigheden" te beperken tot de strikte omstandigheden waaronder auto's in laboratoria worden getest met het oog op een typegoedkeuring. Hij gaf aan dat rijomstandigheden die doorgaans tijdens het rijden op Europese wegen worden ervaren (ook met verschillen in temperatuur, hoogte, motorbelasting, snelheid, enz.), als "normale gebruiksomstandigheden" moeten worden

beschouwd.

64. In strijd met artikel 13 van Verordening (EG) nr. 715/2007 hebben de meeste lidstaten geen doeltreffend, evenredig en afschrikkend sanctiestelsel vastgesteld, met name in verband met verboden gebruik van manipulatie-instrumenten.
65. Meerdere lidstaten hebben de Commissie niet tijdig (uiterlijk op 2 januari 2009 en 29 april 2009) in kennis gesteld van het sanctiestelsel ter handhaving van het verbod op manipulatie-instrumenten, hetgeen in strijd is met artikel 13 van Verordening (EG) nr. 715/2007, en van het sanctiestelsel krachtens artikel 46 van de kaderrichtlijn 2007/46/EG.
66. Op grond van het bovenstaande wordt geconcludeerd dat de lidstaten hun verplichting tot tenuitvoerlegging van de huidige EU-wetgeving inzake voertuigemissies niet zijn nagekomen.

Verantwoordelijkheden van de Commissie

67. Op grond van een strikte uitleg van Verordening (EG) nr. 715/2007 is de Commissie het standpunt toegedaan dat onderzoek naar mogelijk verboden gebruik van manipulatie-instrumenten niet tot haar taak als hoedster van de Verdragen behoort maar de exclusieve verantwoordelijkheid is van de lidstaten. Ondanks de in het verslag van 2013 opgenomen waarschuwing van het GCO over het mogelijke gebruik van manipulatie-instrumenten, heeft de Commissie geen nader technisch onderzoek verricht, heeft ze de lidstaten niet verzocht om aanvullende informatie en de nationale instanties belast met typegoedkeuring niet gevraagd nader onderzoek te verrichten of corrigerende maatregelen te treffen.
68. De Commissie heeft geen initiatief genomen om aan te dringen op een gecoördineerd en verplicht terugroepprogramma op EU-niveau voor auto's van het Volkswagenconcern die uitgerust zijn met illegale manipulatiesoftware.
69. De Commissie heeft meerdere jaren gewacht voordat zij inbreukprocedures heeft ingeleid tegen de lidstaten die geen doeltreffend markttoezicht hebben ingevoerd met betrekking tot verontreinigende uitstoot van voertuigen en die niet beschikken over een nationaal sanctiestelsel voor inbreuken op het EU-recht zoals vereist door de bestaande wetgeving.
70. De Commissie heeft er onvoldoende op toegezien dat de lidstaten voldeden aan de uiterste termijnen voor de kennisgeving van de invoering van sancties zoals gesteld in artikel 13 van Verordening (EG) nr. 715/2007 en artikel 46 van Richtlijn 2007/46/EG). Dit komt neer op wanbeheer.
71. Als hoedster van de Verdragen moet de Commissie een inbreukprocedure inleiden indien de lidstaten niets ondernemen na bevindingen van recente onderzoeken en dient ze van de autofabrikanten te eisen dat zij de tijdelijke modulatie van emissiecontrole-instrumenten, onnodige thermische modulatie en andere strategieën die onder meer leiden tot hogere emissies met warme start in laboratoriumomstandigheden, verwijderen.

HOOFDSTUK 7: BEVOEGDHEDEN EN BEPERKINGEN VAN DE ENQUÊTECOMMISSIE

7.1 Inleiding

Het recht van het Europees Parlement om tijdelijke enquêtecommissies in te stellen is verankerd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (artikel 226). De gedetailleerde regeling voor de uitoefening van het parlementaire enquêterecht staat in Besluit 95/167/EG, dat op 19 april 1995 in onderlinge overeenstemming tussen Europees Parlement, Raad en Commissie is vastgesteld en sindsdien ongewijzigd is gebleven.

De enige vernieuwing van het enquêterecht vloeit voort uit het Verdrag van Lissabon, dat het Parlement een recht van initiatief verleent om door middel van verordeningen, met goedkeuring van de Raad en de Commissie, de uitoefening van dit recht gedetailleerd te regelen.

Voorafgaande aan de instelling van de Enquêtecommissie emissiemetingen in de automobielsector heeft het Europees Parlement slechts drie keer gebruik gemaakt van zijn enquêterecht: in verband met het communautaire douanevervoer (1995), de BSE-crisis (boviene spongiforme encefalopathie) (1996) en de crisis bij de Equitable Life Assurance Society (2006). In juni 2016 heeft het Parlement ook een enquêtecommissie witwaspraktijken, belastingontwijking en belastingontduiking ingesteld.

In vergelijking met de parlementen in de lidstaten hebben de enquêtecommissies van het EP beperkte bevoegdheden. Aangezien enquêtecommissies worden ingesteld om vermeende inbreuken op het recht van de Unie of gevallen van wanbeheer bij de toepassing van dit recht te onderzoeken, richt het onderzoek zich voornamelijk op instellingen van de Unie en de lidstaten die met de handhaving van dat recht belast zijn.

De belangrijkste bevoegdheid van een enquêtecommissie vloeit daarom voort uit artikel 3, lid 2, van Besluit 95/167/EG, dat luidt: "De tijdelijke enquêtecommissie kan een instelling of een orgaan van de Europese Gemeenschappen of een regering van een lidstaat verzoeken om één hunner leden aan te wijzen voor deelneming aan de werkzaamheden van de enquêtecommissie". Instellingen van de Unie en regeringen van de lidstaten zijn verplicht om voor een enquêtecommissie van het Parlement te verschijnen, "tenzij redenen van geheimhouding of openbare of nationale veiligheid (...) zulks beletten".

Een enquêtecommissie kan geen bepaalde ambtenaar oproepen, omdat de uitgenodigde instelling van de Unie of regering de deelnemer aan de werkzaamheden kan aanwijzen (artikel 3, lid 3, van Besluit 95/167/EG).

Tot slot nog een belangrijk punt: de commissie is niet bevoegd tot het opleggen van sancties aan getuigen die zijn uitgenodigd, maar hun medewerking aan een onderzoek weigeren.

Dit vormt een belangrijk verschil ten opzichte van de onderzoeksbevoegdheden van nationale parlementaire enquêtecommissies, die over het algemeen het recht hebben met name genoemde vertegenwoordigers van de regering/bestuursorganen of andere burgers te dagvaarden. Dit recht wordt nog geschraagd door de bevoegdheid om sancties van uiteenlopende zwaarte op te leggen als iemand bijvoorbeeld weigert zijn medewerking te verlenen.

7.2 Analyse van de ervaringen van de commissie

De Enquêtecommissie emissiemetingen in de automobielsector is de eerste enquêtecommissie die na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is ingesteld. Precies tien jaar eerder was de laatste enquêtecommissie ingesteld.

De commissie moest daarom vrijwel bij nul beginnen, zowel wat betreft de externe partijen die bij het onderzoek betrokken waren, als ten aanzien van de interne procedures van de instelling zelf. Daarom vergde het aanvankelijk enige tijd om praktijken en ad-hocprocedures te ontwikkelen waarmee de bestaande regels voor vaste commissie konden worden aangepast aan de specifieke kenmerken en behoeften van een enquêtecommissie.

Omdat ervaring met enquêtecommissies in de afgelopen tien jaar ontbrak, moest er een nieuwe samenwerkingscultuur tot stand worden gebracht, met name met de Commissie en de lidstaten, uitgaande van een gezamenlijke kijk op de feitelijke bevoegdheden van de commissie en de toepassing van de gedetailleerde regels in Besluit 95/167/EG.

In het begin was er tijd nodig om te differentiëren tussen een enquêtecommissie en een bijzondere commissie, een instrument dat vaker door het Parlement wordt gebruikt en waarmee het veel meer institutionele ervaring heeft.

Anders dan bijzondere commissies, die zonder specifieke rechtsgrond worden ingesteld en waarvoor de algemene interinstitutionele akkoorden en de gewone regels voor vaste parlementaire commissies gelden, hebben enquêtecommissies hun rechtsgrond in Besluit 95/167/EG en gelden voor deze commissies andere voorschriften. Met de institutionele aanpassing aan dit afwijkende en specifiekere type commissie was enige tijd gemoeid, waardoor het werk van de commissie - vooral de eerste maanden - er niet gemakkelijker op werd.

Verzamelen van bewijsmateriaal

De grootste problemen hadden te maken met de manier waarop bewijsmateriaal en informatie werd vergaard, namelijk via openbare hoorzittingen en het opvragen van documenten. In beide gevallen was men voor een goed resultaat aangewezen op de loyale samenwerking tussen de EU-instellingen en in algemenere zin op de goede wil van de betrokken partijen.

Over het geheel genomen is de commissie erin geslaagd getuigen te horen van de Commissie, de lidstaten en andere partijen waarvan de mondelinge bijdragen noodzakelijk voor het onderzoek werden geacht.

Soms had de commissie evenwel moeite om personen tot het bijwonen van een hoorzitting te bewegen, omdat zij geen dagvaardingsbevoegdheid bezit. Pas na druk vanuit de politiek en de media hebben personen die aanvankelijk hadden geweigerd, tenslotte met deelneming ingestemd. Dit kostte zeer veel tijd en veroorzaakte vertraging bij het vergaren van cruciale informatie, die pas tegen het einde van het mandaat beschikbaar kwam.

Om schriftelijke informatie te verkrijgen, is de commissie er - naast de gewone verzoeken om documenten - toe overgegaan voorafgaande aan de hoorzittingen aan alle gasten schriftelijke vragen toe te zenden. Waar nodig, zijn er ook naderhand vragen aan de gasten toegezonden om

opheldering te krijgen op punten die tijdens de hoorzittingen aan de orde waren gekomen.

Verder zijn er vragenlijsten gestuurd naar de lidstaten en nationale typegoedkeuringsinstanties, autofabrikanten en toeleveranciers, die zich als een belangrijke bron van aanvullende informatie ontpopten ondanks het feit dat de antwoorden pas na vele maanden binnenkwamen.

Tenslotte is er op de EMIS-website een openbare oproep geplaatst om informatie en bewijzen op te sturen die volgens de burgers relevant zijn voor het lopende onderzoek.

Samenwerking met de Commissie

De samenwerking met de Commissie verliep bevredigend als er zittende commissarissen en ambtenaren van de Commissie voor een hoorzitting werden uitgenodigd; dat zij bereid en beschikbaar waren om op de aangewezen data aanwezig te zijn, maakte het voor de commissie gemakkelijker om haar werkzaamheden te organiseren.

Van de uitgenodigde voormalige commissarissen zegden Antonio Tajani, Stavros Dimas en Janez Potočnik onmiddellijk toe voor de commissie te zullen verschijnen.

De deelname van andere voormalige commissarissen leverde meer problemen op. Volgens de huidige gedragscode voor commissarissen zijn zij wettelijk niet verplicht hun medewerking te verlenen aan een lopend onderzoek, ook al hebben zij kennis gehad van belangrijke, relevante informatie over gebeurtenissen die tijdens hun ambtstermijn hebben plaatsgevonden, en van besluiten die in die periode onder hun verantwoordelijkheid zijn genomen.

Zo weigerde Günter Verheugen, voormalig commissaris voor Ondernemingen en Industrie (2004-2010), diverse malen een hoorzitting bij te wonen, en stemde pas na druk vanuit politiek en media in, vier maanden na de eerste uitnodiging.

Voorts weigerden Erkki Liikanen, voormalig commissaris voor Ondernemingen en de Informatiemaatschappij (1999 - 2004), en Margot Wallström, voormalig commissaris voor Milieubeheer (1999 - 2004), te komen omdat zij slechts een beperkte herinnering hadden aan en kennis van hetgeen er tijdens hun ambtsperiode meer dan tien jaar geleden was gebeurd. De commissie aanvaardde hun motivering, en beide waren uiteindelijk bereid een aantal schriftelijke vragen van de commissie te beantwoorden. De commissie heeft ook overwogen Ferdinando Nelli Feroci, voormalig commissaris voor Industrie en Ondernemerschap (2014), uit te nodigen, maar heeft hiervan afgezien omdat hij wegens zijn korte ambtsperiode slechts een beperkte bijdrage zou kunnen leveren.

De samenwerking met de Commissie verliep minder bevredigend waar het ging om het tijdig verstrekken van schriftelijk bewijsmateriaal.

De commissie zond zes aanvragen naar het directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Kmo's (DG GROW) - het DG bij de Commissie dat alle documentaanvragen voor het onderhavige onderzoek coördineert - en twee aanvragen naar het GCO, waarin zij om de relevante correspondentie binnen de Commissie en met de lidstaten heeft gevraagd die volgens de commissie van essentieel belang was voor haar onderzoek.

Bij de tijdige verstrekking van de gevraagde informatie deden zich problemen voor, en de leden

van de enquêtecommissie konden de documenten niet altijd vóór de hoorzittingen met vertegenwoordigers van de Commissie doornemen. Sommige gevraagde documenten werden zelfs pas na herhaalde verzoeken of nadere toelichting van eerdere verzoeken verstrekt. De Commissie schreef deze moeilijkheden toe aan de bestaande interne procedures voor de afhandeling van parlementaire verzoeken en aan het feit dat het moeilijk en tijdrovend was gebleken om informatie van vele jaren eerder terug te vinden. Bovendien waren de beschikbaar gestelde documenten vaak onleesbaar omdat grote delen van de tekst waren geredigeerd. Het toezenden van de documenten (elektronisch via een gesloten groep van belanghebbenden) verliep over het algemeen efficiënt, maar de aangeleverde documenten waren niet duidelijk en gebruikersvriendelijk gerubriceerd.

Tot slot was er de tijdrovende en gecompliceerde besluitvorming over de omgang met het verzoek van de commissie om te beschikken over de notulen van het TCMV, waardoor deze essentiële documenten met maanden vertraging werden toegezonden, omdat eerst alle lidstaten ermee moesten instemmen dat deze informatie met de commissie zou worden gedeeld.

Uiteindelijk hebben de lidstaten ingestemd, mits deze documenten alleen in een beveiligde leeszaal werden geraadpleegd, zodat het Parlement voor deze informatie de strikte procedures moest volgen die gelden voor gerubriceerde informatie, hoewel daarvan in dit geval geen sprake was. Als gevolg van het langdurige overleg over de raadplegingsvoorwaarden zijn de TCMV-notulen pas eind juli 2016 aan de commissie overhandigd, nadat belangrijke hoorzittingen, waarvoor deze informatie cruciaal was, al hadden plaatsgevonden.

Samenwerking met de lidstaten

Volgens Besluit 95/167/EG zijn de lidstaten verplicht een ambtenaar of andere functionaris aan te wijzen die desgevraagd voor een enquêtecommissie moet verschijnen.

Voor deze enquêtecommissie waren de belangrijkste gesprekspartners uit de lidstaten de verantwoordelijke ministers en de nationale typegoedkeuringsinstanties.

Terwijl alle uitgenodigde typegoedkeuringsinstanties en technische diensten bereid waren aan een commissievergadering deel te nemen, was de samenwerking met de nationale ministers veel problematischer. Van de uitgenodigde vertegenwoordigers stemden alleen de Duitse bondsminister Alexander Dobrindt en deelstaatminister Olaf Lies er onmiddellijk mee in om voor de commissie te verschijnen. De voormalige Deense minister van Milieubeheer, Ida Auken, bevestigde haar komst niet onmiddellijk. De Franse minister Ségolène Royal, de Italiaanse minister Graziano Delrio en de Slowaakse minister Árpád Érsek (uiteindelijk vertegenwoordigd door staatssecretaris Viktor Stromček) bevestigden daarentegen zeer laat en pas nadat er langere tijd politieke druk was uitgeoefend.

Alle lidstaten voldeden aan het verzoek om schriftelijk te reageren op een vragenlijst. Verscheidene lidstaten hielden zich echter niet aan de gestelde termijn en waren een paar maanden te laat.

Samenwerking met andere partijen

De commissie heeft een aanzienlijk aantal vertegenwoordigers van relevante partijen uitgenodigd: deskundigen uit de academische wereld en uit het maatschappelijk middenveld,

vertegenwoordigers van de sector (autofabrikanten, toeleveranciers en beroepsverenigingen), Amerikaanse typegoedkeuringsinstanties en particuliere technische diensten uit belangrijke lidstaten. Vrijwel alle autofabrikanten en toeleveranciers hebben de vragenlijst van de commissie tijdig beantwoord en teruggestuurd.

Reglement van orde

Intern moest de commissie haar werkwijze aanpassen aan de voor vaste commissies geldende regels, want er bestaat geen apart huishoudelijk reglement voor enquêtecommissies. Daarbij gaat het om zaken als:

- *het organiseren en houden van de openbare hoorzittingen van de commissie – de bestaande regels voor hoorzittingen met Commissieleden en gewone openbare hoorzittingen van vaste commissies zijn als referentie gebruikt;*
- *het aantal personen dat met vergoeding kan worden uitgenodigd voor een openbare hoorzitting – aan de commissie is hetzelfde quotum van 16 deskundigen toegekend als aan vaste commissies;*
- *beschikbaarheid van zalen qua grootte en tijden voor commissievergaderingen – bij de opstelling van het rooster moest rekening worden gehouden met al geplande commissievergaderingen; daardoor sloot de vertolking ook niet altijd aan bij het talenprofiel van de commissie en was er in Brussel maar weinig extra ruimte, zodat voor buitengewone commissievergaderingen vaak naar Straatsburg werd uitgeweken;*
- *opdrachten aan beleidsondersteunende afdelingen en de Europese Parlementaire Onderzoeksdienst (EPRS) voor studies/briefings – de commissie heeft van dezelfde diensten gebruikgemaakt als vaste commissies voor een bepaald beleidsterrein, zonder extra middelen of prioriteit bij de behandeling van verzoeken, rekening houdend met de beperkte duur van het mandaat van de commissie;*
- *de interne procedurevoorschriften inzake de toegang tot vertrouwelijke informatie, met name ten aanzien van de beperkte toegang van geaccrediteerde parlementaire medewerkers tot niet-gerubriceerde "andere vertrouwelijke informatie".*

7.3. Conclusies

72. Het huidig juridisch kader voor de werkwijze van enquêtecommissies is achterhaald en biedt onvoldoende mogelijkheden om het enquêterecht van het Parlement doeltreffend uit te oefenen.
73. Ondanks het gebrek aan oproepingsbevoegdheden is de commissie er uiteindelijk in geslaagd om de meeste getuigen te horen die zij nodig achtte op te roepen teneinde haar mandaat naar behoren te kunnen uitoefenen. Dit gebrek aan bevoegdheden heeft de werkzaamheden van de enquêtecommissie aanzienlijk belemmerd en uiteindelijk, gezien de tijdelijke aard van haar onderzoek, vertraagd. Institutionele actoren, met name van de lidstaten, waren in het algemeen terughoudender om de uitnodiging te aanvaarden dan actoren uit het bedrijfsleven.

74. Vanwege het ontbreken van duidelijke voorschriften en specifieke uiterste termijnen omtrent de aanvaarding van uitnodigingen of de verstrekking van informatie, was de voorbereiding van de hoorzittingen zeer tijdrovend. Naast het beginsel van loyale samenwerking tussen de instellingen zoals neergelegd in artikel 4, lid 3, VWEU, waren politieke druk en mediadruk de belangrijkste middelen die de enquêtecommissie ter beschikking stonden om deze problemen op te lossen.

Samenwerking met de Commissie

75. De medewerking van enkele voormalige commissarissen werd verder gecompliceerd door het ontbreken van een duidelijke verplichting in de huidige gedragscode voor commissarissen om aan lopende onderzoeken mee te werken en in het algemeen verantwoording af te leggen voor optreden tijdens hun ambtsperiode.
76. Vertraging in de verstrekking van opgevraagde informatie vormde een aanzienlijk obstakel voor de werkzaamheden van de commissie. De wisselende kwaliteit van de documenten maakte dat sommige ervan met zeer veel moeite te lezen waren en daarom ook moeilijk bruikbaar. De langdurige interne procedure van de Commissie, die de eis stelt dat het college zijn goedkeuring moet hechten om aan verzoeken van de commissie te kunnen voldoen, heeft, tezamen met leemten in haar archiefstelsel, geleid tot vertraging in de verzameling van bewijsstukken. Voorts was de doorgifte van opgevraagde informatie niet op een gebruikersvriendelijke wijze gestructureerd, wat het moeilijker maakte de informatie op te vragen.
77. De Commissie heeft de aflevering van documenten en informatie aan de commissie opzettelijk tegengewerkt en vertraagd om te verhinderen dat die informatie werd gebruikt voor hoorzittingen met voormalige commissarissen en ambtenaren. Dit vormt een inbreuk op het beginsel van loyale samenwerking tussen de instellingen.
78. De procedure die gevolgd is om toegang te verlenen tot de notulen van het regelgevingscomité (op basis van uitdrukkelijke toestemming van de 28 lidstaten) was onnodig omslachtig, tijdrovend en gestoeld op een zeer beperkte uitleg van de wet. In de toekomst zou deze procedure niet meer gevolgd moeten worden.

Samenwerking met de lidstaten

79. De samenwerking met de meeste nationale ministeries was zeer onbevredigend, met name de problemen om bevestiging te krijgen dat vertegenwoordigers voor de commissie zouden verschijnen. Deze bevestiging is slechts na vele maanden van politieke en mediadruk verkregen.
80. De lidstaten voelden zich ook niet verplicht om voor de verstrekking van specifieke bewijsstukken met de commissie samen te werken, met name ten aanzien van het commissieverzoek om volledige gegevensverzamelingen te overleggen van de nationale onderzoeken en testprogramma's die in de nasleep van de Volkswagen-zaak zijn verricht.
81. De verplichting, ingevolge artikel 5 van Besluit 95/167/EG, om via de permanente vertegenwoordiging contact op te nemen met de lidstaten zorgde voor een onnodige extra laag die in sommige gevallen de communicatieprocedure compliceerde en

vertraagde.

Samenwerking met andere partijen

82. De verzameling bij niet-institutionele partijen van schriftelijke bewijsstukken via vragenlijsten was over het algemeen bevredigend. De praktijk om voor de hoorzitting schriftelijke vragen en follow-upvragen te versturen, bleek cruciaal om te zorgen voor zoveel mogelijk informatie tijdens de hoorzittingen en om kwesties te verhelderen die door een gebrek aan tijd en informatie tijdens de hoorzitting niet konden worden behandeld.

Reglement van orde

83. Het in het mandaat opgenomen voorschrift om zes maanden na aanvang van de commissiewerkzaamheden een interim-verslag uit te brengen was overbodig, omdat deze periode te kort was om bewijsstukken te verzamelen die een deugdelijke basis voor conclusies konden vormen.
84. Gezien de tijdelijke aard van enquêtecommissies is een efficiënte en tijdige verzameling van bewijsstukken essentieel. De aanpak van de commissie om de eerste maanden van haar mandaat te besteden aan het horen van technische deskundigen en zich daarna op politiek niveau te begeven, is een succes gebleken. In het ideale geval moeten hoorzittingen pas aanvangen nadat de eerste fase van bewijsverzameling is afgerond.
85. Teneinde de werkzaamheden van de enquêtecommissies van het Parlement, die onder sterke tijdsdruk staan bij de behandeling van een enorm aantal documenten, te vergemakkelijken, is het van essentieel belang dat de regels met betrekking tot de behandeling van vertrouwelijke gegevens door het Europees Parlement, en met name de toegangsrechten van de geaccrediteerde parlementaire medewerkers van Parlementsleden (APA's) tot "andere vertrouwelijke informatie" (OCI), worden herzien.

AANHANGSEL A: MANDAAT VAN DE ENQUÊTECOMMISSIE

Besluit (EU) 2016/34 van het Europees Parlement van 17 december 2015 over de instelling, de bevoegdheden, het aantal leden en de duur van het mandaat van de enquêtecommissie naar emissiemetingen in de automobielsector

Het Europees Parlement,

- gezien het door 283 leden ingediende verzoek om instelling van een enquêtecommissie naar vermeende inbreuken op het Unierecht en vermeend wanbeheer bij de toepassing daarvan in verband met emissiemetingen in de automobielsector,
- gezien het voorstel van de Conferentie van voorzitters,
- gezien artikel 226 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,
- gezien Besluit 95/167/EG, Euratom, EGKS van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 19 april 1995 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het enquêterecht van het Europees Parlement¹,
- gezien Verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie²,
- gezien Richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd³,
- gezien Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa⁴, en lopende inbreukprocedures in verband daarmee,
- gezien Verordening (EG) nr. 443/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's, in het kader van de communautaire geïntegreerde benadering om de CO₂-emissies van lichte voertuigen te beperken⁵,
- gezien zijn resolutie van 27 oktober 2015 over emissiemetingen bij auto's⁶, waarin wordt opgeroepen tot een grondig onderzoek naar de rol en de verantwoordelijkheid van de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten, waarbij rekening wordt gehouden met de problemen die vermeld werden in het verslag van het Gemeenschappelijk Centrum

¹ PB L 113 van 19.5.1995, blz. 1.

² PB L 171 van 29.6.2007, blz. 1.

³ PB L 263 van 9.10.2007, blz. 1.

⁴ PB L 152 van 11.6.2008, blz. 1.

⁵ PB L 140 van 5.6.2009, blz. 1.

⁶ Aangenomen teksten, P8_TA(2015)0375.

voor Onderzoek van de Commissie van 2011,

- gezien de ontwerpverordening van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG) nr. 692/2008 betreffende emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 6) (D042120),
 - gezien het advies van het technisch comité motorvoertuigen (TCMV), opgericht krachtens artikel 40, lid 1, van Richtlijn 2007/46/EG, van 28 oktober 2015,
 - gezien artikel 198 van zijn Reglement,
1. besluit tot instelling van een Enquêtecommissie inzake de vermeende inbreuken op het Unierecht en vermeend wanbeheer bij de toepassing daarvan in verband met emissiemetingen in de automobielsector, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de nationale of Unierechtbanken;
 2. besluit dat de enquêtecommissie tot taak heeft:
 - onderzoek te doen naar de vermeende niet-naleving door de Commissie van de verplichting die is voorzien in artikel 14, lid 3, van Verordening (EG) nr. 715/2007, om de testcycli voor het meten van emissie regelmatig te beoordelen en deze aan te passen wanneer zij niet langer adequaat zijn of niet langer de echte emissies weerspiegelen, teneinde adequaat de emissies bij reëel rijden op de weg te weerspiegelen, ondanks berichten over ernstige en aanhoudende overschrijdingen van de emissiegrenswaarden voor voertuigen onder normale gebruiksomstandigheden, in strijd met de verplichtingen vastgelegd in artikel 5, lid 1, van Verordening (EG) nr. 715/2007, waaronder de verslagen van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Commissie van 2011 en 2013, en onderzoek van de Internationale Raad voor schoon vervoer (ICCT) dat in 2014 beschikbaar kwam;
 - te onderzoeken of het waar is dat de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten verzuimd hebben passende en doeltreffende maatregelen vast te stellen voor het uitoefenen van toezicht op de handhaving van het verbod op manipulatie-instrumenten, zoals bepaald in artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 715/2007 en dit verbod te handhaven;
 - te onderzoeken of het waar is dat de Commissie verzuimd heeft tijdig tests vast te stellen die reëel rijden op de weg weerspiegelen en maatregelen vast te stellen inzake het gebruik van manipulatie-instrumenten, zoals bepaald in artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 715/2007;
 - te onderzoeken of het waar is dat de lidstaten verzuimd hebben bepalingen vast te stellen inzake aan fabrikanten op te leggen doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties in het geval van overtreding van Verordening (EG) nr. 715/2007, waaronder het gebruik van manipulatie-instrumenten, het weigeren om toegang tot informatie te verschaffen en het vervalsen van testresultaten voor typegoedkeuring of conformiteit onder bedrijfsomstandigheden, zoals bedoeld in artikel 13, leden 1 en 2, van die verordening;

- te onderzoeken of het waar is dat de lidstaten verzuimd hebben alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de bepalingen inzake sancties voor overtredingen van Verordening (EG) nr. 715/2007 worden toegepast, zoals bedoeld in artikel 13, lid 1, van die verordening;
 - informatie te vergaren en te analyseren om vast te stellen of de Commissie en de lidstaten reeds vóór de kennisgeving ("notice of violation") van het milieuagentschap van de Verenigde Staten van Amerika van 18 september 2015 over bewijs van het gebruik van manipulatie-instrumenten beschikten;
 - informatie te vergaren en te analyseren over de uitvoering door de lidstaten van de bepalingen van Richtlijn 2007/46/EG, en met name artikel 12, lid 1, en artikel 30, leden 1, 3 en 4;
 - informatie te vergaren en te analyseren om vast te stellen of de Commissie en de lidstaten over bewijs van het gebruik van manipulatie-instrumenten voor CO₂-emissietests beschikten;
 - ter zake aanbevelingen te doen als zij dit nuttig acht;
3. besluit dat de enquêtecommissie binnen zes maanden na aanvang van haar werkzaamheden een interim-verslag en binnen 12 maanden na goedkeuring van dit besluit haar eindverslag moet indienen;
 4. besluit dat de enquêtecommissie 45 leden zal tellen;
 5. verzoekt zijn Voorzitter zorg te dragen voor publicatie van dit besluit in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

AANHANGSEL B: DE ENQUÊTECOMMISSIE

Voorzitter:

Mw. Kathleen VAN BREMPT (S&D, BE)

Bureau:

Dhr. Ivo BELET, 1e ondervoorzitter (PPE, BE)

Dhr. Mark DEMESMAEKER, 2e ondervoorzitter (ECR, BE)

Mw. Kateřina KONEČNÁ, 3e ondervoorzitter (GUE/NGL, CZ)

Mw. Karima DELLI, 4e ondervoorzitter (Verts/ALE, FR)

Coördinatoren:

Dhr. Krišjānis KARIŅŠ (PPE, LV)

Dhr. Jens GIESEKE (PPE, DE) – *vicecoördinator*

Dhr. Seb DANCE (S&D, UK)

Dhr. Hans-Olaf HENKEL (ECR, DE)

Dhr. Fredrick FEDERLEY (ALDE, SE)

Mw. Merja KYLLÖNEN (GUE/NGL, FI)

Dhr. Bas EICKHOUT (Verts/ALE, NL)

Mw. Eleonora EVI (EFDD, IT)

Dhr. Marcus PRETZELL (ENF, DE) – *sinds 17.5.2016*

Dhr. Georg MAYER (ENF, AT) – *tot 17.5.2016*

Rapporteurs:

Dhr. Jens GIESEKE (PPE, DE) – *sinds 24.11.2016*

Dhr. Pablo ZALBA BIDEGAIN (PPE, ES) – *tot 24.11.2016*

Dhr. Gerben-Jan GERBRANDY (ALDE, NL)

Schaduwrapporteurs:

Mw. Christine REVAULT D'ALLONNES BONNEFOY (S&D, FR)

Dhr. Hans-Olaf HENKEL (ECR, DE)

Dhr. Neoklis SYLIKIOTIS (GUE/NGL, CY)

Dhr. Bas EICKHOUT (Verts/ALE, NL) – *voor het eindverslag*

Dhr. Claude TURMES (Verts/ALE, LU) – *voor het tussentijds verslag*

Mw. Eleonora EVI (EFDD, IT)

Dhr. Marcus PRETZELL (ENF, DE)

Overige leden:

Dhr. Nikos ANDROULAKIS (S&D, EL)

Mw. Pilar AYUSO (PPE, ES) – *sinds 19.1.2017*

Dhr. José BLANCO LÓPEZ (S&D, ES)

Dhr. Wim van de CAMP (PPE, NL)

Mw. Dita CHARANZOVÁ (ALDE, CZ)
Mw. Miriam DALLI (S&D, MT)
Dhr. Daniel DALTON (ECR, UK)
Mw. Mireille D'ORNANO (ENF, FR) – *sinds 25.1.2017*
Dhr. Ismail ERTUG (S&D, DE)
Mw. Ildikó GÁLL-PELCZ (PPE, HU)
Mw. Julie GIRLING (ECR, UK)
Mw. Françoise GROSSETÊTE (PPE - FR)
Mw. Rebecca HARMS (Verts/ALE, DE)
Dhr. Roger HELMER (EFDD, UK)
Dhr. Jean-François JALKH (ENF, FR) – *tot 25.1.2017*
Mw. Karin KADENBACH (S&D, AT)
Dhr. Marian-Jean MARINESCU (PPE, RO)
Mw. Cláudia MONTEIRO DE AGUIAR (PPE, PT)
Dhr. Massimo PAOLUCCI (S&D, IT)
Dhr. Franck PROUST (PPE, FR)
Dhr. Dominique RIQUET (ALDE, FR)
Dhr. Massimiliano SALINI (PPE, IT)
Mw. Christel SCHALDEMOSE (S&D - DK)
Dhr. Andreas SCHWAB (PPE, DE)
Mw. Olga SEHNALOVA (S&D-CZ)
Dhr. Ivan ŠTEFANEC (PPE, SK)
Mw. Róza Gräfin von THUN UND HOHENSTEIN (PPE, PL)
Dhr. Kosma ZŁOTOWSKI (ECR, PL)
Dhr. Carlos ZORRINHO (S&D, PT)

Overige plaatsvervangende leden:

Mw. Lucy ANDERSON (S&D, UK)
Mw. Marie-Christine ARNAUTU (ENF, FR)
Mw. Inés AYALA SENDER (S&D, ES) – *sinds 25.5.2016*
Mw. Pilar AYUSO (PPE, ES) – *tot 19.1.2017*
Dhr. Mario BORGHEZIO (ENF, IT)
Mw. Deirdre CLUNE (PPE, IE)
Mw. Lara COMI (PPE, IT)
Dhr. Nicola DANTI (S&D, IT)
Dhr. Michel DANTIN (PPE, FR)
Dhr. Philippe DE BACKER (ALDE, BE) – *tot 2.5.2016*
Dhr. Ian DUNCAN (ECR, UK)
Mw. Cornelia ERNST (GUE/NGL, DE)
Dhr. Francesc GAMBÚS (PPE, ES)
Mw. Evelyne GEBHARDT (S&D, DE)
Mw. Theresa GRIFFIN (S&D, UK)
Dhr. Sergio GUTIÉRREZ PRIETO (S&D, ES) – *tot 25.5.2016*
Dhr. Dennis de JONG (GUE/NGL, NL)
Mw. Elisabeth KÖSTINGER (PPE, AT)
Dhr. Giovanni LA VIA (PPE, IT)
Mw. Paloma LÓPEZ BERMEJO (GUE/NGL, ES)
Dhr. Antonio LÓPEZ-ISTÚRIZ WHITE (PPE, ES)

Mw. Gesine MEISSNER (ALDE, DE)
Dhr. Siegfried MUREŞAN (PPE, RO)
Dhr. Dan NICA (S&D, RO)
Mw. Angelika NIEBLER (PPE, DE)
Dhr. Luděk NIEDERMAYER (PPE, CZ)
Dhr. Gilles PARGNEAUX (S&D, FR)
Dhr. Pavel POC (S&D, CZ)
Mw. Julia REDA (Verts/ALE, DE)
Mw. Julia REID (EFDD - UK)
Dhr. Robert ROCHEFORT (ALDE, FR)
Dhr. Bronis ROPĚ (Verts/ALE, LT)
Dhr. Dariusz ROSATI (PPE, PL)
Dhr. Andreas SCHWAB (PPE, DE)
Dhr. Remo SERNAGIOTTO (ECR, IT)
Dhr. Tibor SZANYI (S&D, HU)
Dhr. Paul TANG (S&D, NL)
Dhr. Nils TORVALDS (ALDE, FI)
Dhr. Evžen TOŠENOVSKÝ (ECR, CZ)
Mw. Henna VIRKKUNEN (PPE, FI)
Dhr. Anders Primdahl VISTISEN (ECR, DK)
Mw. Martina WERNER (S&D, DE)
Mw. Lieve WIERINCK (ALDE, BE) – *sinds 4.5.2016*
Dhr. Flavio ZANONATO (S&D, IT)
Dhr. Marco ZULLO (EFDD, IT)

Fractiemedewerkers:

Mw. Camilla BURSI (Verts/ALE)
Dhr. Fabrizio FABBRI (EFDD)
Dhr. Gareth GOLDSMITH (ECR)
Mw. Agnieszka GREGORCZYK (S&D)
Dhr. Tomas HANUS (ECR)
Mw. Tiina HARTMAN (GUE/NGL)
Dhr. Maximillian KEMP (Verts/ALE)
Mw. Terhi LEHTONEN (Verts/ALE)
Dhr. Lars Ole LOCKE (PPE)
Dhr. Thierry MASSON (ALDE)
Mw. Barbara MAZZOTTI (ENF)
Dhr. Aleš PECKA (ALDE)
Dhr. Maxim RAYM (ECR)
Dhr. Fernando SANCHEZ AMILLATEGUI (EFDD)
Dhr. Viktor SATA (PPE)
Dhr. Cameron SMITH (ECR)
Dhr. Sven Werner TRITSCHLER (ENF)
Dhr. Jan WISSWAESSER (PPE)

Secretariaat

Hoofd van het secretariaat

Mw. Elisa DAFFARRA

Administrateurs:

Dhr. Anno AEDMAA

Dhr. Emiliano IMERONI

Mw. Maria JUUL

Mw. Nora KOVACHEVA

Assistenten:

Mw. Diane BELIN

Mw. Eivyda BUDVYTYTE

Mw. Marcia MAGUIRE

Mw. Christine VANDENEYCKEN – *commissieassistent*

AANHANGSEL C: ACTIVITEITEN VAN DE ENQUÊTECOMMISSIE

C.1. Overzicht

Deze bijlage bevat een **overzicht** van alle activiteiten die de commissie in het kader van haar **werkplan** heeft ondernomen om de gegevens te vergaren die zij nodig had om haar onderzoekopdracht te kunnen uitvoeren.

De bijlage bevat tevens de **bibliografie**, d.w.z. de **bronvermelding** van de in de tekst gebruikte **verwijzingen**, alsmede de links naar de desbetreffende documenten op de website van de commissie: <http://www.europarl.europa.eu/committees/nl/EMIS/home.html>

Deze bijlage bevat een lijst van aanduidingen tussen **vierkante haken** (bijv. [COM]) die in de hoofdtekst worden gebruikt, met de bronnen waar die aanduidingen naar verwijzen. Zoals in hoofdstuk 1 vermeld, komen de bevindingen van de commissie niet altijd letterlijk overeen met de door de bronnen verstrekte informatie, en blijven ze altijd volledig onder de verantwoordelijkheid van de commissie vallen.

Sinds haar oprichtingsvergadering van 2 maart 2016 is de enquêtecommissie 27 keer bijeengekomen, heeft zij 47 openbare hoorzittingen gehouden en heeft zij mondelinge getuigenissen verzameld van 64 getuigen. Daarnaast heeft zij schriftelijke (zowel openbare als vertrouwelijke) gegevens vergaard en onderzocht, twee werkbezoeken georganiseerd en opdracht gegeven tot diverse studies en briefings.

Op 13 juli 2016 heeft de commissie haar interim-verslag goedgekeurd en op 28 februari 2017 heeft zij haar eindverslag goedgekeurd.

De **coördinatoren** van de commissie hebben 13 keer vergaderd. Hun besluiten zijn te raadplegen op de volgende website:

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

C.2. Activiteiten

Openbare hoorzittingen met deskundigen en getuigen

Hieronder staat een lijst met hoorzittingen in chronologische volgorde.

Ter voorbereiding van elke hoorzitting heeft de commissie elke uitgenodigde deskundige en getuige verzocht voorafgaand aan de hoorzitting een schriftelijke vragenlijst in te vullen. Waar nodig werden na de hoorzitting vervolgvragen gesteld. De schriftelijke antwoorden en de woordelijke verslagen van alle hoorzittingen zijn te raadplegen op de volgende website:

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

Bibliografische opmerking: als in de tekst naar de bron van een citaat wordt verwezen, kan deze verwijzing betrekking hebben op **zowel schriftelijke als mondelinge informatie** die in het kader van een hoorzitting is verzameld.

19 april 2016

[JRC] Mw. Delilah Al-Khudhairi, directeur, en
Dhr. Alois Krasenbrink, hoofd afdeling Duurzaam Vervoer,
Joint Research Centre (Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek -
JRC), Europese Commissie.

[ICCT] Dhr. Vicente Franco, senior onderzoeker,
International Council on Clean Transportation (Internationale Raad voor
schoon vervoer - ICCT).

28 april 2016

[AECC] Dhr. Dirk Bosteels, uitvoerend directeur,
Association for Emissions Control by Catalyst (AECC).

[Lambrecht] Dhr. Udo Lambrecht, hoofd departement vervoer en milieu,
Institut für Energie- und Umweltforschung (instituut voor energie- en
milieuonderzoek).

24 mei 2016

[TNO] Dhr. Richard Smokers, hoofdadviseur, en
Dhr. Rob Cuelenaere, senior consultant, Sustainable Transport &
Logistics
Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk
onderzoek (TNO).

[EEA] Dhr. Paul McLeavey, hoofd van het programma Lucht en
Klimaatverandering, en
Dhr. Martin Adams, hoofd Luchtvervuiling, Vervoer en Geluidsoverlast,
Europees Milieuagentschap (EEA)

16 juni 2016

[DUH] Mw. Dorothee Saar, hoofd Verkeer en Luchtkwaliteit,
Deutsche Umwelthilfe (DUH).

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

[Borgeest] Dhr. Kai Borgeest,
professor, hogeschool voor toegepaste wetenschappen van
Aschaffenburg.

[Lange] Dhr. Daniel Lange, algemeen directeur,
Faster IT, ICT-ontwikkelaar in de automobielbranche.

20 juni 2016

[EA] Dhr. Nick Molden, algemeen directeur,
Emissions Analytics.

[ADAC] Dhr. Christoph Gauss, hoofd laboratorium voertuigtests en uitstoot,
Allgemeiner Deutscher Automobil-Club (ADAC).

21 juni 2016

[COM] vertegenwoordigers van de Europese Commissie bij de
Deskundigengroep typegoedkeuringsinstanties en de Technische
Commissie motorvoertuigen:

Dhr. Reinhard Schulte-Braucks,
voormalig hoofd Auto- en Mobiliteitssector, DG GROW (t/m december
2007),
Europese Commissie,

Dhr. Philippe Jean,
voormalig hoofd Auto- en Mobiliteitssector, DG GROW (januari 2008
t/m mei 2015), Europese Commissie,

Mw. Joanna Szychowska,
hoofd Auto- en Mobiliteitssector, DG GROW (sinds juni 2015),
Europese Commissie,

Dhr. Gwenole Cozigou,
directeur Industriebeleid en Economische Analyse,
DG GROW (sinds juni 2015), Europese Commissie.

4 juli 2016

[T&E] Dhr. Jos Dings, uitvoerend directeur,
European Federation for Transport and Environment (T&E).

13 juli 2016

[Renault] Dhr. Gaspar Gascon Abellan, uitvoerend vicepresident Techniek,
Groupe Renault.

[VW] Dr. Ulrich Eichhorn, hoofd Techniek,
Volkswagen AG.

[ACEA] Dhr. Paul Greening, directeur Uitstoot en Brandstoffen,
Europese Federatie van Autoproducenten (ACEA).

[Mitsubishi] Dhr. Mitsuhiko Yamashita, uitvoerend vicepresident,

Dhr. Toru Hashimoto, president-directeur, en
Dhr. Motoyuki Kamiya, directeur regelgevingsaangelegenheden,
Mitsubishi Motors Corporation.

14 juli 2016

[Dimas] Dhr. Stavros Dimas, Europees commissaris voor Milieu van 2004 tot 2010.

30 augustus 2016

[Verheugen] Dhr. Günter Verheugen, Europees commissaris voor Industrie- en Ondernemingsbeleid van 2004 tot 2010.

[Faurecia] Dhr. Peter Lakin, vicepresident Verkoop, Programma's en Marketing, Faurecia Emissions Control Technologies.

5 september 2016

[Potočnik] Dhr. Janez Potočnik, Europees commissaris voor Milieu van 2010 t/m 2014.

[Tajani] Dhr. Antonio Tajani, Europees commissaris voor Industrie en Ondernemerschap van 2010 t/m 2014.

12 september 2016

[Bieńkowska] Mw. Elzbieta Bieńkowska, Europees commissaris voor Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf.

[Vella] Dhr. Karmenu Vella, Europees commissaris voor Milieu, Maritieme Zaken en Visserij.

15 september 2016

[Bosch] Dr. Peter Biesenbach, hoofd van de centrale afdeling Externe Aangelegenheden en Betrekkingen met de Regering en de Politiek, en Dr. Michael Krüger, senior vicepresident Dieselsysteemengineering, Robert Bosch GmbH.

26 september 2016

[EPA] Dhr. Christopher Grundler, directeur Bureau Transport en Luchtkwaliteit, US Environmental Protection Agency (EPA).

10 oktober 2016

[MIT] Dr. Antonio Erario, afdelingshoofd, internationale regelgevingskwesties, departement Vervoer,

Ministerie van Infrastructuur en Vervoer, Italië.

[Millbrook] Dhr. Alex Burns, algemeen directeur,
Millbrook Group, Verenigd Koninkrijk.

11 oktober 2016

[KBA] Dhr. Ekhard Zinke, president,
Kraftfahrt Bundesamt (KBA), Duitsland.

[TÜV] Dhr. Leif-Erik Schulte, hoofd technische dienst,
TÜV NORD Mobilität GmbH & Co. KG, Duitsland.

[SNCH] Dhr. Claude Liesch, directeur,
Société nationale de certification et d'homologation (SNCH),
Luxemburg.

[UTAC] Dhr. Laurent Benoit, algemeen directeur, en
Mw. Béatrice Lopez de Rodas, directeur,
UTAC CERAM, Frankrijk.

[RDW] Dhr. André Rijnders, hoofdingenieur Emissies en Brandstoffen,
Dienst Wegverkeer (RDW), Nederland.

17 oktober 2016

[FCA] Dhr. Harald Wester, hoofd Techniek,
Fiat Chrysler Automobiles.

20 oktober 2016

[Dobrindt] Dhr. Alexander Dobrindt,
minister van Verkeer en Digitale Infrastructuur, Duitsland.

[Lies] Dhr. Olaf Lies,
minister van Economie, Arbeid en Vervoer van Nedersaksen, Duitsland

8 november 2016

[Zourek] Dhr. Heinz Zourek,
voormalig directeur-generaal DG ENTR (november 2005 - januari 2012),
Europese Commissie.

Dhr. Carlo Pettinelli,
directeur, DG GROW, Europese Commissie.

[Delbeke] Dhr. Jos Delbeke,
directeur-generaal DG CLIMA, Europese Commissie.

14 november 2016

[Calleja] Dhr. Daniel Calleja Crespo,
voormalig directeur-generaal DG GROW (september 2012 - augustus 2015), Europese Commissie.

[Falkenberg] Dhr. Karl Falkenberg,
voormalig directeur-generaal DG ENV (2009 - 2015), Europese Commissie.

24 november 2016

[Royal] Mw. Ségolène Royal,
minister van Milieu, Energie en Maritieme Zaken, Frankrijk.

28 november 2016

[Auken] Mw. Ida Auken,
voormalig minister van Milieu, Denemarken.

1 december 2016

[JRC] Dhr. Vladimír Šucha, directeur-generaal,
Joint Research Centre (Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek - JRC), Europese Commissie.

Dhr. Giovanni De Santi, directeur,
Joint Research Centre (Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek - JRC), Europese Commissie.

12 januari 2017

[Nencini] Dhr. Riccardo Nencini,
onderminister van Infrastructuur en Vervoer, Italië.

[Stromček] Dhr. Viktor Stromček,
staatssecretaris, Ministerie van Vervoer, Bouwbeleid en Regionale Ontwikkeling, Slowakije.

24 januari 2017

[Audi] Dhr. Florian Heuberger, hoofd Technische dienst, en
Dhr. Oliver Hoffmann, hoofd Ontwikkeling aandrijflijn
Audi AG.

Gedachtewisselingen

7 april 2016

[COM EoV] Gedachtewisseling met vertegenwoordigers van de Europese Commissie:

Dhr. Antti Peltomäki, adjunct-directeur-generaal DG GROW,
Europese Commissie;

Dhr. Daniel Calleja Crespo, directeur-generaal DG ENV,
Europese Commissie;

Dhr. Artur Runge-Metzger, directeur directoraat C – Klimaatstrategie,
Governance en Emissies van sectoren buiten de emissiehandel, DG CLIMA.
Europese Commissie.

7 november 2016

[ENVI/EMIS] Gedachtewisseling met de Commissie over het 3e en 4e RDE-pakket en het richtsnoer inzake manipulatie-instrumenten, georganiseerd door de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid.

5 december 2016

[NatParl] Gedachtewisseling met vertegenwoordigers van de nationale parlementen van Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk over het parlementair onderzoek naar emissiemetingen in de automobielsector:

Dhr. Herbert Behrens, voorzitter van de vijfde onderzoekscommissie van de Duitse Bondsdag, Duitsland;

Mw. Delphine Batho, rapporteur voor het parlementair onderzoek naar het Franse autoaanbod, met aandacht voor fiscale, industriële en energievraagstukken, lid van het Franse parlement;

Mw. Kattrin Jadin, voorzitter van de bijzondere commissie "Dieselgate", lid van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers;

Dhr. Iain Stewart, lid van de bijzondere commissie Vervoer van het Lagerhuis, Verenigd Koninkrijk.

9 februari 2017

[Bień EoV] Gedachtewisseling met mw. Elżbieta Bieńkowska, Europees commissaris voor Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf.

Schriftelijke vragenlijsten

De schriftelijke antwoorden op de vragenlijsten zijn te raadplegen op de website:

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

- [Q:MS] Vragenlijst voor typegoedkeuringsinstanties, instanties voor markttoezicht en verantwoordelijke ministeries in de lidstaten
- [Q:OEM] Vragenlijst voor autofabrikanten
- [Q:Suppliers] Vragenlijst voor toeleveranciers in de automobielsector
- [Q:EIB] Vragenlijst voor de Europese Investeringsbank
- [Opel] Vragenlijst voor Adam Opel AG
- [Domke] Vragenlijst voor dhr. Felix Domke

Opgevraagde documenten

Documenten die sinds 2005 bij de Commissie zijn opgevraagd (ledenlijsten, volledige notulen, officieuze documenten, verslagen, opnames, juridische of technische adviezen) hadden betrekking op de werkzaamheden van:

- [TCMV] het technisch comité motorvoertuigen (TCMV);
- [RDE-LDV] de werkgroep werkelijke uitstoot van lichte bedrijfsvoertuigen (RDE-LDV);
- [TAAEG] de deskundigengroep typegoedkeuringsinstanties (TAAEG);
- [CARS21] CARS 21, de groep op hoog niveau inzake het concurrentievermogen en de duurzame groei van de automobieliindustrie in de Europese Unie;
- [CIRCA] Bij de Commissie sinds 2005 opgevraagde documenten m.b.t. formele en informele correspondentie inzake de totstandkoming van wetgeving inzake voertuigemissies en typegoedkeuring, de RDE-testprocedure, overschrijding van NO_x-emissies en luchtkwaliteit tussen:

de Commissie en autofabrikanten (en de overkoepelende organisatie van autofabrikanten ACEA);

de Commissie en de lidstaten (onder meer informatie over nationale onderzoeken);

de betrokken directoraten-generaal van de Commissie, onder meer informatie-uitwisseling met commissarissen en hun kabinetten.

De relevante organigrammen van het JRC, DG ENTR/GROW, DG ENV en DG CLIMA sinds 2005.

[MS docs] Bij de lidstaten opgevraagde documenten met een gedetailleerde beschrijving van de testmethodes en de volledige resultaten van tests die met individuele voertuigen in het kader van nationaal onderzoek naar emissiemetingen in Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk zijn uitgevoerd.

[Rapp] Schriftelijke opmerking van dhr. Bernd Lange rapporteur van het verslag van het Europees Parlement over wetgeving inzake voertuigemissies.

Informatiebezoeken

De gedetailleerde verslagen over de twee informatiebezoeken en de tijdens deze reizen bijgewoonde presentaties zijn te raadplegen op de website:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/nl/emis/events-missions.html>

[JRC mission] Werkbezoek aan het Instituut voor energie en vervoer van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC-IET) en het laboratorium voor voertuigemissies (VELA) in Ispra, Italië (18-19 juli 2016).

Het voornaamste doel van dit werkbezoek was meer te weten te komen over de emissietests die door het JRC worden uitgevoerd en de rol van het JRC bij de ontwikkeling van wetgeving inzake typegoedkeuring en emissiemetingen. De delegatie bestond uit 12 leden.

[LUX mission] Dienstreis naar Luxemburg, Frankrijk en Duitsland (21-22 september 2016).

Het belangrijkste programmaonderdeel was een ontmoeting met de Luxemburgse typegoedkeuringsinstantie. Voorts werden bezoeken gebracht aan de katalysatorenfabriek van Umicore in Florange (Frankrijk) en een filiaal van de keuringsinstantie TÜV Rheinland in Lamsheim (Duitsland). De delegatie bestond uit 5 leden.

Ondersteunend onderzoek en juridische adviezen

Studies en briefings waartoe de commissie opdracht heeft gegeven zijn te raadplegen op de website:

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

[EU study] Studie van de beleidsondersteunende afdeling over wettelijke verplichtingen met betrekking tot meting van de emissiewaarden in de automobielsector van de EU.

De studie werd op 4 juli 2016 gepresenteerd door dhr. Günther Lichtblau, hoofd afdeling Mobiliteit en Geluidshinder, en mevr. Gudrun Stranner,

Oostenrijks milieuagentschap.

[US study] Vergelijkend onderzoek van de beleidsondersteunende afdeling naar de verschillen tussen emissiewetgeving in de EU en de VS.

De studie werd op 5 december 2016 gepresenteerd door dhr. Martin Nesbit, Instituut voor Europees milieubeleid.

[EPRS] Briefing door DG EPRS over de reeds afgeronde en nog aanhangige rechtszaken in verband met EMIS.

Gedetailleerde analyse van DG EPRS van consumentenrechten in de EU en de VS.

[LS] Advies van de juridische dienst van het Europees Parlement inzake het uitnodigen als getuigen van gasten die mogelijk rechtsonderhorigen zijn.

Nota van de juridische dienst van het Europees Parlement over de uitlegging die gegeven moet worden aan de begrippen "inbreuk" en "wanbestuur".

Verzoek om indiening van informatie

Op de website van EMIS staat een verzoek om indiening van informatie, alsmede een speciaal e-mailadres emis-evidence@ep.europa.eu om informatie die relevant geacht wordt aan de commissie toe te kunnen zenden.

AANHANGSEL D: TIJDSHEMA

Deze bijlage bevat een **tijdschema van gebeurtenissen** in verband met het mandaat van de enquêtecommissie voordat haar constituerende vergadering plaatsvond.

1970

Invoering in laboratoria van stedelijke rijcyclus in verband met typegoedkeuring (ECE R15), representatief voor rijden in stadscentra met een maximumsnelheid van slechts 50 km/h.

1990

EEG Richtlijn 90/C81/01: invoering van EUDC-test (rijcyclus buiten de bebouwde kom).

1995

General Motors stemt toe ongeveer 45 miljoen USD te betalen aan boetes, terugroepacties, retrofit en compensatieprojecten als schikking met de VS-regering in verband met aanklachten dat sinds 1991 manipulatie-instrumenten zijn ingebouwd in 470 000 Cadillacs waardoor CO-emissies drie maal de wettelijke grenswaarde overschreden.

1996

Overeenkomst tussen de Europese Commissie en de autofabrikanten: strategie om de CO₂-uitstoot van personenauto's te verminderen: de sector verbindt zich in de komende tien jaar 25 % CO₂-emissies te verminderen van nieuwe personenauto's.

1997

Laatste update van de NEDC: de test vangt aan op het moment van de start van de motor. 4 ECE-segmenten (stedelijke rijcyclus) gevolgd door een EUDC-segment.

1998

22 oktober Het Ministerie van Justitie en het EPA van de VS maken bekend dat zeven belangrijke fabrikanten een boete krijgen van 83,4 miljoen USD in verband met manipulatie-instrumenten die in 1,3 miljoen zware dieselmotoren zijn aangetroffen. Deze motoren stootten tot drie maal zoveel NO_x uit als wettelijk toegestaan.

1999

Nieuwe Amerikaanse Tier 2-bepalingen die Tier 1 vervangen. NO_x-grenswaarde verlaagd van 1,0 g/mi tot 0,07 g/mi.

2000-2005

GCO stelt een op het deeltjesaantal gebaseerde grenswaarde op om het gebruik van een

dieseldeeltjesfilter (LDV Euro 5) te forceren, in samenwerking met de VN/ECE (deeltjesmeetprogramma PMP) en de lidstaten. Zware bedrijfsvoertuigen (HDV): GCO leidt het PEMS-proefprojectprogramma dat als doelstelling heeft een conformiteitsprocedure onder bedrijfsomstandigheden te ontwikkelen die gebaseerd is op metingen onder reële rijomstandigheden.

2001

4 mei Mededeling van de Commissie over het programma "Schone lucht voor Europa (CAFE): Naar een thematische strategie voor de luchtkwaliteit".

2004

Onderzoek naar de haalbaarheid van het draagbare emissiemeetsysteem (PEMS) voor zware voertuigen: aanvang van het op-de-weg-testen van zware voertuigen aan de hand van PEMS bij het GCO.

2005

Februari Eerste CARS 21-groep op hoog niveau ingesteld;

Augustus GCO en DG ENV sluiten een administratieve overeenkomst om het onderzoek te beginnen naar het gebruik van PEMS voor het monitoren van emissies van lichte voertuigen; GCO vangt aan met het onderzoeken van het gebruik van PEMS voor het monitoren van emissies van lichte voertuigen.

2006

September Publicatie van de standpuntnota van Vervoer & Milieu getiteld "Euro 5 and 6 emissions standards for cars and vans";

2007

Maart Aanvang bij het GCO van het op-de-weg-testen van lichte voertuigen aan de hand van PEMS (Euro 3/4);

7 februari Publicatie van het standpunt van de Commissie over het eindverslag van de CARS 21-groep op hoog niveau (COM/2007/0022);

20 juni Vaststelling van de Verordening (EU) nr. 715/2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie;

5 september Vaststelling van de Richtlijn 2007/46/EG tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (Kaderrichtlijn);

- 24 oktober** Vaststelling van de resolutie van het Europees Parlement over de communautaire strategie om de CO₂-uitstoot van personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen te verminderen (2007/2119(INI));
- November** World Forum for Harmonization of Vehicles Regulations (WP.29) besluit tot de instelling van een informele groep onder de werkgroep voor vervuiling en energie (GRPE) om binnen twee jaar een stappenplan te ontwikkelen voor de ontwikkeling van een wereldwijd geharmoniseerde testprocedure voor lichte voertuigen (WLTP);
- December** DG ENTR en het GCO sluiten een administratieve overeenkomst die onder meer de voortzetting van de ontwikkeling omvat van de PEMS-tests van lichte voertuigen voor RDE;

2008

- 15 januari** Aanneming van EP-resolutie over CARS 21;
- 21 mei** Vaststelling van Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (CAFE), of "nieuwe richtlijn luchtkwaliteit";
- 4 juni** Eerste plenaire vergadering WLTP;
- 18 juli** Vaststelling van Verordening (EG) nr. 692/2008 van de Commissie tot uitvoering en wijziging van Verordening (EG) nr. 715/2007, en met name artikel 4, lid 4, artikel 5, lid 3, en artikel 8;
- 9 september** Instelling van een werkgroep voor WLTP op EU-niveau (EU-WLTP) om een enkele rijgegevensverzameling te leveren aan WLTP, die de EU-bijdrage zou vormen aan de databank voor een wereldwijd geharmoniseerde cyclus;
- 22 september** Nota van DG ENV aan DG ENTR over het gebruik van draagbare emissiemeetsystemen (PEMS) voor de meting van reële emissies.

2009

- 2 januari** Uiterste datum voor lidstaten om de Commissie kennis te geven van hun strafbepalingen die van toepassing zijn op overtredingen door fabrikanten van de bepalingen van Verordening (EU) nr. 715/2007 (artikel 13, lid 1, van deze verordening)
- 3 januari** Inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 715/2007;
- 29 april** Uiterste datum voor lidstaten om de sancties te bepalen die van toepassing zijn op de overtreding van bepalingen van Richtlijn 2007/46/EG (artikel 46);

- 18 juni** Vaststelling van Verordening (EG) nr. 595/2009 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen en motoren met betrekking tot emissies van zware bedrijfsvoertuigen (Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie;
- December** DG ENTR en het GCO sluiten een administratieve overeenkomst betreffende tests van Euro 5-voertuigen.

2010

- 7 februari** Aanvang van de openbare raadpleging voor de ontwikkeling van een nieuwe testprocedure om de emissies onder reële rijomstandigheden beter te meten en de herziening van Verordening nr. 2007/46;
- 12 april** Eerste bijeenkomst van de Deskundigengroep typegoedkeuringsinstanties (TAAEG) van de Europese Commissie;
- September** Eerste interne Commissiebespreking (GCO-ENV-ENTR) over GCO-resultaten van tests inzake emissies onder reële rijomstandigheden van lichte voertuigen;
- September** Presentatie door DG ENTR van het stappenplan voor effectbeoordelingen van de kaderrichtlijn 2007/46/EG inzake typegoedkeuringen, en de instelling van de stuurgroep;
- 14 oktober** Herstart van de CARS 21-groep op hoog niveau;
- 20 november** Nota van DG ENV aan DG ENTR over het tijdschema voor de ontwikkeling van een nieuwe testcyclus en over het markttoezicht;
- 23 november** GCO presenteert de resultaten van de tests inzake emissies onder reële rijomstandigheden van lichte voertuigen tijdens een workshop van DG ENTR en DG ENV, welke toegankelijk is voor belanghebbenden;
- 7 december** DG ENTR start een openbare raadpleging om te verifiëren of de door de diensten van de Commissie geïdentificeerde vijf gebieden met potentieel om de handhaving van de EU-typegoedkeuring voor motorvoertuigen te verbeteren, voorzien in de juiste reikwijdte van en het juiste uitgangspunt voor de beoogde herziening van kaderrichtlijn 2007/46/EG.

2011

- Januari** Publicatie van het GCO-verslag "Analysing on-road emissions of light-duty vehicles with Portable Emission Measurement Systems (PEMS)";
- Januari t/m juli** Een evaluatie achteraf van de kaderrichtlijn 2007/46/EG wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van DG ENTR;

- 31 januari** Eerste vergadering van de RDE-LDV werkgroep (RDE-LDV WG) ingesteld door DG ENTR;
- 10 februari** Bijeenkomst van de vertegenwoordigers van het Duitse Ministerie van Vervoer en Deutsche Umwelthilfe (DUH) over NO_x-emissies;
- 22 maart** Toespraak van de commissaris voor Milieu op de conferentie in het Europees Parlement over luchtkwaliteit in Europese steden met betrekking tot de stand van zaken in de ontwikkeling van reële testcycli om de wetgeving inzake luchtkwaliteit te verbeteren;
- Maart** Bespreking binnen de RDE-LDV WG over de referenties, definities en herziening van in aanmerking komende procedures (vaste cyclus, aselechte cyclus, PEMS), bespreking van de criteria voor de beoordeling van procedures;
- Mei** Derde bijeenkomst van de RDE-LDV WG: presentatie van werkplan en tijdschema door het GCO, presentatie door belanghebbenden over de in aanmerking komende testprocedures;
- 19 juli** Presentatie van ADAC-testresultaten van een BMW 116i met hoge NO_x-emissiewaarden in een gemodificeerde testcyclus door DUH;
- 20 oktober** Zesde bijeenkomst van de RDE-LDV WG: presentatie door ACEA en TNO uit Nederland over voorlopige testresultaten van emissies van dieselveertuigen;
- 10 november** Presentatie van de EEA-briefing over vervoer en milieu in de EP-commissie TRAN;
- 2 december** Publicatie van het tussentijds verslag van de CARS 21-groep op hoog niveau;

2012

- 1 maart** Achtste bijeenkomst van de RDE-LDV WG: GCO presenteert voorlopige tests van aselechte cycli en een matrix om de in aanmerking komende testprocedures te evalueren;
- 8 maart** Commissaris Tajani stelt een moratorium voor om onnodige regulering en bureaucratische lasten voor de automobielsector te verminderen; het voorstel wordt niet overgenomen door de Commissie;
- 13 april** Negende bijeenkomst van de RDE-LDV WG: GCO presenteert ontwerpgrensvoorwaarden, een overzicht van bijdragen van belanghebbenden aan de evaluatie van de twee in aanmerking komende procedures en de resultaten van achtereenvolgende voertuigtests aan de hand van aselechte cycli en PEMS;

- 24 mei** Tiende bijeenkomst van de RDE-LDV WG: presentatie door DG ENTR over benaderingen voor de uitvoering van de aanvullende RDE-LDV testprocedure;
- 25 mei** E-mail van DG ENTR aan lidstaten en de Commissiediensten over de uitkomsten van de RDE-LDV-bijeenkomst van 24 mei 2012;
- 6 juni** Presentatie van het eindverslag van de CARS 21-groep op hoog niveau;
- 28 juni** Elfde bijeenkomst van de RDE-LDV WG: GCO doet verslag van de eindevaluatie en de herzieningen van het werkplan; een akkoord is bereikt over de werkzaamheden tot eind 2013;
- 6 juni** Laatste bijeenkomst van de CARS 21-groep op hoog niveau;
- 25 juli** Brief van commissaris Tajani aan lidstaten over de instelling van een effectief en efficiënt systeem voor toezicht op de markt in de automobielsector;
- 8 november** Goedkeuring door de Commissie van de mededeling COM(2012)0636: "CARS 2020: Actieplan voor een concurrerende en duurzame Europese automobielsector";
- 10/11 december** Raad Concurrentievermogen onderschrijft de aanbevelingen van de mededeling CARS 2020;
- 12 december** Brief van ACEA aan DG ENTR over stopzetting van alle activiteiten voor de aselecte testcyclus;
- 2013**
- 14 januari** Brieven van de Deense minister Ida Auken aan de commissarissen Potočnik en Tajani over de mogelijkheden om te voldoen aan de grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) van de richtlijn luchtkwaliteit;
- 4 februari** GCO kondigt in de vergadering van de RDE-LDV-werkgroep de publicatie aan van het verslag "*A complementary emissions test for light-duty vehicles: Assessing the technical feasibility of candidate procedures*", dat een samenvatting biedt van de bevindingen van de vergelijkende beoordeling van aselecte cycli en tests inzake emissies onder reële rijomstandigheden aan de hand van PEMS;
- 12 februari** Brief van commissaris Potočnik aan commissaris Tajani in verband met zorgen over de ontvankelijkheid van de voor de meting van NO_x-emissies van voertuigen gebruikte tests;
- Maart** Publicatie door DG ENTR van de resultaten van de beoordeling van het wetgevingskader voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen;

- 12 maart** Antwoordbrief van commissaris Potočnik en commissaris Tajani aan de Deense minister Ida Auken over de reductie van NO_x-emissies onder reële rijomstandigheden en de ontwikkeling van een nieuwe RDE-testprocedure;
- 26 maart** Antwoordbrief van commissaris Tajani aan commissaris Potočnik over de aanvang en de ontwikkeling van de procedure voor emissies onder reële rijomstandigheden;
- April** Eerste bijeenkomst van de werkgroep voor mobiele metingen van het deeltjesaantal (PN-PEMS);
- Mei** Het Europees Economisch en Sociaal Comité brengt een positief advies uit over de mededeling CARS 2020;
- 1 oktober** Eerste bijeenkomst van een speciale taakgroep voor de ontwikkeling van een beoordelingsmethode van RDE-gegevens;
- 7 oktober** Het Comité van de Regio's brengt een positief advies uit over de mededeling CARS 2020;
- Oktober - december** Eerste GCO-beoordeling van de meetprestaties van PN-PEMS met de conclusie dat de meting van deeltjesaantallen van emissies op de weg technisch mogelijk is;
- 5 december** Publicatie van het TNO-verslag "Investigations and real world emission performance of Euro 6 light-duty vehicles";
- 10 december** Aanneming door het Europees Parlement van de resolutie over CARS 21: naar een sterke, concurrerende en duurzame Europese automobieliindustrie (2013/2062(INI)).

2014

- 14 januari** Aanneming van de wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 510/2011 teneinde de modaliteiten vast te stellen voor het bereiken van de 2020-doelstelling om de CO₂-emissies van nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen te verminderen (COM(2012)0394 – C7-0185/2012 – 2012/0191(COD));
- 12 maart** Goedkeuring van de fase 1a van WLTP;
- 28 maart** Advies van de Dienst voor effectbeoordelingen van de Commissie over de herziening van Richtlijn nr. 2007/46;
- 31 maart** Presentatie van de voorlopige resultaten van het ICCT-onderzoek in de RDE-LDV-werkgroep in Brussel;

- 1 april** Commissie geeft een toelichting op haar visie over de architectuur van het RDE-pakket aan de lidstaten en het TCMV;
- 15 mei** Uit een [onderzoek](#) verricht door het [Center for Alternative Fuels, Engines and Emissions](#) aan de Universiteit van West Virginia voor het [International Council on Clean Transportation](#) (ICCT) blijkt dat reële NO_x-emissies van twee geteste lichte dieselveertuigen van Volkswagen (VW) de normen van het [Agentschap voor de bescherming van het milieu van de Verenigde Staten](#) (EPA) tot 35 maal overschrijden;
- Mei** EPA en CARB (California Air Resources Board) starten een onderzoek naar mogelijke overtreding van de Clean Air Act door VW door middel van manipulatie-instrumenten;
- 12-13 juni** Eerste bijeenkomst van het ontwerp-comité als subgroep van de werkgroep "Real Driving Emissions – Light-Duty Vehicles" (RDE-LDV) over het ontwerp van de technische vereisten voor PEMS-apparatuur;
- September** Aanvang van de invoering van de NO_x-technologieën voor LDV;
- Nov - dec** Afronding door de Commissie van de eerste van vier RDE-regelgevingshandelingen die de volledige RDE-testprocedure omvatten; de eerste RDE-regelgevingshandeling zet de RDE-testprocedure voor NO_x uiteen; de tweede handeling definieert de randvoorwaarden voor de RDE-testprocedure; de derde handeling breidt het RDE-testen uit tot deeltjesaantallen en koude start; en de vierde handeling omvat conformiteit onder bedrijfsomstandigheden;
- tweede experimentele campagne van PN-PEMS bij het GCO, met als slotsom dat zowel condensatie-deeltjestellers als instrumenten voor diffusielading technisch haalbaar zijn;
- 11 oktober** Publicatie van het ICCT-onderzoek van reële uitlaatemissies van moderne dieselwagens;
- 15 oktober** 42e vergadering TCMV: de stand van zaken bij de diensten van de Commissie van het ontwerp van een voorstel over RDE; lidstaten in het TCMV zijn het eens dat de test in twee stappen moet worden ingevoerd;
- 4 november** ICCT presenteert het verslag over reële NO_x-emissies van Euro 6-dieselwagens;
- 19 november** Brief van de heer Falkenberg, directeur-generaal van DG ENV aan de heer Calleja Crespo, directeur-generaal van DG ENTR, over de uitrol van emissiebestrijdingstechnieken; pas in september 2015 is een bijlage bij deze brief doorgestuurd naar DG ENTR;
- December** VW beweert de redenen voor de hogere emissies te hebben gevonden en

start een vrijwillige terugroepactie in de VS van bepaalde voertuigen uit 2014 en 2015 die voorzien zijn van 1,8 T en 2,0 viercilindermotoren (bijna 500 000 voertuigen);

19 december Antwoordbrief van de heer Calleja Crespo, directeur-generaal DG ENTR aan de heer Falkenberg, directeur-generaal DG ENV.

2015

24 maart TCMV stelt de stemming over de eerste RDE-regelgevingshandeling uit omdat er geen gekwalificeerde meerderheid van lidstaten voor was;

Mei Na de terugroepactie verricht CARB een nieuwe reeks testen met onbevredigende resultaten en stelt Volkswagen en EPA daarvan in kennis; een reeks technische vergaderingen tussen de autofabrikant en de autoriteiten volgt;

18 mei Publicatie van het TNO-verslag "Detailed investigations and real-world emission performance of Euro 6-diesel passenger cars";

19 mei TCMV keurt de eerste RDE-regelgevingshandeling goed;

10 juni Goedkeuring van de fase 1b van WLTP;

Juli Publicatie van briefing van Vervoer en Milieu "Detailed investigations and real-world emission performance of Euro 6-diesel passenger cars?"

Sept 2015 - jan 2016 PN-PEMS-vergelijking tussen laboratoria, gecoördineerd door het GCO;

3 september Leidinggevend van VW geven in een privételefoongesprek met EPA het bestaan toe van manipulatiesoftware dat zorgt voor lagere NO_x-emissiemetingen in officiële tests en omzeiling van EPA-emissienormen;

10 september 49e vergadering TCMV: de Commissie presenteert een document over verdere ontwikkeling van de regelgeving en definitie van "not-to-exceed" (NTE) emissiegrenswaarden;

18 september EPA brengt een kennisgeving uit van overtreding van de Clean Air Act aan Volkswagen, Audi AG en Volkswagen Group of America, Inc, waarin gesteld wordt dat de dieselwagens van VW en Audi van de modeljaren 2009-2015 (ongeveer 482 000 wagens van de modellen Golf, Jetta, Passat, Kever, en Audi A3) met 2-liter-dieselmotoren verboden manipulatiesoftware bevatten;

18 september VW verbindt zich ertoe de problemen zo spoedig mogelijk verhelpen en samen te werken met het onderzoek;

24 september Duitsland bevestigt dat VW-voertuigen met software om emissietesten

te bedriegen in geheel Europa zijn verkocht. Het Ministerie van Vervoer van het VK zegt eigen onderzoek te gaan verrichten naar voertuigemissies aangezien VW met een vloed van rechtsvorderingen van Britse autobezitters wordt geconfronteerd;

- 24 september** De ontbrekende bijlage bij de brief van 19 november 2014 van directeur-generaal Falkenberg aan directeur-generaal Calleja Crespo is doorgezonden aan DG ENTR;
- 25 september** EPA kondigt aan dat het aanvangt met het op-de-wegtesten van alle nieuwe voertuigmodellen en voertuigen die al op de markt zijn gebracht, om emissieaanspraken te onderzoeken na de onthulling van het VW-schandaal;
- 25 september** VW benoemt Matthias Müller, voorheen voorzitter van Porsche AG, als de nieuwe CEO;
- 1 oktober** Tijdens de RDE-vergadering presenteert het GCO een gedetailleerde beoordeling van de foutenmarge van PEMS-metingen;
- 2 oktober** Autoriteiten in Frankrijk en Italië starten onderzoek naar het schandaal;
- 6 oktober** CEO Müller van VW zegt dat de terugroepactie van betrokken dieselwagens in januari zal starten en wagens tegen eind 2016 zijn gerepareerd;
- 6 oktober** 50e vergadering TCMV: bespreking van het Commissievoorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 692/2008 wat de emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 6) betreft, met aandacht voor de NTE-emissiegrenswaarden en de data voor toepassing van de RDE;
- 8 oktober** Hoorzitting in het Amerikaanse Congres voor het Subcommittee Oversight and Investigations en het Comité Energy and Commerce, genaamd "Volkswagen Emissions Cheating Allegations: Initial Questions";
- 9 oktober** VW Australië roept 90 000 wagens terug. Het Duitse Ministerie van Vervoer meldt dat 3,6 miljoen auto's in Europa belangrijke wijzigingen van de hardware moeten ondergaan, zoals een nieuw brandstofreservoir;
- 15 oktober** VW meldt dat 8,5 miljoen dieselauto's over geheel Europa worden teruggeroepen. Het hoofd van VW voor het VK stelt dat de wagens van het bedrijf niet meer giftige NO_x uitstoten dan verwacht;
- 19 oktober** Besluit C (2015) 6943 van de Commissie over de instelling van een groep op hoog niveau voor de automobiellindustrie "GEAR 2030";
- 21 oktober** De Duitse deelstaat Nedersaksen dient een strafklacht in tegen VW;
- 27 oktober** Het Europees Parlement neemt een resolutie (2015/2865(RSP) aan over

emissiemetingen in de automobielsector en *"spreekt zijn krachtige veroordeling uit van fraude door automobiefabrikanten"* en *"roept op tot een grondig onderzoek naar de rol en de verantwoordelijkheid van de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten"*;

- 28 oktober** 51e vergadering TCMV: akkoord over de data voor de twee RDE-stappen en de NO_x-conformiteitsfactoren van 2,1 en 1,0 plus 0,5 "marge", het TCMV keurt in een stemming de tweede RDE-regelgevingshandeling goed;
- 2 november** EPA brengt een tweede kennisgeving van overtreding uit waarin gesteld wordt dat Volkswagen een manipulatie-instrument heeft ontwikkeld en geïnstalleerd in bepaalde lichte dieselvoertuigen met 3-liter-motoren voor de modeljaren 2014 tot en met 2016, die de emissies van stikstofdioxide tot negen maal de EPA-norm verhoogt;
- 3 november** VW erkent dat in maximaal 800 000 wagens de kooldioxideniveaus te laag worden weergegeven en heeft 2 miljard euro voor dit probleem gereserveerd. (De cijfers van de aantallen wagens worden op 9 december naar beneden bijgesteld tot 36 000 wagens);
- 6 november** VW meldt dat het de kosten voor zijn rekening neemt van de extra belastingen die bestuurders moeten betalen nadat VW erkend heeft te lage CO₂-emissies te hebben aangegeven;
- 11 november** De Duitse regelgevende instanties voor auto's hebben hun onderzoek uitgebreid naar verdachte dieselemisatie-manipulatie van meer dan 50 modellen van merken zoals BMW, Mercedes, Ford, Volvo, Nissan en Jaguar Land Rover;
- 19 november** In een bijeenkomst met EPA heeft Volkswagen erkend dat manipulatie-instrumenten ook zijn geïnstalleerd in 3-literdieselmotoren van de modeljaren 2009-2016 en ongeveer 85 000 extra voertuigen in de VS betreffen;
- 20 november** VW dient bij CARB een plan in voor terugroepacties om een einde te maken aan de overtredingen als gevolg van de verboden manipulatie-instrumenten in hun 2-literdieselmotormodellen;
- 23 november** VW gooit het over een andere boeg in de kwestie van het tweede manipulatie-instrument en erkent dat er manipulatie-instrumenten zijn opgenomen in de 3-litermotoren van Audi, Porsche en VW;
- 24 november** CEO Müller van VW meldt dat Duitse regelgevende instanties een software-update hebben goedgekeurd om 2-literdieselmotoren te repareren en dat voor de meeste getroffen voertuigen geen belangrijke ingrepen nodig zijn;
- 9 december** VW meldt dat de CO₂-emissieproblemen beperkt zijn tot maar 36 000

wagens en niet 800 000 zoals oorspronkelijk verondersteld was; de raming van 2 miljard euro wordt niet bevestigd maar het CO₂-probleem is "grotendeels opgelost";

- 10 december** Volkswagen erkent dat sprake was van een "mentale toestand" die overtreding van de regels mogelijk maakte; meldt dat uit voorlopige resultaten blijkt dat het probleem "geen eenmalige vergissing was maar eerder een reeks vergissingen die mochten plaatsvinden." De heer Müller noemt de crisis een kans voor VW om een "broodnodige structurele verandering" in te voeren;
- 14 december** De Commissie ENVI wijst de aanneming van de ontwerpverordening van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG) nr. 692/2008 af omdat die resulteert in een de facto algemene afwijking van de toepasselijke emissiegrenswaarden, en bijgevolg niet verenigbaar is met het doel en de inhoud van de basisverordening;
- 17 december** Het Europees Parlement besluit een enquêtecommissie emissiemetingen in de automobielsector (EMIS) in te stellen;
- December** Publicatie van de ICTT-beleidsbriefing over de RDE-regelgeving;
- 27-30 december** Op het congres van de Chaos Computer Club in Hamburg worden voor het eerst technische details bekendgemaakt van het manipulatie-instrument van VW zoals gebruikt in de EA 189 motor, door de twee softwareontwikkelaars, de heren Domke en Lange.

2016

- 4 januari** Het Ministerie van Justitie van de VS dient een klacht in tegen VW in verband met vermoedelijke overtredingen van de Clean Air Act. Het Ministerie van Justitie, namens het milieubeschermingsagentschap EPA, dient een civiele vordering in tegen Volkswagen bij de federale rechtbank in Detroit, Michigan;
- 11 januari** Document van ECEA naar de Commissie waarin aangedrongen wordt op een zo spoedig mogelijk akkoord over het tweede RDE-pakket;
- 12 januari** CARB wijst het VW-terugroepplan af voor 2-litermotoren in dieselpersonenauto's, die in de periode 2009-2015 in Californië zijn verkocht. Volgens CARB "zijn de ingediende documenten van VW onvolledig, in belangrijke mate gebrekkig, en voldoen bij lange na niet aan de vereisten om deze voertuigen in de gevorderde gecertificeerde staat te herstellen". De EPA, die in het kader van de VW-fraude met de regelgevende instanties in Californië samenwerkt, had al eerder aangegeven dat het niet tevreden was met het terugroepplan van het bedrijf;
- 27 januari** De Commissie keurt een voorstel goed voor de nieuwe verordening inzake de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen

(COM(2016)31);

9 februari

DUH stelt dat uit reële rijtests van de Universiteit van Toepaste Wetenschap in Bern, Zwitserland, blijkt dat een FIAT 500X met dieselmotor de NO_x-grenswaarden voor Euro 6 11 tot 22 maal overschrijdt;

2 maart

De enquêtecommissie EMIS van het Europees Parlement houdt haar constituerende vergadering.

AANHANGSEL E: GLOSSARIUM

Artemis

Een grootschalig onderzoeksproject van de Europese Commissie ter invoering en verbetering van de Europese methodes voor het schatten en inventariseren van de emissies van verontreinigende stoffen door vervoersmiddelen.

Instantie voor luchtkwaliteit van Californië (CARB)

Een afdeling in het milieuagentschap van Californië die vooral focust op de vermindering van luchtverontreiniging.

Conformiteitsfactor

Het verschil tussen de in laboratoriumomstandigheden gemeten wettelijke emissiegrenswaarden en de waarden van de RDE-procedure waarbij een wagen door een echte bestuurder op een echte weg wordt getest.

Conformiteit van de productie

Een vereiste die stelt dat voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden in overeenstemming moeten zijn met het goedgekeurde type.

(Artikel 12, lid 1, van Richtlijn 2007/46/EG)

Certificaat van overeenstemming (CoC)

Een document dat door de fabrikant wordt afgegeven om te certificeren dat een voertuig behorende tot de reeks waarvoor typegoedkeuring is verleend, op het ogenblik van de productie aan alle regelgevingen voldoet.

(Artikel 3, lid 36, en bijlage IX, van Richtlijn 2007/46/EG)

Manipulatie-instrument

Een constructieonderdeel dat de temperatuur, de rijsnelheid, het motortoerental, de versnelling, de inlaatonderdruk of andere parameters meet om een onderdeel van het emissiecontrolesysteem in werking te stellen, te moduleren, te vertragen of buiten werking te stellen, zodat de doelmatigheid van het emissiecontrolesysteem wordt verminderd onder omstandigheden die bij een normaal gebruik van het voertuig te verwachten zijn.

(Artikel 3, lid 10, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 715/2007)

Diesluitlaatvloeistof (DEF)

Een waterige ureumoplossing gemaakt van ureum en water, die in de selectieve katalytische reductie (SCR) wordt gebruikt om de NO_x-emissies in diesluitlaatgassen te verminderen.

Dieseldeeltjesfilter (DPF)

Een instrument dat is ontworpen om dieseldeeltjes of roet uit de uitlaatgassen van een dieselmotor te verwijderen.

Emissiebeheersingstechnieken (ECT)

Technieken om de verschillende tijdens de verbranding uitgestoten verontreinigende stoffen te verminderen.

Elektronische regeleenheid (ECU)

Motorregeleenheid die systemen of subsystemen van een inwendige verbrandingsmotor controleert om optimale prestaties te garanderen.

Euro-normen

Een reeks emissienormen voor lichte voertuigen, gaande van Euro 1 tot Euro 6. De laatste Euro 6-normen werden vastgelegd in Verordening (EU) nr. 459/2012 van 29 mei 2012.

Uitlaatgasrecirculatie (EGR)

Een techniek om NO_x-emissies te verminderen die in benzine- en dieselmotoren wordt gebruikt, waarbij een deel van de uitlaatgassen van de motor opnieuw naar de cilinders van de motor circuleert.

Verontreinigende gassen

Koolmonoxide (CO), stikstofdioxiden (NO_x) en koolwaterstof, die als uitlaatgassen door verbrandingsmotoren worden uitgestoten.

(Artikel 3, lid 4, van Verordening (EU) nr. 715/2007)

Broeikasgas (GHG)

Gas dat bijdraagt tot het broeikaseffect door de infraroodstraling die door de zonnewarmte van de aardoppervlakte wordt geproduceerd, te absorberen. Dit zijn kooldioxide (CO₂), methaan (CH₄), stikstofdioxide (N₂O), ozon (O₃) en waterdamp.

Zwaar bedrijfsvoertuig (HDV)

Voertuigen van meer dan 3,5 ton.

Conformiteit tijdens het gebruik

Een vereiste die stelt dat voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden die op de markt worden gebracht, veilig moeten zijn en in overeenstemming moeten zijn met het goedgekeurde type.

Licht bedrijfsvoertuig (LDV)

Voertuigen van minder dan 3,5 ton.

Lean NO_x-vanger (LNT)

Een instrument om de emissies van stikstofdioxiden van een inwendige verbrandingsmotor met arm mengsel te verminderen door middel van adsorptie. Wordt ook NO_x-absorberende voorziening genoemd.

Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO)

Wetenschaps- en kennisdienst van de Europese Commissie om onderzoek uit te voeren teneinde onafhankelijk wetenschappelijk advies te verstrekken en EU-beleid te ondersteunen.

Markttoezicht

Activiteiten en maatregelen van de markttoezichtsinstanties om ervoor te zorgen dat voertuigen, systemen, onderdelen of technische eenheden voldoen aan de juridische vereisten en geen gevaar opleveren voor gezondheid, de veiligheid of andere aspecten van de bescherming van het openbaar belang.

(Artikel 3, lid 2, van het voorstel voor een verordening COM(2016)31)

Nieuwe Europese rijcyclus (NEDC)

De testcyclus die in de Europese typegoedkeuringsprocedure wordt gebruikt om het brandstofverbruik en de emissieniveaus van personenauto's te meten. NEDC is een modale rijcyclus die bestaat uit:

- vier herhaalde **stadscycli (UDC)**, elk van 195 seconden. UDC werd in 1970 ingevoerd en werd ontworpen om typische rijomstandigheden van drukke Europese steden na te bootsen en wordt gekenmerkt door een lage motorbelasting, lage temperatuur van de uitlaatgassen en een maximumsnelheid van slechts 50 km/h (ECE-15-cycli); en
- een **buitenstedelijke cyclus (EUDC)** van 400 seconden. EUDC werd in 1990 ingevoerd en vertegenwoordigt agressievere, snelle rijstijlen.

Stikstofoxiden (NO_x)

Generische term voor mono-stikstofoxiden NO en NO₂. NO_x wordt gevormd bij verbranding door de reactie van stikstof, zuurstof en zelfs koolwaterstof, in het bijzonder bij hoge temperaturen.

"Niet te overschrijden"-concept (Not-to-exceed, NTE)

Een door het milieugentschap van de VS in 1998 ingevoerd concept om ervoor te zorgen dat de emissies van een zware motor over het hele bereik van algemeen gebruikte snelheids- en belastingscombinaties worden gecontroleerd.

Bij de NTE-benadering wordt een controlegebied (de NTE-zone) vastgesteld die overeenkomt met motorsnelheden en -belastingen die bij een normaal gebruik van zware dieselmotoren te verwachten zijn.

Original Equipment Manufacturer (OEM)

Fabrikant van de originele onderdelen die worden samengesteld en geïnstalleerd tijdens de constructie van een nieuw voertuig. Bij uitbreiding een autofabrikant.

Deeltjes (PM)

Mengeling van in de lucht aanwezige vaste deeltjes en vloeistofdruppeltjes. Ook luchtverontreiniging door partikels genoemd. Daartoe behoren:

PM₁₀ : inadembare deeltjes met een diameter van 10 micrometer of minder;

PM_{2,5} : fijne inadembare deeltjes met een diameter van 2,5 micrometer of minder.

Draagbaar emissiemeetsysteem (PEMS)

Een in een voertuig geïnstalleerd, draagbaar instrument waarmee de gasvormige emissies van de uitlaatpijp van voertuigen continu kunnen worden gemeten wanneer ze voorkomen op de weg bij normaal gebruik.

Aselecte testcyclus

Een testprocedure waarbij gebruik wordt gemaakt van rijcycli die uit aselect of semi-aselect geordende korte ritten zijn samengesteld, om de emissies van de uitlaatpijp van voertuigen op een rollenbank in het laboratorium te meten.

Emissies onder reële rijomstandigheden (RDE)

Een procedure om de emissies van voertuigen in normale rijomstandigheden te testen. De RDE-procedure in de EU is een aanvulling op de testprocedure in een laboratorium om te controleren of de tijdens een laboratoriumtest gemeten emissieniveaus van NO_x en deeltjesaantallen (PN) in reële rijomstandigheden worden bevestigd.

RDE-pakketten

Door de Europese Commissie voorbereide wetgevingspakketten voor de invoering van de RDE-testprocedure. Wegens praktische redenen werd de RDE-procedure in vier pakketten opgedeeld:

1e RDE-pakket: in mei 2015 gestemd door het technisch comité motorvoertuigen (TMCV), op 10 maart 2016 aangenomen door Verordening (EU) 2016/427 van de Commissie, van toepassing sinds 1 januari 2016, bevat de testprocedure om de uitlaatemissies van lichte bedrijfsvoertuigen te meten door middel van een draagbaar emissiemeetsysteem.

2e RDE-pakket: op 28 oktober gestemd door het technisch comité motorvoertuigen (TMCV), op 20 april 2016 aangenomen door Verordening (EU) 2016/646 van de Commissie, bevat de testprocedure om de uitlaatemissies van lichte bedrijfsvoertuigen te meten door middel van een draagbaar emissiemeetsysteem.

3e RDE-pakket: stemming in TMCV op 20 december 2016, met betrekking tot RDE-tests voor deeltjes en

4e RDE-pakket: het testen van de overeenstemming tijdens het gebruik.

Werkgroep werkelijke uitstoot van lichte bedrijfsvoertuigen (RDE-LDV)

Een door de Europese Commissie opgerichte werkgroep om het voorstel voor de RDE-procedure te ontwikkelen.

Selectieve katalytische reductie (SCR)

Omzetting van NO_x met behulp van een katalysator in tweeatomig stikstof (N₂) en water (H₂O). Emissiebeheersingssystemen maken gebruik van SCR om verontreinigende NO_x in uitlaatgassen van verbranding in dieselmotoren te verminderen. Een gasvormig reductiemiddel, meestal een ureumoplossing (CO(NH₂)₂), wordt aan een stroom van schoorsteen- of uitlaatgassen toegevoegd en wordt op een katalysator geadsorbeerd. Wanneer ureum als reductiemiddel wordt gebruikt, zijn tweeatomig stikstof (N₂), water (H₂O) en kooldioxide (CO₂) de reactieproducten.

Technisch comité motorvoertuigen (TCMV)

Een regelgevingscomité dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de Europese Commissie bijstaat bij de voorbereiding van wetgevingsvoorstellen en beleidsinitiatieven op het vlak van motorvoertuigen.

Technische dienst

Een organisatie of instantie die door de typegoedkeuringsinstantie van een lidstaat is aangewezen om namens haar als testlaboratorium tests of als overeenstemmingsbeoordelingsinstantie de initiële beoordeling en andere tests of inspecties te verrichten. De typegoedkeuringsinstantie mag deze functies ook zelf vervullen.

Een bijgewerkte lijst van technische diensten is beschikbaar op de website van de Europese

Commissie: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents?tags=technical-service-auto&pageSize=30&sortCol=title&sortOrder=asc>

(Artikel 3, lid 31, van Richtlijn 2007/46/EG)

Technologische neutraliteit

Een regelgevend concept dat het gebruik van een bepaald soort technologie niet oplegt noch discrimineert.

Thermaal kader

Een emissiebeheersingsstrategie die ECT's uitschakelt of moduleert buiten een specifiek bereik van omgevingstemperaturen (zie ook *artikel 5, lid 2, onder a*), van *Verordening (EG) nr. 715/2007*).

Typegoedkeuring

De procedure waarbij een lidstaat certificeert dat een type voertuig, systeem, onderdeel of technische eenheid aan de relevante bestuursrechtelijke bepalingen en technische voorschriften voldoet.

(Artikel 3, lid 3, van Richtlijn 2007/46/EG)

Deskundigengroep typegoedkeuringsinstanties (TAAEG)

Een in januari 2010 door de Europese Commissie opgerichte deskundigengroep die bestaat uit vertegenwoordigers van de nationale overheidsdiensten. De deskundigengroep staat de Europese Commissie bij bij de uitvoering van de Uniewetgeving, -programma's en -beleidslijnen op het vlak van typegoedkeuring van motorvoertuigen door een uniforme toepassing van de vereisten voor motorvoertuigen in het EU-typegoedkeuringsstelsel te garanderen en de uitwisseling van informatie en ervaring omtrent de uitvoering van de typegoedkeuringswetgeving te faciliteren.

Typegoedkeuringsinstantie (TAA)

De instantie van een lidstaat die bevoegd is voor alle aspecten van zowel de typegoedkeuring van een voertuig, systeem, onderdeel of technische eenheid als de individuele goedkeuring van een voertuig; voor de vergunningsprocedure, de afgifte en eventuele intrekking van goedkeuringscertificaten; die bevoegd is te fungeren als contactpunt voor de goedkeuringsinstanties van andere lidstaten; die bevoegd is voor de aanwijzing van de technische diensten, en die ervoor moet zorgen dat de fabrikant voldoet aan zijn verplichtingen inzake de overeenstemming van productie.

Een bijgewerkte lijst van typegoedkeuringsinstanties is beschikbaar op de website van de Europese Commissie: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18442>

(Artikel 3, lid 29, van Richtlijn 2007/46/EG)

Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (UNECE)

Een commissie van de Verenigde Naties die is opgericht om een beleid, financieel en regelgevend klimaat te bevorderen dat gunstig is voor economische groei, innovatieve ontwikkeling en groter concurrentievermogen in de Europese regio.

Milieuagentschap van de Verenigde Staten (US EPA)

Een agentschap van de federale regering van de Verenigde Staten dat de volksgezondheid en het milieu beschermt door relevante regelgeving op te stellen en te doen naleven.

Goedkeuring van volledige voertuigen (WVTA)

Een EU-typegoedkeuringsstelsel op basis van Richtlijn 2007/46/EG waarbij een fabrikant in een EU-lidstaat certificering voor een voertuigtype krijgt en het dan zonder bijkomende tests in de hele EU op de markt kan brengen.

Witness testen

De praktijk waarbij de voor de typegoedkeuringsprocedure vereiste tests in de gecertificeerde laboratoria van de autofabrikant worden uitgevoerd onder het toezicht van de aangewezen

technische dienst.

Wereldwijde testprocedure voor lichte voertuigen (WLTP)

Mondiaal geharmoniseerde norm voor het bepalen van het niveau van verontreinigende stoffen en CO₂-emissies, brandstof- of energieconsumptie en elektrisch bereik van lichte voertuigen. Het doel van dit project was een wereldwijde testcyclus voor lichte voertuigen (WLTC) te ontwikkelen, typische rijkenmerken in de hele wereld te vertegenwoordigen en de basis te leggen voor een wereldwijde typecertificeringstest voor 2014 en daarna.

**UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING
IN DE TEN PRINCIPALE BEVOEGDE COMMISSIE**

Datum goedkeuring	28.2.2017
Uitslag eindstemming	+: 40 -: 2 0: 2
Bij de eindstemming aanwezige leden	Nikos Androulakis, Pilar Ayuso, Ivo Belet, José Blanco López, Dita Charanzová, Mireille D'Ornano, Miriam Dalli, Daniel Dalton, Seb Dance, Mark Demesmaeker, 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
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervangers	Lucy Anderson, Antonio López-Istúriz White, Angelika Niebler, Julia Reda, Bronis Ropė, Andreas Schwab, Martina Werner, Marco Zullo

HOOFDELIJKE EINDSTEMMING IN DE TEN PRINCIPALE BEVOEGDE COMMISSIE

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 Ropé

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

2	0
ECR	Kosma Zlotowski
PPE	Massimiliano Salini

Verklaring van de gebruikte tekens:

+ : voor

- : tegen

0 : onthouding