

## **RECHTSGUTACHTEN**

**zum Beweisbeschluss SV- 4 des 5. Untersuchungsausschusses der  
18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags**

im Auftrag des 5. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode

31. Oktober 2016

## INHALTSVERZEICHNIS

A.	Prüfungsauftrag.....	5
B.	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	6
C.	Rechtliche Würdigung .....	7
I.	Rechtliche Grundlagen .....	9
1.	Übersicht über das gegenwärtige Regelungsgefüge.....	9
2.	Verstärkte Harmonisierung durch EU-Verordnungen.....	13
3.	Ausblick: Anstehende Novellierungen .....	14
II.	Das Typgenehmigungsverfahren nach der Richtlinie 2007/46/EG .....	15
1.	Generelle Pflichtenverteilung im Genehmigungsverfahren .....	15
2.	Überblick über das Typgenehmigungsverfahren.....	16
2.1	Übereinstimmung der Produktion (Anfangsbewertung).....	17
2.2	Technische Anforderungen und Prüfverfahren .....	17
2.3	Rolle der Technischen Dienste .....	17
2.4	Verfahrensablauf.....	19
2.5	Automatische Anerkennung der EG-Typgenehmigung in der EU .....	20
2.6	Anwendung und Anerkennung der UN/ECE-Regelungen .....	20
2.7	Eingriffsbefugnisse der Genehmigungsbehörde.....	20
2.8	Sanktionen .....	21
3.	Kritik am Typgenehmigungsverfahren nach der Richtlinie 2007/46/EG.....	21
III.	Vorgaben zum Geltungsbereich der Grenzwerte, zu Vorgaben zum Funktionieren des Abgasreinigungssystems und Vorgaben zur Abschaltvorrichtung inklusive Sanktionen.....	22
1.	Vorgaben zu den Emissionsgrenzwerten .....	22
1.1	Voraussetzungen für den Erhalt einer Typgenehmigung hinsichtlich Emissionen .....	23
1.2	Einhaltung der Emissionsgrenzwerte.....	24
1.2.1	Emissionsgrenzwerte .....	24
1.2.2	Herstellerepflichten zum Nachweis der Einhaltung der Emissionsgrenzwerte .....	25
1.2.3	Die gegenwärtigen Prüfverfahren zur Einhaltung der Emissionsgrenzwerte.....	26
1.2.4	Anforderungen der Prüfung Typ 1 (NEFZ).....	27

1.3	Übereinstimmung der Produktion.....	29
1.4	Übereinstimmung im Betrieb befindlicher Fahrzeuge.....	29
1.5	Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Einrichtungen .....	29
1.6	Zugehörigkeit zu einer PEMS-Prüfungsfamilie .....	29
2.	Vorgaben zur Funktionsweise des Abgasreinigungssystems .....	30
3.	Vorgaben zu Abschaltvorrichtungen .....	30
3.1	Verbot von Abschaltvorrichtungen .....	31
3.1.1	Reichweite des Verbots der Verwendung von Abschaltvorrichtungen .....	31
3.1.2	Ausnahmen nach Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) 715/2007 .....	33
4.	Vorgaben zu Sanktionen .....	35
IV.	Umsetzung der Rechtsgrundlagen in das nationale Recht.....	39
1.	Umsetzung der EU-Rechtsakte in das nationale Recht .....	39
2.	Umsetzung der UN/ECE-Regelung Nr. 83 in das Recht der Mitgliedsstaaten.....	45

## GLOSSAR

Abschalteinrichtung (englisch: De-feat Device)	Ein Konstruktionsteil, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingelegeten Getriebegang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter ermittelt, um die Funktion eines beliebigen Teils des Emissionskontrollsystems zu aktivieren, zu verändern, zu verzögern oder zu deaktivieren, wodurch die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert wird
EG-Typgenehmigung	Das Verfahren, nach dem ein Mitgliedstaat bescheinigt, dass ein Typ eines Fahrzeugs, eines Systems, eines Bauteils oder einer selbstständigen technischen Einheit den einschlägigen Verwaltungsvorschriften und technischen Anforderungen entspricht
PEMS (Portables Emissionssystem)	Eine transportable Emissionsmeseinrichtung, welche Abgasemissionen während realer Fahrsituationen (Real driving emissions) aufnehmen kann
RDE-Zyklus (Real Driving Emissions-Zyklus)	Prüfverfahren zur Messung der Emissionen im Praxisbetrieb, das ein realistischeres Bild von den im Fahrbetrieb auf der Straße gemessenen Emissionen vermittelt als der NEFZ-Zyklus; wird in der EU ab September 2017 gelten
NEFZ-Zyklus (Neuer Europäischer Fahrzyklus)	Ein Anfang der 1990er Jahre von der UN/ECE und der EU-Kommission entwickelter Prüfungstyp zur Messung der durchschnittlichen Abgasemissionen, entspricht der Prüfung Typ 1 der UN/ECE-Regelung Nr. 83; wird ab September 2017 vom RDE-Zyklus abgelöst werden
Technischer Dienst	Eine Organisation oder Stelle, die von der Genehmigungsbehörde eines Mitgliedstaats als Prüflabor für die Durchführung von Prüfungen oder als Konformitätsbewertungsstelle für die Durchführung der Anfangsbewertung und anderer Prüfungen und Kontrollen im Auftrag der Genehmigungsbehörde benannt wurde, wobei diese Aufgaben auch von der Genehmigungsbehörde selbst wahrgenommen werden können

## **A. PRÜFUNGSaufTRAG**

Mit Annahme des Untersuchungsauftrags auf BT-Drucksachen 18/8273 und 18/8932 wurde der 5. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags konstituiert (nachfolgend „5. Untersuchungsausschuss“). Aufgabe des 5. Untersuchungsausschusses ist es, für den Zeitraum seit dem 20. Juni 2007 das Auseinanderfallen der von Kraftfahrzeugherstellern angegebenen bzw. bei der Typenzulassung ermittelten Kraftstoffverbräuche und Auspuffemissionen von den im Realbetrieb auftretenden Kraftstoffverbräuchen und Auspuffemissionen aufzuklären. Darüber hinaus soll die Verwendung von Abschaltvorrichtungen oder sonstigen technischen, elektronischen oder sonstigen Vorrichtungen zur Einflussnahme auf das Emissionsverhalten der Fahrzeuge aufgeklärt werden. Dabei sollen die von dem durch den Beschluss (EU) 2016/34 vom 17. Dezember 2015 vom Europäischen Parlament eingesetzten Untersuchungsausschuss gegebenenfalls gewonnenen Erkenntnisse einbezogen werden. Der genaue Wortlaut der Aufgabenbeschreibung ist den BT-Drucksachen 18/8273 und 18/8932 zu entnehmen.

Der 5. Untersuchungsausschuss hat gemäß dem Beweisbeschluss SV-4 vom 7. Juli 2016 beschlossen, durch Sachverständigengutachten zu folgendem Thema Beweis zu erheben:

*„Wann und auf welche Weise wurden die Vorgaben der Verordnung - VO - (EG) Nr. 715/2007 vom 20. Juni 2007, der Durchführungsverordnung 692/2008 und der Richtlinie - RL - 2007/46/EG vom 5. September 2007 insbesondere zum Geltungsbereich der Grenzwerte, zu Vorgaben zum Funktionieren des Abgasreinigungssystems und Vorgaben zur Abschaltvorrichtung (inklusive festzusetzender Sanktionen) in Deutschland und den übrigen EU-Mitgliedstaaten und der bezüglich Abschaltvorrichtungen für emissionsmindernde Einrichtungen identischen Regelung Nr. 83 der UN-Wirtschaftskommission für Europa in deren weiteren Mitgliedstaaten umgesetzt und entspricht die jeweilige Umsetzung den Vorgaben der genannten Regelungen?“*

Für den Umfang der Untersuchung wird hier das Verständnis zugrunde gelegt, dass die Umsetzung der im Beweisbeschluss aufgeführten Rechtsvorschriften in das deutsche Recht zu behandeln ist. Ergänzend wird in diesem Gutachten bei ausgewählten Einzelfragen aber auch ein Ausblick auf die Umsetzung in anderen Staaten gegeben.

## **B. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE**

Die in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vom 20. Juni 2007 und der Durchführungsverordnung 692/2008 enthaltenen Vorgaben bedurften in der Bundesrepublik Deutschland (wie in allen anderen Mitgliedstaaten) keines nationalen Umsetzungsaktes, sondern wurden gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV mit dem Inkrafttreten der Verordnungen unmittelbar geltendes Recht in der Bundesrepublik Deutschland.

Die - der Umsetzung in das deutsche Recht bedürftige - Richtlinie 2007/46/EG wurde fristgemäß und vollständig mit der Verordnung zur Neuordnung des Rechts der Erteilung von EG-Genehmigungen für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung – EG-FGV) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in das deutsche Recht umgesetzt. Die Bestimmungen der Richtlinie wurden ordnungsgemäß - größtenteils sinn- gemäß, teils aber auch durch Verweise auf die entsprechenden Bestimmungen in der Richtlinie – in das deutsche Recht übernommen.

Auch die aus Art 46 der Richtlinie 2007/46/EG folgende Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Festlegung von wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen für Verstöße gegen die Richtlinie ist durch § 37 Abs. 1 EG-FGV beanstandungsfrei in das deutsche Ordnungswidrigkeitsrecht umgesetzt worden. Die zulässige Höhe von Geldbußen für Verstöße gegen die in der Richtlinie 2007/46/EG bezeichneten Verbote ist nicht an eine starre Obergrenze gebunden und ermöglicht dadurch die nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen. Die Geldbußen können gegen natürliche Personen und Unternehmen verhängt werden. Im Übrigen können Verstöße gegen die Verbote auch zu strafrechtlichen Sanktionen führen.

In der Rechtspraxis ist bei der Zulassung von Abschaltvorrichtungen in weitem Umfang von Ausnahmen vom Verbot von Abschaltvorrichtungen Gebrauch gemacht worden. Diese Praxis beruht auf einer weiten Interpretation der Ausnahmeregelungen, die allerdings - insbesondere mangels konkretisierender Regelungen der Vorgaben - auch verwendet werden konnte.

### **C. RECHTLICHE WÜRDIGUNG**

Aufgrund der erheblichen wirtschaftlichen Bedeutung von leichten Kraftfahrzeugen („Fahrzeuge“) für sowohl den Europäischen Binnenmarkt als auch für die Weltwirtschaft bestehen seit langer Zeit Bestrebungen zur Standardisierung und einheitlichen Genehmigungspraxis von technischen Vorgaben für die Herstellung von Fahrzeugen und einzelnen Systemen, Bauteilen und Geräten für Fahrzeuge, um auf diese Weise Handelshemmnisse abzubauen. Diese Bestrebungen haben sowohl auf europäischer als auch internationaler Ebene zu zahlreichen legislativen Harmonisierungsakten geführt.

Auf europäischer Ebene hat sich seit Einführung der Richtlinie 70/156/EWG<sup>1</sup> im Jahr 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Fahrzeuge und Fahrzeuganhänger durch eine Vielzahl von Richtlinien und Verordnungen eine hohe Regelungsdichte für die Typgenehmigung von Fahrzeugen und deren einzelner Bauteile und Ausrüstungsgegenstände entwickelt. Die Richtlinie 70/156/EWG wurde zwischenzeitlich durch die – im zugrundeliegenden Beweisbeschluss des 5. Untersuchungsausschusses erwähnte - Richtlinie 2007/46/EG<sup>2</sup> ersetzt, die gegenwärtig noch<sup>3</sup> als Rahmenregelung für die zahlreichen Einzelrechtsakte zu den verschiedenen Themenfeldern der Typgenehmigungsanforderungen besteht.

Auf internationaler Ebene sind insbesondere die zahlreichen Regelungen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (nachfolgend „UN/ECE-Regelungen“) zu nennen, die gemäß dem am 20. März 1958 beschlossenen und am 16. Oktober 1995 geänderten „Übereinkommen über die Annahme einheitlicher technischer Vorschriften für Radfahrzeuge, Ausrüstungsgegenstände und Teile, die in Radfahrzeuge(n) eingebaut und/oder verwendet werden können, und die Bedingungen für die gegenseitige Anerkennung von Genehmigungen, die nach diesen Vorschriften erteilt wurden“ (nachfolgend „geändertes Übereinkommen von 1958“) einen Katalog von international vereinbarten, einheitlichen technischen Vorschriften für Fahrzeuge sowie für deren Bauteile und Ausrüstungsgegenstände enthalten und zu einer international einheitlichen Typgenehmigungspraxis beitragen sollen.

---

<sup>1</sup> Richtlinie des Rates vom 6. Februar 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger (ABl. L 42 vom 23.2.1970, S. 1).

<sup>2</sup> Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (ABl. L 263 vom 9.10.2007, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2015/758 (ABl. L 123 vom 19.05.2015, S. 77).

<sup>3</sup> Die Richtlinie 2007/46/EG soll durch eine Verordnung ersetzt werden, vgl. COM(2016) 31 final, vgl. auch Ausführungen unter Abschnitt C.I.3

Gegenstand dieser Regelungen auf europäischer und internationaler Ebene sind auch die im Rahmen dieses Gutachtens interessierenden Vorgaben zu den zulässigen Emissionsgrenzwerten, zum Funktionieren des Abgasreinigungssystems und zu den Abschaltvorrichtungen. Diese werden vor dem Hintergrund des Prüfungsauftrags nachfolgend behandelt.

Das Gutachten ist wie folgt gegliedert:

Zunächst wird eine Übersicht über die für dieses Gutachten relevanten Rechtsvorschriften und deren Zusammenhänge gegeben, die durch Erläuterungen zum systematischen Regelungsansatz ergänzt werden (nachfolgend C. Ziffer I.);

Sodann werden die spezifischen Vorgaben der einzelnen Regelwerke zu den hier relevanten Regelungsgegenständen näher dargestellt (nachfolgend C. Ziffern II und 3). Diese Darstellung beschreibt die

relevanten allgemeinen Vorgaben zur Typgenehmigung nach der Richtlinie 2007/46/EG (nachfolgend C. Ziffer II.),

Vorgaben zu den Emissionsgrenzwerten (nachfolgend C. Ziffer III.1),

Vorgaben zur Funktionsweise des Abgasreinigungssystems (nachfolgend C. Ziffer III.2),

Vorgaben zu Abschaltvorrichtungen (nachfolgend C. Ziffer III.3) und

Vorgaben zu Sanktionen (nachfolgend C. Ziffer III.4).

Danach wird die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben sowie die Umsetzung der UN/ECE-Regelung Nr. 83 in das deutsche Recht behandelt (nachfolgend Ziffer IV).



## I. RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Im Bereich der Typgenehmigung von Fahrzeugen und der zur Verwendung in Fahrzeugen bestimmten Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten besteht eine sehr große Anzahl an Einzelrechtsakten, die wiederholt angepasst, überarbeitet und konkretisiert wurden. Dadurch ist ein insgesamt sehr komplexes Regelungsgefüge entstanden, das gegenwärtig weiteren erheblichen Veränderungen durch die EU-Gesetzgebung unterliegt.

Aus diesem Grund wird nachfolgend zunächst eine Übersicht über das gegenwärtige Regelungsgefüge hinsichtlich der hier interessierenden Themenfelder der zulässigen Emissionsgrenzwerte, der Vorgaben zum Funktionieren des Abgasreinigungssystems und der Vorgaben zu Abschaltvorrichtungen samt Sanktionen gegeben (vgl. Ziffer 1.). Im Anschluss wird der von der EU verfolgte systematische Regelungsansatz im Bereich der Typgenehmigung von Fahrzeugen und der zur Verwendung in Fahrzeugen bestimmten Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten näher beschrieben (vgl. Ziffer 2.) sowie ein Ausblick über anstehende Veränderungen in diesem Bereich gegeben (vgl. Ziffer 3).

### 1. ÜBERSICHT ÜBER DAS GEGENWÄRTIGE REGELUNGSGEFÜGE

Die europarechtlichen Grundlagen für die Themenfelder der Emissionsgrenzwerte, der Vorgaben zum Funktionieren des Abgasreinigungssystems und der Vorgaben zu Abschaltvorrichtungen samt Sanktionen finden sich in der Richtlinie 2007/46/EG, den Verordnungen (EG) 715/2007<sup>4</sup> und 692/2008<sup>5</sup> sowie der UN/ECE-Regelung Nr. 83<sup>6</sup>.

Deren Regelungszusammenhang stellt sich wie folgt dar:

- Ausgangspunkt ist die Richtlinie 2007/46/EG<sup>7</sup>, die einen harmonisierten rechtlichen Rahmen für die Genehmigung von neuen Fahrzeugen und Fahrzeug-Anhängern sowie

---

<sup>4</sup> Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. L 171 vom 29.6.2007, S. 1).

<sup>5</sup> Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission vom 18. Juli 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. L 199 vom 28.7.2008, S. 1).

<sup>6</sup> Regelung Nr. 83 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE) - Einheitliche Bedingungen für die Genehmigung der Fahrzeuge hinsichtlich der Emission von Schadstoffen aus dem Motor entsprechend den Kraftstoffanforderungen des Motors (ABl. L 172 vom 03.07.2015, S. 1 – dabei handelt es sich um die aktuelle Fassung, die Regelung wurde über die Jahre vielfach angepasst).

<sup>7</sup> Die Richtlinie 2007/47/EG ersetzte die Vorgängerrichtlinie 70/156/EWG, vgl. Art. 49 Unterabs. 2 Richtlinie 2007/46/EG.

von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für Fahrzeuge schafft. Ziel der Richtlinie ist eine Erleichterung der Zulassung, des Verkaufs und der Inbetriebnahme von Fahrzeugen und deren Teilen bzw. Ausrüstungsgegenständen (vgl. Art. 1 der Richtlinie 2007/46/EG). Die Richtlinie fungiert dabei als Rahmenrichtlinie, während die technischen Anforderungen für den Bau und den Betrieb von Fahrzeugen in Einzelrechtsakten konkretisiert werden. In materieller Hinsicht enthält die Richtlinie vornehmlich Vorgaben zur Durchführung der verschiedenen Typgenehmigungsverfahren, zudem werden die generellen Pflichten der Mitgliedstaaten und Hersteller sowie die Voraussetzungen zur Benennung von Technischen Diensten festgelegt. Dagegen können der Richtlinie 2007/46/EG keine spezifischen Vorgaben zu den hier interessierenden Themenfeldern entnommen werden. Diese werden vielmehr in den Einzelrechtsakten geregelt, die in Anhang IV der Richtlinie 2007/46/EG aufgeführt sind.

- Die Verordnung (EG) 715/2007 stellt nach Anhang IV Nr. 2A der Richtlinie 2007/46/EG einen dieser Einzelrechtsakte dar und zwar für den Bereich „Emissionen leichter Pkw und Nutzfahrzeuge (Euro 5 und 6) / Zugang zu Informationen“. Die Verordnung (EG) 715/2007 statuiert den verfahrensrechtlichen Rahmen für gemeinsame technische Vorschriften für die Typgenehmigung von Fahrzeugen und Ersatzteilen wie emissionsmindernde Einrichtungen für den Austausch von Schadstoffemissionen. Sie enthält insbesondere konkrete Vorgaben zu den aktuell zulässigen Emissionsgrenzwerten für Fremd- und Selbstzündungsmotoren (sog. Euro 5- und Euro 6-Grenzwerte) für leichte Nutzfahrzeuge der Klassen M<sub>1</sub>, M<sub>2</sub>, N<sub>1</sub> und N<sub>2</sub> im Sinne des Anhangs II der Richtlinie 2007/46/EG<sup>8</sup> mit einer Bezugsmasse von bis zu 2610 kg. Zudem können dieser Richtlinie Vorgaben zur Typgenehmigung und Funktionsweise von Abgasreinigungssystemen und Abschaltvorrichtungen entnommen werden. Dabei werden die konkreten technischen Regelungen einer Durchführungsverordnung überlassen.
- Die Verordnung (EG) 692/2008<sup>9</sup> stellt die entsprechende Durchführungsverordnung der EU-Kommission dar und ergänzt insofern die Verordnung (EG) 715/2007. Die Verordnung (EG) 692/2008 hat als Durchführungsverordnung den Zweck, konkrete technische Anforderungen für die Typgenehmigung von Fahrzeugen der Euro 5- und der Euro 6-

---

<sup>8</sup> Die Verordnung (EG) 715/2007 verweist insoweit noch auf die Richtlinie 70/156/EWG. Die Richtlinie 70/156/EWG wurde jedoch durch die Richtlinie 2007/46/EG ersetzt, so dass Verweise auf die Richtlinie 70/156/EWG als Verweise auf die entsprechenden Regelungen der Richtlinie 2007/46/EG zu verstehen sind, vgl. Art. 49 Unterabs. 2 Richtlinie 2007/46/EG i.V.m. Anhang XXI.

<sup>9</sup> Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission vom 18. Juli 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. L 199 vom 28.7.2008, S. 1).

Spezifikation festzulegen.<sup>10</sup> Konkrete technische Anforderungen gibt es u.a. zu emissionsmindernde Systeme sowie für technischen Prüfverfahren zur Erlangung einer Typgenehmigung. Dieser Verordnung sind daher die wesentlichen technischen Anforderungen zur Erlangung der emissionsmindernden Typgenehmigung zu entnehmen. Im Zusammenhang mit den Prüfanforderungen für diese Typgenehmigung verweist die Verordnung (EG) 692/2008 weitgehend auf die Prüfverfahren der UN/ECE-Regelung Nr. 83.

- Die UN/ECE-Regelung Nr. 83 normiert einheitliche Bedingungen für die Genehmigung von Fahrzeugen im Hinblick auf die Motor-Schadstoffemissionen und den Kraftstoffverbrauch. Ihr können u.a. konkrete Vorgaben zu den Prüfverfahren entnommen werden, die für eine Typgenehmigung durchlaufen werden müssen. So wird in der UN/ECE-Regelung auch der sog. NEFZ-Zyklus<sup>11</sup> festgelegt, der zur Erlangung einer emissionsmindernden Typgenehmigung zu durchlaufen ist. Die Regelung ist durch entsprechende Transformationsgesetze geltendes EU-Recht.

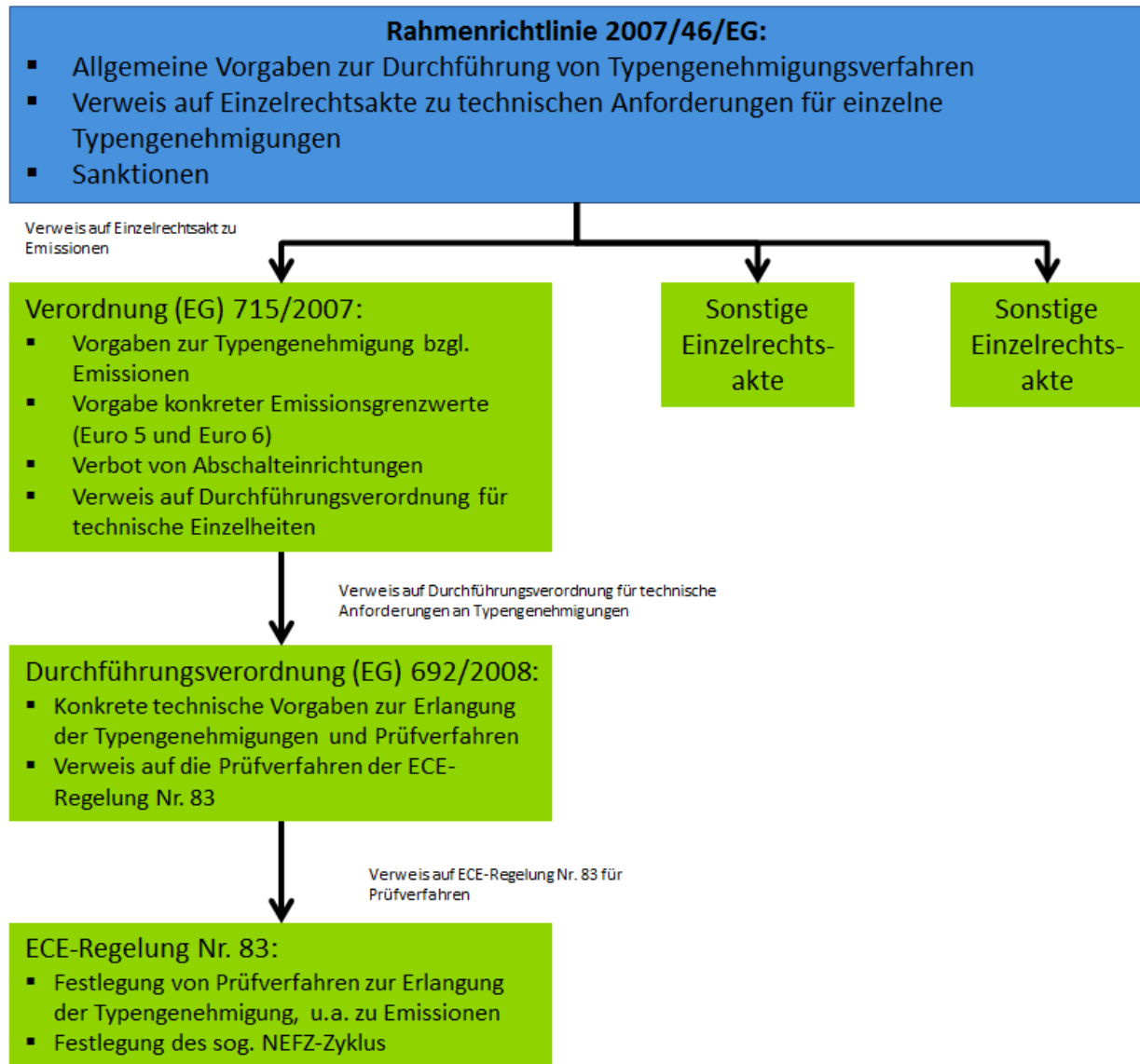
Die folgende Graphik veranschaulicht das Regelungsgefüge:

---

<sup>10</sup> Vgl. Erwägungsgrund 2 der Verordnung (EG) 692/2008.

<sup>11</sup> Neuer Europäischer Fahrzyklus – es handelt sich um ein Laborprüfverfahren.

## Übersicht zum Regelungszusammenhang der Vorgaben



## 2. VERSTÄRKTE HARMONISIERUNG DURCH EU-VERORDNUNGEN

Seit der Richtlinie 2007/46/EG verfolgt die EU einen veränderten systematischen Regelungsansatz im Bereich der Harmonisierung der Typgenehmigung von Kfz und der zur Verwendung in Fahrzeugen bestimmten Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten. Zwar stellt auch die Vorgängerrichtlinie 70/156/EWG eine Rahmenrichtlinie dar, unter der die einzelnen Themenfelder zur Typgenehmigung in Einzelrechtsakten normiert wurden. Allerdings lag das Ziel der Richtlinie 70/156/EWG und den darunter erlassenen Einzelrechtsakten in der *Angleichung* der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten. Dagegen verfolgt die Richtlinie 2007/46/EG – die die Richtlinie 70/156/EWG vollständig ersetzt<sup>12</sup> – das Ziel einer *vollständigen Harmonisierung* in den Mitgliedsstaaten.<sup>13</sup> Dies gilt auch für die technischen Anforderungen für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten sowie Fahrzeuge.<sup>14</sup>

Um dieses Ziel zu erreichen ist die EU dazu übergegangen, die einzelnen Themenfelder im Zusammenhang mit der Typgenehmigung von Fahrzeugen und der zur Verwendung in Kfz bestimmten Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten nicht mehr wie zuvor in Richtlinien, die jeweils einer Umsetzung in nationales Recht bedürfen, sondern in Verordnungen zu regeln. Verordnungen bedürfen keiner Umsetzung, sondern finden gemäß Art. 288 Unterabs. 2 AEUV unmittelbar in den Mitgliedstaaten Anwendung.

Die Umstellung von Richtlinien auf Verordnungen ist weitgehend abgeschlossen. Die aktuell verbindlich anzuwendenden Rechtsgrundlagen für die einzelnen Themenfelder der Typgenehmigung von Fahrzeugen und der zur Verwendung in Fahrzeugen bestimmten Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten sind der jeweils konsolidierten Fassung des Anhangs IV der Richtlinie 2007/46/EG zu entnehmen.

Für den Bereich der Emissionen wurde die Umstellung bereits vollzogen. Die Richtlinien 70/220/EG, 72/306/EWG und 80/1268/EWG, die jeweils Vorgaben zu Emissionen von Kfz enthielten, wurden gemäß Art. 17 Verordnung (EG) 715/2007 ersatzlos aufgehoben. Des Weiteren wurde der Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/55/EG, die ebenfalls Vorgaben zu Emissionen bestimmter Kfz enthielt, zunächst durch Art. 16 Verordnung (EG) 715/2007 auf schwere Nutzfahrzeuge reduziert und schließlich durch die Verordnung (EG) 595/2009<sup>15</sup> vollständig ersetzt.

---

<sup>12</sup> Vgl. Art. 49 Unterabs. 2 Richtlinie 2007/46/EG.

<sup>13</sup> Vgl. Erwägungsgrund 2 der Richtlinie 2007/36/EG.

<sup>14</sup> Vgl. Erwägungsgrund 3 der Richtlinie 2007/36/EG.

<sup>15</sup> Verordnung (EG) Nr. 595/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI) und über den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und -wartungsinformationen, zur Än-

Im Hinblick auf den Prüfungsauftrag ist damit festzuhalten, dass die Verordnung (EG) 715/2007 und die Verordnung (EG) 692/2008 jeweils keiner Umsetzung in das Recht der Mitgliedsstaaten bedurften, sondern unmittelbar Geltung entfalten.

### **3. AUSBLICK: ANSTEHENDE NOVELLIERUNGEN**

Sowohl das Typgenehmigungsverfahren als auch die Vorgaben zu Emissionen unterliegen weiterhin einer dynamischen Regulierung durch die EU.

Bereits in der Verordnung (EG) 715/2007 hat die EU Zweifel geäußert, ob die gegenwärtigen Testverfahren ausreichend sind, zu gewährleisten, dass die im Typgenehmigungsverfahren gemessenen Emissionen denen im praktischen Fahrbetrieb entsprechen. Zugleich wurde die EU-Kommission aufgefordert, neue, geeignetere Prüfverfahren zu entwickeln.<sup>16</sup> Dem ist die EU-Kommission in der Folge nachgekommen, indem sie ein Konzept für „Real Driving Emissions“-Testverfahren entwickelt hat. Die Einführung des RDE-Konzepts erfolgt in mehreren Stufen, derzeit sind bereits die ersten zwei Novellierungsakte („RDE packages“) umgesetzt worden, weitere sind in Vorbereitung. Die RDE-Verfahren führen eine Prüfung der Emissionswerte im Realbetrieb mittels mobiler Messverfahren (PEMS)<sup>17</sup> ein, gegen zudem soll auch das Testverfahren bei der Typgenehmigung realistischer ausgestaltet werden. Die PEMS-Vorgaben sind bereits in den Verordnungen (EG) 715/2007 und 692/2008 umgesetzt, das Verfahren befindet sich derzeit noch in der Testphase. Verpflichtend kommen die Vorgaben ab dem 1. September 2017 zur Anwendung.

Zur Erzielung realistischer Testergebnisse soll zudem das Laborprüfverfahren reformiert werden. Der bisherige NEFZ-Zyklus soll durch den WLTP-Zyklus<sup>18</sup> ersetzt werden.<sup>19</sup> Der NEFZ steht seit einiger Zeit in der Kritik, weil er als realitätsfremd empfunden wird und er zugleich Spielraum für Anpassungen am Testfahrzeug lässt, die zu einer Optimierung der Testergebnisse eingesetzt werden können.<sup>20</sup> Verschiedene Testreihen unterschiedlicher Institutionen haben für zahlreiche Fahrzeugtypen ergeben, dass die Emissionen im Realbetrieb teils deutlich von

---

derung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und der Richtlinie 2007/46/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinien 80/1269/EWG, 2005/55/EG und 2005/78/EG (ABl. L 188 vom 18.7.2009, S. 1).

<sup>16</sup> Erwägungsgrund 15 der Richtlinie 2007/46/EG.

<sup>17</sup> Portable Emission Measuring System.

<sup>18</sup> World Harmonised Light Vehicle Test Procedure, vgl. zum gegenwärtigen Stand der Reformbestrebungen: <http://europa.eu/rapid/midday-express-15-06-2016.htm?locale=en> „Car emissions: EU moves closer to more robust testing methods for CO2 emissions and fuel consumption“.

<sup>19</sup> Die Einzelheiten des neuen WLTP-Zyklus werden im Rahmen dieses Gutachtens nicht behandelt.

<sup>20</sup> Eine Aufzählung findet sich unter anderem bei Schmidt, Der Abgaskrieg – Am Limit, S. 110 ff.

den Ergebnissen abweichen, die im NEFZ gemessen wurden.<sup>21</sup> Der WLTP-Zyklus soll dabei helfen, auch im Laborprüfverfahren realistischere Ergebnisse zu erzielen.

Die Richtlinie 2007/46/EG wird voraussichtlich noch 2016 durch eine Verordnung<sup>22</sup> abgelöst, die das Typgenehmigungsverfahren auf eine neue Grundlage stellt. Im Rahmen einer Untersuchung aus dem Jahr 2013 hat die EU-Kommission festgestellt, dass zwar der rechtliche Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens grundsätzlich geeignet sei, die politischen Zielsetzungen zu erreichen, allerdings Unterschiede in der Auslegung der Anforderungen durch die Mitgliedsstaaten die Wirksamkeit beeinträchtigte. Kurz nachdem die „VW-Affäre“ bekannt geworden war, kündigte die EU-Kommission eine Reform des Typgenehmigungsverfahrens an, was in den erwähnten Verordnungsvorschlag mündete (vgl. näher Ziffer 3).

## II. DAS TYPGENEHMIGUNGSVERFAHREN NACH DER RICHTLINIE 2007/46/EG

Als Rahmenrichtlinie enthält die Richtlinie 2007/46/EG die zentralen Vorschriften für die Durchführung des Typgenehmigungsverfahrens und schafft einen ordnungsrechtlichen Rahmen für die Typgenehmigung von Fahrzeugen und Fahrzeug-Anhängern sowie der zur Verwendung in Fahrzeugen bestimmten Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten. Dieser ordnungsrechtliche Rahmen ist auch bei der Typgenehmigung im Bereich der Emissionen zu berücksichtigen.

### 1. GENERELLE PFLICHTENVERTEILUNG IM GENEHMIGUNGSVERFAHREN

Die Richtlinie 2007/46/EG statuiert die folgende generelle Pflichtenverteilung im Typgenehmigungsverfahren

- Die Mitgliedstaaten haben gemäß Art. 4 der Richtlinie sicherzustellen, dass Hersteller, die eine Genehmigung beantragen, ihre Pflichten gemäß dieser Richtlinie erfüllen und Genehmigungen nur erteilt werden, wenn die nach dieser Richtlinie für den Genehmigungsgegenstand zu erfüllenden Vorgaben eingehalten werden. Gleiches gilt für die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme von Fahrzeugen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten. Die Mitgliedsstaaten haben die für Genehmigungsan-

---

<sup>21</sup> Vgl. z.B. die Prüfungen des European Commission Joint Research Centre Institute for Energy: [http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/docs/2011\\_pems\\_jrc\\_62639\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/docs/2011_pems_jrc_62639_en.pdf).

<sup>22</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, COM(2016) 31 final, 27.01.2016.



gelegenheiten zuständigen Behörden zu benennen und der Kommission zu notifizieren.<sup>23</sup>

- Der Hersteller ist dagegen für alle Belange des Genehmigungsverfahrens und für die Sicherstellung der Übereinstimmung der Produktion mit der Genehmigung verantwortlich, vgl. Art. 5 Richtlinie 2007/46/EG. Dies gilt auch dann, wenn er nicht an allen Stufen der Herstellung des Fahrzeugs, des Systems, des Bauteils oder der selbstständigen technischen Einheit unmittelbar beteiligt ist.

Die Aufgaben der Mitgliedstaaten beschränken sich daher auf eine Überwachungs- und Genehmigungsfunktion, während der Hersteller nachweisen muss, dass die technischen Anforderungen im Typgenehmigungsverfahren erfüllt werden.

## **2. ÜBERBLICK ÜBER DAS TYPGENEHMIGUNGSVERFAHREN**

Zentrales Handlungsinstrument für die Genehmigung von Kfz und Kfz-Anhängern sowie der zur Verwendung in Kfz bestimmten Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten ist die Typgenehmigung.

Dieser Begriff ist in Art. 3 Nr. 3 Richtlinie 2007/46/EG legal definiert:

*„3. „Typgenehmigung“ das Verfahren, nach dem ein Mitgliedstaat bescheinigt, dass ein Typ eines Fahrzeugs, eines Systems, eines Bauteils oder einer selbstständigen technischen Einheit den einschlägigen Verwaltungsvorschriften und technischen Anforderungen entspricht“.*

Für den Erhalt der Typgenehmigung sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- es muss gewährleistet sein, dass der Hersteller die Übereinstimmung der Produktion im Sinne des Art. 12 i.V.m. Anhang X Richtlinie 2007/46/EG sicherstellt, vgl. Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Art. 12 der Richtlinie 2007/46/EG<sup>24</sup>; und
- der Fahrzeugtyp muss mit den im Antrag gemachten Angaben übereinstimmen und den technischen Anforderungen der Einzelrechtsakte nach Anhang IV der Richtlinie entsprechen<sup>25</sup>, vgl. Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 der Richtlinie 2007/46/EG.

---

<sup>23</sup> In Deutschland ist dies das Kraftfahrt-Bundesamt („KBA“).

<sup>24</sup> Dadurch soll sichergestellt werden, dass jedes hergestellte Fahrzeug, System, Bauteil oder jede selbstständige technische Einheit der Typgenehmigung entspricht. Dies erfordert u.a. eine Prüfung des Qualitätsmanagementsystems sowie produktbezogene Kontrollen, vgl. Anhang X Richtlinie 2007/46/EG.

<sup>25</sup> Aus den spezifischen Regelwerken können sich weitere Genehmigungsanforderungen ergeben.



## **2.1 Übereinstimmung der Produktion (Anfangsbewertung)**

Hersteller müssen im Rahmen des Typpengehmigungsverfahrens gegenüber der Genehmigungsbehörde nachweisen, dass sie geeignete Vorkehrungen getroffen haben, um die Übereinstimmung der hergestellten Fahrzeuge mit der Typpengehmigung sicherzustellen (Conformity of Production), vgl. Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2007/46/EG. Die Genehmigungsbehörde ist verpflichtet, die Angemessenheit dieser Vorkehrungen regelmäßig zu überprüfen. vgl. Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2007/46/EG. Die Maßnahmen der Überprüfung richten sich nach den in Anhang X der Richtlinie 2007/47/EG aufgeführten Verfahren sowie ggf. nach weiteren Anforderungen aus anderen Einzelrechtsakten.

Anhang X kann entnommen werden, dass das Verfahren die Bewertung von Qualitätsmanagementsystemen, die Überprüfung des Genehmigungsgegenstandes und produktbezogene Kontrollen beinhaltet. Die Genehmigungsbehörde kann die Prüfungen selbst durchführen oder dazu eine externe Stelle (Technischer Dienst) beauftragen, vgl. Ziff. 1.3.1, 1.3.3, 3.1.1.1 Anhang X der Richtlinie 2007/46/EG.

## **2.2 Technische Anforderungen und Prüfverfahren**

Die technischen Anforderungen und Prüfverfahren, die für den Erhalt der Typpengehmigung erfüllt bzw. durchlaufen werden müssen, sind in Einzelrechtsakten niedergelegt, die Anhang IV zu entnehmen sind, vgl. Art. 1 UAbs. 3, Art. 9 Abs. 1 und Art. 11 Richtlinie 2007/46/EG. Für den Bereich Emissionen sind dies gegenwärtig die Verordnung (EG) 715/2007 für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, vgl. Anhang IV Nr. 2A Richtlinie 2007/46/EG, sowie die Verordnung (EG) 595/2009 für schwere Nutzfahrzeuge, vgl. Anhang IV Nr. 41A Richtlinie 2007/46/EG. Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wird gemäß dem Prüfungsauftrag nur die Verordnung (EG) 715/2007 näher untersucht.

Frühere Versionen der Richtlinie 2007/46/EG bezogen sich, außer auf die beiden, zusätzlich auf verschiedene Richtlinien. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass bei Inkrafttreten der Richtlinie 2007/46/EG die Einzelrechtsakte entsprechend dem vorherigen Regelungsansatz noch in Richtlinien geregelt waren. Diese wurden von der EU schrittweise durch Verordnungen ersetzt.<sup>26</sup> Im Bereich der Emissionen sind zwischenzeitlich alle vorherigen Richtlinien aufgehoben worden (vgl. Ziffer I.2).

## **2.3 Rolle der Technischen Dienste**

Von zentraler Bedeutung für das Typpengehmigungsverfahren sind die Technischen Dienste, weil diese im Wesentlichen die Erfüllung der technischen Anforderungen prüfen und die ent-

---

<sup>26</sup> Vor allem durch die Verordnung (EG) 661/2009, mit der 50 Richtlinien aufgehoben wurden.

sprechenden Prüfverfahren durchführen. Zwar können die Genehmigungsbehörden die Prüfungen auch selbst durchführen, aber bereits die Legaldefinition in Art. 3 Nr. 31 der Richtlinie 2007/46/EG legt das Regel-Ausnahme-Verhältnis an:

*„31. „Technischer Dienst“ eine Organisation oder Stelle, die von der Genehmigungsbehörde eines Mitgliedstaats als Prüflabor für die Durchführung von Prüfungen oder als Konformitätsbewertungsstelle für die Durchführung der Anfangsbewertung und anderer Prüfungen und Kontrollen im Auftrag der Genehmigungsbehörde benannt wurde, wobei diese Aufgaben auch von der Genehmigungsbehörde selbst wahrgenommen werden können;“*

Im Hinblick auf die Erfüllung der technischen Anforderungen und die Durchführung der Prüfverfahren geht Art. 11 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2007/46/EG sogar darüber hinaus:

*„Die Einhaltung der technischen Vorschriften dieser Richtlinie und der in Anhang IV aufgeführten Rechtsakte wird durch geeignete Prüfungen nachgewiesen, die von den benannten Technischen Diensten durchgeführt werden.“*

Den Technischen Diensten kommt daher eine zentrale Bedeutung für den Nachweis der technischen Anforderungen und die Durchführung der Prüfverfahren zu.

Um von der Genehmigungsbehörde als Technischer Dienst anerkannt zu werden, müssen gemäß Art. 41 der Richtlinie 2007/46/EG einschlägige Fähigkeiten, spezifisches Fachwissen und Erfahrungen in den speziellen Bereichen nachgewiesen werden, die von der Richtlinie 2007/46/EG und den in Anhang IV aufgeführten Rechtsakten erfasst werden. Außerdem müssen die Technischen Dienste die in Anhang V Anlage 1 aufgeführten Normen, die für die von ihnen durchgeführten Tätigkeiten relevant sind, einhalten.

Technische Dienste können in den folgenden Kategorien tätig werden:

- Kategorie A: Technische Dienste, die die Prüfungen nach der Richtlinie 2007/46/EG und nach den in Anhang IV aufgeführten Rechtsakten in eigenen Einrichtungen durchführen;
- Kategorie B: Technische Dienste, die die Prüfungen nach der Richtlinie 2007/46/EG und nach den in Anhang IV aufgeführten Rechtsakten in Einrichtungen des Herstellers oder eines Dritten beaufsichtigen;
- Kategorie C: Technische Dienste, die die Verfahren des Herstellers zur Kontrolle der Übereinstimmung der Produktion bewerten und regelmäßig überwachen;
- Kategorie D: Technische Dienste, die Prüfungen oder Inspektionen im Rahmen der Überwachung der Übereinstimmung der Produktion beaufsichtigen oder durchführen.

Eine Genehmigungsbehörde darf für eine oder mehrere dieser Kategorien als Technischer Dienst tätig sein, vgl. Art. 41 Abs. 5 der Richtlinie 2007/46/EG.

Zudem kann auch ein Hersteller als Technischer Dienst anerkannt werden, allerdings nur für die in Anhang XV aufgeführten Rechtsakte und nur im Hinblick auf die Tätigkeiten der Kategorie A, vgl. Art. 41 Abs. 6 der Richtlinie 2007/46/EG

## **2.4 Verfahrensablauf**

In verfahrensrechtlicher Sicht bedarf die Typgenehmigung<sup>27</sup> eines Antrags des Herstellers bei der Genehmigungsbehörde. Der Hersteller hat zusammen mit dem Antrag alle Unterlagen vorzulegen, die für den Erhalt der Typgenehmigung erforderlich sind. Dies umfasst u.a. eine ausführliche Beschreibung der Merkmale des Fahrzeugs (sog. Beschreibungsmappe). Zur Beschleunigung des Antragsverfahrens werden die Prüfberichte des technischen Dienstes durch den Technischen Dienst vor Antragstellung durchgeführt und zugleich mit dem Antrag eingereicht<sup>28</sup>. Der Hersteller wählt den Technischen Dienst dabei selbst aus, die Abrechnung für die Leistungen des Technischen Dienstes erfolgt direkt zwischen Hersteller und eingesetzten Technischen Dienst.

Die Genehmigungsbehörde prüft die Fahrzeuge im Regelfall nicht selbst, sondern beschränkt ihre Prüfung auf die Antrags- und Beschreibungsunterlagen und die Prüfberichte der Technischen Dienste.

Eine detaillierte Darstellung des Ablaufs des Genehmigungsverfahrens und der Anfangsbewertung findet sich auf dem Internetauftritt des KBA.<sup>29</sup>

Die Hersteller haben schließlich jedem Fahrzeug eine Übereinstimmungsbescheinigung (Certificate of Conformity) gemäß Art. 18 Richtlinie 2007/46/EG beizulegen. Diese ist auch für die Zulassung, den Verkauf und die Inbetriebnahme des Kfz grundsätzlich erforderlich, vgl. im Einzelnen die Art. 26 bis 28 Richtlinie 2007/46/EG. Nach Art. 37 der Richtlinie dürfen die technischen Informationen des Herstellers nicht von den Angaben abweichen, die die Genehmigungsbehörde genehmigt hat.

---

<sup>27</sup> Es gibt verschiedene Typgenehmigungsverfahren: Die Mehrstufen-Typgenehmigung nach Art. 3 Nr. 7, die Mehrphasen-Typgenehmigung nach Art. 3 Nr. 8, die Einphasen-Typgenehmigung nach Art. 3 Nr. 9 und die gemischte Typgenehmigung nach Art. 3 Nr. 10 Richtlinie 2007/46/EU. Für die Zwecke dieses Gutachtens wird einheitlich der allgemeine Begriff Typgenehmigung verwendet.

<sup>28</sup> Der konkrete Inhalt der Antragsunterlagen hängt von dem gewählten Typgenehmigungsverfahren ab, vgl. Art. 6 Richtlinie 2007/46/EU.

<sup>29</sup>

[http://www.kba.de/DE/Fahrzeugtechnik/Zum\\_Herunterladen/zum\\_Herunterladen\\_node.html;jsessionid=2B9074DE7BF1627FDAFF4FF95147BF9C.live21301#typgenehmigungserteilung](http://www.kba.de/DE/Fahrzeugtechnik/Zum_Herunterladen/zum_Herunterladen_node.html;jsessionid=2B9074DE7BF1627FDAFF4FF95147BF9C.live21301#typgenehmigungserteilung).

## **2.5 Automatische Anerkennung der EG-Typgenehmigung in der EU**

Die Erteilung einer Typgenehmigung durch eine Genehmigungsbehörde gilt automatisch in allen Mitgliedstaaten. Voraussetzung für die Zulassung, den Verkauf und die Inbetriebnahme ist nach Art. 26 Abs. 1 der Richtlinie 2007/46/EG aber, dass dem entsprechenden Fahrzeug eine Übereinstimmungsbescheinigung beigelegt ist.

## **2.6 Anwendung und Anerkennung der UN/ECE-Regelungen**

Nach Art. 34 der Richtlinie 2007/46/EG sind UN/ECE-Regelungen in Verträgen, denen die EU beigetreten ist, zu den gleichen Bedingungen wie die Einzelrechtsakte der Union Bestandteil der Typgenehmigung. Insofern sind die entsprechenden UN/ECE-Regelungen geltendes Unionsrecht.

Art. 35 der Richtlinie 2007/46/EG bestimmt des Weiteren, dass die in Anhang IV Teil II der Richtlinie 2007/46/EG aufgeführten UN/ECE-Regelungen als gleichwertig mit den entsprechenden Einzelrechtsakten der Union anerkannt werden, sofern sie denselben Geltungsbereich und Gegenstand haben. Daher werden Typgenehmigungen von Drittstaaten, die nach den entsprechenden UN/ECE-Regelungen erteilt wurden, ohne weitere Prüfung in der EU anerkannt.

## **2.7 Eingriffsbefugnisse der Genehmigungsbehörde**

Die Richtlinie 2007/46/EG enthält in Kapitel XII unter der Überschrift „Schutzklauseln“ verschiedene Eingriffsbefugnisse der Genehmigungsbehörden:

- Nach Art. 29 darf die Genehmigungsbehörde die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme von neuen Fahrzeugen, Systemen, Bauteilen oder selbstständigen technischen Einheiten bis zu einer Dauer von sechs Monaten untersagen, wenn diese ein erhebliches Risiko für die Sicherheit im Straßenverkehr darstellen bzw. die Umwelt oder die öffentliche Gesundheit ernsthaft gefährden, auch wenn sie den für sie geltenden Anforderungen entsprechen und ordnungsgemäß gekennzeichnet sind.
- Die Genehmigungsbehörde ist des Weiteren durch Art. 30 befugt, die notwendigen Maßnahmen bis hin zum Entzug der Typgenehmigung zu ergreifen, wenn neue Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmen.
- Muss ein Hersteller bereits verkaufte, zugelassene oder in Betrieb genommene Fahrzeuge nach einem anderen Rechtsakt zurückrufen, weil davon ein erhebliches Risiko für die Verkehrssicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht, hat er der Genehmigungsbehörde gemäß Art. 32 Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen. Reichen

die Abhilfemaßnahmen aus Sicht der Genehmigungsbehörde nicht aus, darf sie alle erforderlichen Schutzmaßnahmen bis hin zum Entzug der Typgenehmigung ergreifen.

Zudem ist die Genehmigungsbehörde gemäß Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2007/46/EG befugt, die notwendigen Maßnahmen bis hin zum Entzug der Typgenehmigung zu ergreifen, um sicherzustellen, dass das Verfahren zur Gewährleistung der Übereinstimmung der Produktion ordnungsgemäß eingehalten wird.

## **2.8 Sanktionen**

Gemäß Art. 46 der Richtlinie 2007/46/EG obliegt es den Mitgliedstaaten, Sanktionen für Verstöße gegen die Richtlinie festzulegen, insbesondere für Verstöße gegen Art. 31 der Richtlinie 2007/46/EG und gegen die in Anhang IV Teil I genannten Rechtsakte der Richtlinie. Darüber hinaus waren die Mitgliedsstaaten verpflichtet, die Sanktionsvorschriften der Kommission bis zum 29. April 2009 mitzuteilen (Art. 46 Satz 2). Ein teilweiser Überblick zu den Mitteilungen der Mitgliedstaaten an die Kommission wurde veröffentlicht.<sup>30</sup>

## **2.9 Umsetzung**

Als Richtlinie bedurfte die Richtlinie 2007/46/EG einer Umsetzung in das nationale Recht. Die Umsetzung war gemäß Art. 48 Abs. 1 der Richtlinie 2007/46/EG bis zum 29. April 2009 durchzuführen (für die Umsetzung in das nationale Recht vgl. Ziffer IV).

## **3. KRITIK AM TYPGENEHMIGUNGSVERFAHREN NACH DER RICHTLINIE 2007/46/EG**

Das Typgenehmigungsverfahren nach der Richtlinie 2007/46/EG sah sich in den letzten Jahren Kritik ausgesetzt, die insbesondere nach dem Bekanntwerden der Manipulation der Emissionen von Fahrzeugen durch den VW-Konzern erheblich zugenommen hat. Die EU-Kommission hatte bereits 2013 im Rahmen einer internen Überprüfung („fitness check“)<sup>31</sup> festgestellt, dass Bedarf an einer Verbesserung des Typgenehmigungsverfahrens besteht. Die Manipulationen der Emissionswerte bestimmter Fahrzeuge des VW-Konzerns sorgten dann für eine schnelle Reak-

---

<sup>30</sup> [https://www.asktheeu.org/en/request/penalties\\_notification\\_from\\_dire](https://www.asktheeu.org/en/request/penalties_notification_from_dire)

<sup>31</sup> Vgl. Commission Staff Working Document, Fitness Check of the EU legal framework for the type-approval of motor vehicles, SWD(2013) 466 final. Dort werden die Untersuchungsergebnisse detailliert dargestellt.

tion der EU-Kommission, die am 27.01.2016 einen Vorschlag für eine neue Verordnung vorlegte, mit der das Typgenehmigungsverfahren umfassend reformiert werden soll.<sup>32</sup>

Die wesentlichen Neuerungen des Verordnungsvorschlags lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Stärkere Unabhängigkeit und Überwachung der Technischen Dienste: Die EU-Kommission will durch eine Veränderung der Entlohnung der Technischen Dienste potenzielle finanzielle Verbindungen zwischen den Technischen Diensten und den Herstellern verhindern. Zudem sollen die Technischen Dienste strenger überwacht werden.
- Einführung eines Marktüberwachungssystems, insbesondere im Hinblick auf bereits im Umlauf befindliche Fahrzeuge: Die Überwachung von bereits im Markt befindlichen Fahrzeugen soll verbessert werden. Dazu soll ein Marktüberwachungssystem etabliert werden.
- Eingriffsrechte der EU-Kommission: Die EU-Kommission soll ermächtigt werden, Technische Dienste zu suspendieren oder die Prüfzulassung zu entziehen, wenn diese die Prüfverfahren zu lax handhaben oder nicht richtig anwenden. Zudem kann die EU-Kommission Hersteller oder Technische Dienste mit Bußgeldern belegen.

Die insgesamt stärkere Regulierung soll auch dazu beitragen, nationale Unterschiede in der Interpretation der Anwendung bestimmter Vorgaben der Richtlinie 2007/46/EG auszugleichen.<sup>33</sup>

### **III. VORGABEN ZUM GELTUNGSBEREICH DER GRENZWERTE, ZU VORGABEN ZUM FUNKTIONIEREN DES ABGASREINIGUNGSSYSTEMS UND VORGABEN ZUR ABSCHALTEINRICHTUNG INKLUSIVE SANKTIONEN**

#### **1. VORGABEN ZU DEN EMISSIONSGRENZWERTEN**

Die Vorgaben zu den Emissionsgrenzwerten sind der Verordnung (EG) 715/2007 zu entnehmen, die für neue Fahrzeuge der Klassen M1, M2, N1 und N2 im Sinne des Anhangs II der Richtlinie 2007/46/EG mit einer Bezugsmasse von bis zu 2610 kg Anwendung findet. Die Ver-

---

<sup>32</sup> Vgl. insbesondere die Erwägungsgründe 4 und 5 des Verordnungsvorschlags vom 27.01.2016, COM(2016) 31 final.

<sup>33</sup> Vgl. Begründung, Ziff. 1.1, S. 3 des Verordnungsvorschlags.

ordnung (EG) 715/2007 wird durch die Verordnung (EG) 692/2008 hinsichtlich der Emissionsgrenzwerte und Prüfverfahren ergänzt.

Ziel der Verordnung (EG) 715/2007 sowie ihrer Durchführungsverordnung (EG) 692/2008 ist neben der Harmonisierung der Typgenehmigungsanforderungen vornehmlich die Gewährleistung eines hohen Umweltschutzniveaus durch Begrenzung der Abgasemissionen.<sup>34</sup>

Aufgrund ihres Rechtscharakters als Verordnungen müssen die beiden genannten Rechtsakte nicht in das nationale Recht der Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, sondern entfalten unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten.

### **1.1 Voraussetzungen für den Erhalt einer Typgenehmigung hinsichtlich Emissionen**

Für den Erhalt einer Typgenehmigung gemäß der Verordnung (EG) 715/2007 muss der Hersteller folgende Pflichten erfüllen:

- Die in Anhang I der Verordnung (EG) 715/2007 und ihrer Durchführungsverordnung (EG) 692/2008 genannten Emissionsgrenzwerte sind einzuhalten (vgl. Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung (EG) 715/2007).
- Der Hersteller hat nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 der Verordnung (EG) 715/2007 sicherzustellen, dass die Typgenehmigungsverfahren
  - zur Überprüfung der Übereinstimmung der Produktion (vgl. dazu bereits Ziffer II.2.1);
  - der Übereinstimmung der in Betrieb befindlichen Kfz; und
  - der Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Einrichtungen

beachtet werden.

- Seit dem 1. Januar 2016 ist für die Erteilung der Typgenehmigung zudem erforderlich, dass das Fahrzeug zu einer bestätigten PEMS-Familie im Sinne von Anhang IIIa Anlage 7 der Verordnung (EG) 692/2008 gehört. Allerdings greift diese Anforderung erst ab dem 1. September 2017 vollumfänglich, vgl. Art. 3 Abs. 10 der Verordnung (EG) 692/2008.

Die konkreten Verfahren zum Nachweis und Prüfung der jeweiligen Anforderungen sind in der Durchführungsverordnung (EG) 692/2008 normiert (vgl. Ziffer 1.2.2).

---

<sup>34</sup> Vgl. Erwägungsgründe 1 bis 7 der Verordnung (EG) 715/2007.

## **1.2 Einhaltung der Emissionsgrenzwerte**

Die Pflicht zur Einhaltung der Emissionsgrenzwerte umfasst die Einhaltung der in Anhang I der Verordnung 715/2007 und der in der Durchführungsverordnung (EG) 692/2008 festgelegten Emissionsgrenzwerte, vgl. Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 der Verordnung (EG) 715/2007.

### **1.2.1 Emissionsgrenzwerte**

In den Verordnungen (EG) 715/2007 und 692/2008 werden für folgende Emissionsformen Grenzwerte definiert:

- Emissionsgrenzwerte für die Auspuffemissionen von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen (sog. Euro 5- und Euro 6-Grenzwerte); diese wurden gemäß Art. 10 Verordnung (EG) 715/2007 zeitlich gestaffelt eingeführt:
  - Der Euro 5-Grenzwert gilt ab dem 1. September 2009 (außer für Fahrzeuge der Klasse N1 Gruppen II und III sowie N2, für die der Grenzwert ab dem 1. September 2010 einzuhalten ist);
  - Der Euro 6-Grenzwert gilt ab dem 1. September 2014 (außer für Fahrzeuge der Klasse N1 Gruppen II und III sowie N2, für die der Grenzwert ab dem 1. September 2015 einzuhalten ist).

Die Euro 5- und Euro 6-Grenzwerte legen Emissionsgrenzwerte zu folgenden Schadstoffen fest: Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe, Nichtmethankohlenwasserstoffe, Stickstoffoxide; Partikelmasse und Partikelzahl werden ebenfalls begrenzt.

In der öffentlichen Wahrnehmung wird ganz überwiegend auf diese Grenzwerte Bezug genommen.

- Emissionsgrenzwerte für die Verdunstungsemissionen; und
- Emissionsgrenzwerte für die Auspuffemissionen von Kohlenmonoxid und Kohlenwasserstoffen nach Kaltstart.

Die aktuellen Grenzwerte werden jeweils in Anhang I der Verordnung (EG) 715/2007 festgesetzt, sie sind diesem Gutachten als Anlage 1 beigefügt.



Weitere Emissionsgrenzwerte sind Art. 3 Abs. 7, 8 und 9 der Verordnung (EG) 692/2008 zu entnehmen.<sup>35</sup>

Die Grenzwerte werden von der EU-Kommission fortlaufend überprüft und nach Bedarf neu festgesetzt, vgl. Art. 14 Verordnung (EG) 715/2007.

### **1.2.2 Herstellerpflichten zum Nachweis der Einhaltung der Emissionsgrenzwerte**

Die Einhaltung der Grenzwerte ist durch die in der Verordnung (EG) 692/2008 vorgeschriebenen Prüfverfahren nachzuweisen.

Art. 3 Abs. 6 der Verordnung (EG) 692/2008 spezifiziert in diesem Zusammenhang die Pflicht der Hersteller zur Einhaltung der Grenzwerte nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung (EG) 715/2007:

*„6. Der Hersteller gewährleistet, dass die bei der Emissionsprüfung ermittelten Werte unter den in dieser Verordnung angegebenen Prüfbedingungen den geltenden Grenzwert nicht überschreiten.“*

Die Grenzwerte müssen nach dieser Norm also ausschließlich im Rahmen der Prüfbedingungen eingehalten werden. Der Hintergrund dieser Vorgabe liegt in dem Ziel, eine Vergleichbarkeit der Prüfungsergebnisse zwischen verschiedenen Fahrzeugen zu erreichen, was gleichmäßige Prüfungsbedingungen voraussetzt, die im Realbetrieb kaum zu reproduzieren sind.

Zugleich kann dieser Vorgabe entnommen werden, dass die Realitätsnähe der Prüfungswerte maßgeblich von den Prüfbedingungen abhängt. Je stärker sich also die Prüfbedingungen von den „typischen“ realen Fahrbedingungen unterscheiden, desto größer wird die Diskrepanz zwischen den in den Prüfbedingungen festgestellten zu den im Realbetrieb ausgestoßenen Emissionen sein.<sup>36</sup>

Da die Emissionsprüfungen bislang unter Prüfbedingungen stattfinden, kam es in der Folge tatsächlich zu Diskrepanzen zwischen den unter Prüfbedingungen und denen im Realbetrieb gemessenen Werten (insbesondere bei Dieselfahrzeugen). Die EU ist mit sich dessen seit länge-

---

<sup>35</sup> Dies sind Grenzwerte zum Kohlenmonoxid im Leerlauf (Art. 3 Abs. 7), den Gasemissionen aus dem Kurbelgehäuse (Art. 3 Abs. 8) und der Prüfung der Auspuffemissionen bei niedrigen Umgebungstemperaturen für Dieselfahrzeuge (Art. 3 Abs. 9).

<sup>36</sup> In der Verordnung (EG) 715/2007 wird wiederholt auf „normale Fahrbedingungen“ abgestellt. Damit sind wohl realistische Fahrbedingungen gemeint; die Prüfungsbedingungen werden aber durch die Verordnung (EG) 692/2008 festgelegt, die bisher lediglich „Laborprüfungen“ im Rahmen des Typpenehmigungsverfahrens festlegt.

rer Zeit bewusst und hat schon bei Erlass der Verordnung (EG) 715/2007 den Auftrag an die EU-Kommission formuliert, realistischere Prüfungsverfahren zu entwickeln. In der Folge wurden Reformbestrebungen angestoßen, die in Anpassungen der Prüfbedingungen resultierten (vgl. Ziffer II.3)

### **1.2.3 Die gegenwärtigen Prüfverfahren zur Einhaltung der Emissionsgrenzwerte**

Die Verordnung (EG) 692/2008 enthält die gegenwärtigen Vorgaben zu den Prüfverfahren für die Emissionsgrenzwerte. Zentrale Vorschrift ist insofern Art. 3 der Verordnung (EG) 692/2008, wonach der Hersteller nachzuweisen hat, dass ein Fahrzeug in Bezug auf dessen Emissionen<sup>37</sup> den Prüfanforderungen der Anhänge III bis VIII, X bis XII, XIV und XVI entspricht. Da nicht für jeden Fahrzeugtyp die gleichen Prüfungen anfallen, werden diese in Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Anhang I Abbildung 1.2.4 konkretisiert. Die Abbildung bzw. Tabelle<sup>38</sup> ist als Anlage 2 diesem Gutachten beigelegt.

Die in der Tabelle 1.2.4 genannten Prüfungen beziehen sich nicht direkt auf die Anhänge der Verordnung (EG) 692/2008, sondern werden als Prüfung Typ 1 bis Typ 6 bezeichnet, dazu gibt es Prüfungen zur Übereinstimmung im Betrieb, zu On-Board-Diagnosesystemen, zur CO<sub>2</sub>-Emissionen, zum Kraftstoffverbrauch sowie zur Abgastrübung. Allerdings ergibt sich aus dem Verzeichnis der Anhänge in der Verordnung (EG) 692/2008, welche Prüfungen in welchem Anhang geregelt sind. Das Verzeichnis liegt diesem Gutachten als Anlage 3 bei.

Die Anhänge der Verordnung (EG) 692/2008 verweisen für die Prüfverfahren jeweils weitgehend auf die UN/ECE-Regelung Nr. 83, nur einige abweichende Details werden zusätzlich in den Anhängen der Verordnung (EG) 692/2008 geregelt. Dadurch werden die entsprechenden Vorschriften der UN/ECE-Regelung direkt in das EU-Recht einbezogen.

Wichtigster Prüfungstyp in diesem Zusammenhang dürfte die Prüfung Typ 1 sein. Die Prüfung Typ 1 ist bislang die einzige Prüfung, mit der die Einhaltung der Euro 5- und Euro 6-Grenzwerte<sup>39</sup> kontrolliert wird. Daneben findet die Prüfung Typ 1 auch Anwendung bei der Prü-

---

<sup>37</sup> Art. 3 Abs. 1 erfasst auch den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen, die für die Zwecke dieses Gutachtens außer Betracht gelassen werden.

<sup>38</sup> Art. 3 Abs. 2 benutzt den Begriff „Abbildung 1.2.4“, in Anhang I wird allerdings der Begriff „Tabelle 1.2.4“ verwendet.

<sup>39</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang III Verordnung (EG) 692/2008.

fung der Übereinstimmung der Produktion<sup>40</sup> und bei der Prüfung der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge<sup>41</sup>.

### **1.2.4 Anforderungen der Prüfung Typ 1 (NEFZ)**

Die Prüfung Typ 1 dient der Prüfung der durchschnittlichen Abgasemissionen bei Umgebungsbedingungen. Die Prüfbedingungen entsprechen dem sog. „Neuen Europäischen Fahrzyklus“ („NEFZ“). Bei dem NEFZ handelt es sich um einen Anfang der 1990er Jahre von der UN/ECE und der EU-Kommission entwickelten Prüfungstyp, der seitdem in der EU zur Anwendung kommt. Die USA sowie Japan verwenden dagegen andere Prüfstandards.

Die Prüfbedingungen der Prüfung Typ 1 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

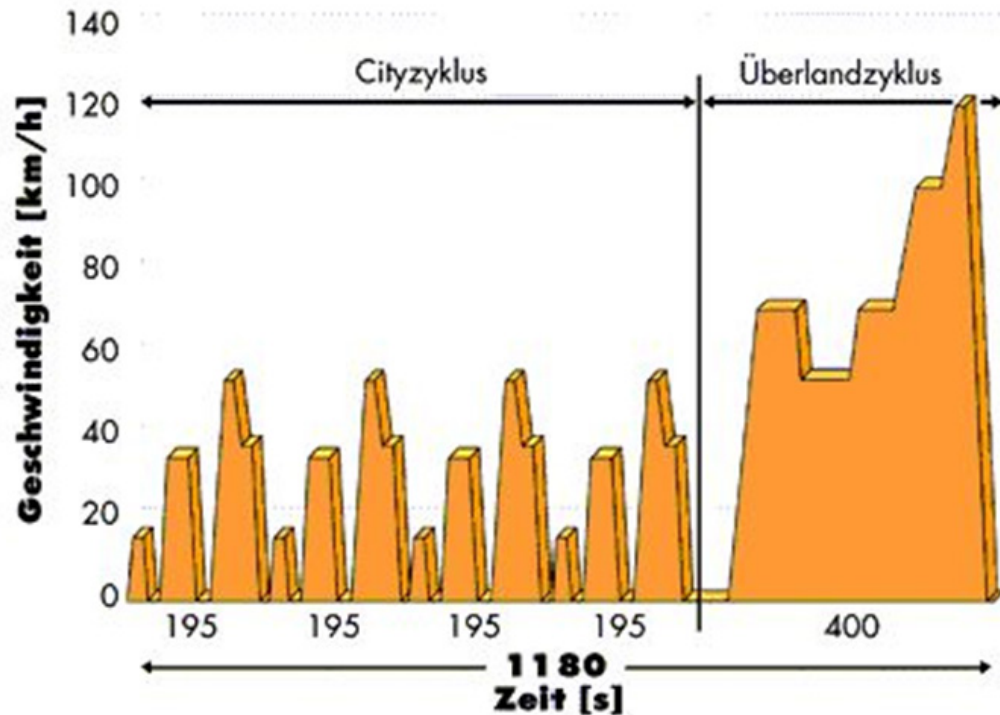
- Die Prüfung Typ 1 wird auf einem Abgasrollenprüfstand unter reproduzierbaren Umgebungsbedingungen nach einem festgelegten Geschwindigkeits-Zeit-Profil im Labor durchgeführt.
- Die Prüfung Typ 1 hat eine Gesamtdauer von 1180 Sekunden mit zwei unterschiedlichen Abschnitten: Teil 1 simuliert eine Innerortsfahrt bei einer Geschwindigkeit von maximal 50 km/h und häufigem Stillstandanteil (Dauer 780 Sekunden), Teil 2 deckt dagegen das Geschwindigkeitsfenster einer Außerortsfahrt mit kurzem Autobahnanteil ab (Dauer 400 Sekunden).
- Die Prüfung simuliert dabei eine Geradeausfahrt von ca. 11 km auf ebener Strecke bei moderater Beschleunigung, einer Durchschnittsgeschwindigkeit von 33,6 km/h und einer kurzzeitigen Maximalgeschwindigkeit von 120 km/h. Das Geschwindigkeits-Zeit-Profil entspricht folgender Abbildung:

---

<sup>40</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Nr. 4.2 Verordnung (EG) 692/2008. Für die Prüfung der Übereinstimmung der Produktion können daneben weitere Prüfverfahren Anwendung finden, vgl. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Nr. 4.1.1 Verordnung (EG) 692/2008.

<sup>41</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang II Anlage 1 Nr. 4.1 Verordnung (EG) 692/2008.

## Neuer Europäischer Fahrzyklus zur Messung von Emissionen



Quelle: <http://www.kfztech.de/kfztechnik/motor/abgas/abgas2.htm>

- Der Gesamtfahrwiderstand des getesteten Fahrzeugs soll möglichst nahe an dem einer Straße liegen, der Rollenprüfstand wird dazu entsprechend eingestellt. Der Rollenprüfstand simuliert auch die Schwungmasse des Fahrzeugs.
- Die sog. Vorkonditionierung besteht zunächst in einem dreimaligen Durchlaufen des Teils 2 der Prüfung Typ 1 auf dem Rollenprüfstand, woran sich eine Ruhephase von 6 bis 36 Stunden bei 20 bis 30 °C Umgebungstemperatur zum Erreichen eines Temperaturengleichs anschließt. Erst dann wird die Abgasmessung auf dem Rollenprüfstand nach einem Kaltstart bei einer Umgebungstemperatur zwischen 20 und 30 °C unter definierten Bedingungen für die Luftfeuchtigkeit und Luftdruck während eines weiteren Durchlaufs der Prüfung Typ 1 durchgeführt.

Die inhaltlichen Anforderungen ergeben sich im Einzelnen aus der UN/ECE-Regelung Nr. 83, Nr. 5.3.1 ff.

### **1.3 Übereinstimmung der Produktion**

Nach Art. 8 der Verordnung (EG) 692/2008 wird Prüfung der Übereinstimmung der Produktion im Sinne des Art. 12 der Richtlinie 2007/46/EG nach der Beschreibung im Typgenehmigungsbogen gemäß Anhang I Anlage 4 der Verordnung (EG) 692/2008 untersucht.

### **1.4 Übereinstimmung im Betrieb befindlicher Fahrzeuge**

Gemäß Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung (EG) 715/2007 haben die Hersteller sicherzustellen, dass die Auspuff- und Verdunstungsemissionen während der gesamten normalen Lebensdauer eines Kfz bei normalen Nutzungsbedingungen entsprechend der Verordnung wirkungsvoll begrenzt werden. Art. 3 Abs. 5 der Verordnung (EG) 692/2008 wiederholt diese Anforderung.

Die konkreten Prüfungsanforderungen ergeben sich aus Art. 9 der Verordnung (EG) 692/2008 i.V.m. Anhang II. Die Prüfung hinsichtlich der Auspuffemissionen richtet sich wiederum nach der Prüfung Typ 1.<sup>42</sup>

### **1.5 Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Einrichtungen**

Die Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Einrichtungen ist über eine Laufleistung von 160.000km zu prüfen. Diese Prüfung soll durch eine Alterungsprüfung auf dem Prüfstand durchgeführt werden, vgl. Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 der Verordnung (EG) 715/2007.

Die konkreten Prüfungsanforderungen sind Anhang VII der Verordnung (EG) 692/2008 zu entnehmen (Prüfung Typ 5). Danach entspricht die Dauerhaltbarkeitsprüfung am vollständigen Fahrzeug einer Alterungsprüfung über 160 000 km, die auf einer Prüfstrecke, auf der Straße oder auf einem Rollenprüfstand durchgeführt wird. Zudem darf der Hersteller die Dauerhaltbarkeitsprüfung auch auf einem Alterungsprüfstand vornehmen. Weitere Einzelheiten finden sich in dem genannten Anhang VII.

### **1.6 Zugehörigkeit zu einer PEMS-Prüfungsfamilie**

In der geänderten Verordnung (EG) 692/2008, die ab September 2017 gelten wird, ist im neu hinzugefügten Art. 3 Abs. 10 i.V.m. Anhang III A vorgeschrieben, dass zu genehmigende Fahrzeuge während einer RDE (Real Driving Emissions)-Prüfung nicht die im Anhang IIIA festgesetzten Grenzwerte überschreiten dürfen und die genehmigten Fahrzeuge auch während der gesamten normalen Nutzungsdauer die Grenzwerte einhalten müssen. Darüber werden Fahrzeuge zu einer sogenannten PEMS-Prüfungsfamilie im Sinne von Anhang IIIA Anlage 7 (Fahr-

---

<sup>42</sup> Vgl. Anhang II Nr. 4.1, 5.1 der Verordnung (EG) 692/2008.

zeuge mit ähnlichen Emissionsmerkmalen) zusammengefasst. Es muss also nicht für jede Neugenehmigung eine PEMS-Prüfung durchgeführt werden, solange ein Fahrzeug einer bestätigten PEMS-Prüfungsfamilie zugeordnet ist.

## **2. VORGABEN ZUR FUNKTIONSWEISE DES ABGASREINIGUNGSSYSTEMS**

Die Richtlinie 2007/46/EG, die Verordnung (EG) 715/2007 und die Verordnung (EG) 692/2008 machen keine konkreten technischen Vorgaben zur Funktionsweise des Abgasreinigungssystems. Vielmehr bleibt es den Herstellern überlassen, mit welcher technischen Lösung sie die Einhaltung der Grenzwerte erreichen.

Vorgeschrieben sind nach der Verordnung (EG) 715/2007 und der Verordnung (EG) 692/2008<sup>43</sup> aber On-Board-Diagnosesysteme (OBD) zur Emissionsüberwachung, mit dessen Hilfe Verschlechterungen oder Fehlfunktionen der emissionsmindernden Einrichtungen überwacht und gespeichert werden. Das OBD-System muss den Anforderungen der Anlage XI der Verordnung (EG) 692/2008 genügen, wobei dort wiederum auf Anhang 11 Abs. 3 der UN/ECE-Regelung Nr. 83 verwiesen wird und in Anlage XI lediglich die Ausnahmen von UN-/ECE-Regelung dargestellt werden.

## **3. VORGABEN ZU ABSCHALTEINRICHTUNGEN**

Der Verordnung (EG) 715/2007 lassen sich zu Abschaltanlagen folgende Vorgaben entnehmen:

Art. 3 Nr. 10 definiert eine Abschaltanlage wie folgt:

„Nr. 10 „Abschaltanlage“ ein Konstruktionsteil, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingelegten Getriebegang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter ermittelt, um die Funktion eines beliebigen Teils des Emissionskontrollsystems zu aktivieren, zu verändern, zu verzögern oder zu deaktivieren, wodurch die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert wird;“

Weitergehende Erläuterungen oder Prüfverfahren sind weder in der Verordnung (EG) 715/2007 noch der Verordnung (EG) 692/2008 enthalten, obwohl Art. 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) 715/2007 ausführt, dass „die Anforderungen zur Umsetzung des Absatzes 2“ (d.h. zu Abschaltanlagen) in der Verordnung (EG) 692/2008 erfolgen sollte.

---

<sup>43</sup> Insbesondere Art. 4 der Verordnung (EG) 692/2008.

### **3.1 Verbot von Abschaltvorrichtungen**

#### **3.1.1 Reichweite des Verbots der Verwendung von Abschaltvorrichtungen**

Für Abschaltvorrichtungen ist in Art. 5 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) 715/2007 bestimmt:

„Die Verwendung von Abschaltvorrichtungen, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern, ist unzulässig.“

Allerdings ist die Verwendung einer Abschaltvorrichtung in den Ausnahmefällen des Art. 5 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung (EG) 715/2007 zulässig

„(...), wenn:

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

In der (eingangs diesen Abschnitts wiedergegebenen) Definition zu Abschaltvorrichtungen nach Art. 3 Nr. 10 Verordnung (EG) 715/2007 wird auf „Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind“ abgestellt. Der Bezug auf diese Bedingungen wird allerdings in Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) 715/2007 nicht aufgegriffen, so dass sich die Frage stellt, ob Art. 3 Abs. 10 und Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) 715/2007 unterschiedliche Definitionen der Abschaltvorrichtung verwenden.<sup>44</sup>

Eine nähere Betrachtung der systematischen Zusammenhänge ergibt jedoch ein schlüssiges Regelungsgefüge:

Die Bedingungen des normalen Fahrbetriebs werden in der Verordnung nicht definiert. Nach gängigem Wortgebrauch sowie nach Sinn und Zweck der Verordnung (Verbesserung der Luftqualität durch Verringerung der Emissionen) dürften damit solche Fahrbedingungen gemeint sein, denen ein Fahrzeug überwiegend und üblicherweise ausgesetzt ist.

---

<sup>44</sup> Vgl. die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags (WD 7), „Abschaltvorrichtungen in Personenkraftwagen – Zur Reichweite des Verbots nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007“ vom 16. März 2016, S. 7 ff.



Fraglich bleibt, was kein normaler Fahrzeugbetrieb ist. Hier kann auf Art. 5 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung (EG) 715/2007 zurückgegriffen werden, wo Ausnahmen von der Verwendung von Abschaltvorrichtungen festgelegt werden. Liegt eine solche Ausnahme vor, herrscht keine normale Fahrsituation mit der Folge, dass das Verbot der Abschaltvorrichtung nicht greift. Da die Aufzählung der Ausnahmen abschließend ist, sind daneben keine weiteren Ausnahmen zulässig, so dass im Umkehrschluss alle anderen Fahrsituationen zum Normalbetrieb zählen.

Dieses Verständnis legt insbesondere Ziffer 2.16 der UN/ECE-Regelung Nr. 83 nahe. Denn die Regelungen zur Abschaltvorrichtung in der Verordnung 715/2007 wurden fast wortidentisch aus Ziffer 2.16 der UN/ECE-Regelung Nr. 83 übernommen und können daher als Auslegungshilfe dienen:

„Abschaltvorrichtung“ jedes Konstruktionselement, mit dem die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl, das Übersetzungsverhältnis, der Krümmerunterdruck oder eine andere Größe erfasst wird, um die Funktion jedes Teils des Emissionsminderungssystems, das die Wirksamkeit des Emissionsminderungssystems unter Bedingungen verringert, mit denen beim normalen Betrieb und bei der normalen Nutzung des Fahrzeugs vernünftigerweise gerechnet werden kann, zu aktivieren, zu modulieren, zu verzögern oder zu deaktivieren. Ein solches Konstruktionselement ist nicht als Abschaltvorrichtung anzusehen, wenn

2.16.1. die Notwendigkeit der Einrichtung mit dem Schutz des Motors vor Beschädigungen oder Unfällen und der Betriebssicherheit des Fahrzeugs begründet wird oder

2.16.2. die Einrichtung nach dem Anlassen des Motors nicht mehr wirksam ist oder

2.16.3. die Bedingungen im Wesentlichen in den Verfahren für die Prüfungen Typ I oder Typ VI aufgeführt sind;“

Hier werden die Ausnahmen im direkten Zusammenhang zur Definition der Abschaltvorrichtung aufgeführt, was den Schluss zulässt, dass es sich (nur) bei diesen abschließend aufgezählten Fällen nicht um „normale Fahrsituationen“ handelt und deshalb auch keine Abschaltvorrichtung vorliegt.

Ein anderes Verständnis wäre mit erheblichen Rechtsunsicherheiten und primärrechtlichen Bedenken verbunden. Denn dann müssten die Mitgliedsstaaten in ihrer nationalen Praxis über die Bedingungen des normalen Fahrzeugbetriebs entscheiden, was zu deutlichen Unterschieden in der Anwendung führen kann. Dies gälte dann auch für die Sanktionierung der Verwendung von Abschaltvorrichtungen nach Art. 13 Abs. 2 lit. d) der Ver-



ordnung (EG) 715/2007. Dies wäre schwerlich mit dem Prinzip der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts zu vereinbaren. Auch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur deutet diesen Begriff als die „realen Betriebsbedingungen“, die in der EU anzutreffen sind. Aufgrund der großen Unterschiede bei den realen Betriebsbedingungen in den Mitgliedstaaten wird daher auch ein Rückgriff auf die Maßstäbe des NEFZ für möglich gehalten.<sup>45</sup>

Es bleibt damit festzuhalten, dass die Verwendung von Abschaltvorrichtungen außer in den Ausnahmefällen des Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) 715/2007 als unzulässig anzusehen ist.

### **3.1.2 Ausnahmen nach Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) 715/2007**

Die in Art. 5 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung (EG) 715/2007 aufgeführten Ausnahmen vom Verbot von Abschaltvorrichtungen werden in der Verordnung nicht näher definiert. Weder durch die Rechtsprechung noch durch die EU-Kommission sind Präzisierungen zu den Ausnahmen entwickelt worden.

Ausnahmen von einer Verbotsregelung sind restriktiv auszulegen. Dies ergibt sich bereits aus dem Prinzip der Ausnahme und vor dem Hintergrund der Erwägungsgründe 5 und 6 der Verordnung (EG) 715/2007. Mit dem darin niedergelegten Ziel der Verbesserung der Luftqualität durch Senkung der Abgasemissionen<sup>46</sup> wäre es schwerlich vereinbar, wenn die Ausnahmen des Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) 715/2007 zu einer extensiven Nutzung von Abschaltvorrichtungen führen würden.

In Deutschland ist von den Herstellern für die Zulassung von Abschaltvorrichtungen vor allem von der Ausnahmeregelung in Art. 5 Abs. 2 lit. a) der Verordnung (EG) 715/2007 Gebrauch gemacht worden, wonach die Verwendung einer Abschaltvorrichtung zulässig ist, wenn

„die Einrichtung notwendig ist, um den Motor vor Beschädigung oder Unfall zu schützen und um den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten“.

---

<sup>45</sup> Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, S. 122

<sup>46</sup> Vgl. Erwägungsgründe 5 und 6 der Verordnung (EG) 715/2007.

Diese praktische Handhabung der Ausnahmeregelung beruht auf einer weiten Interpretation der Norm<sup>47</sup> Allerdings enthält die Ausnahmeregelung in Art. 5 Abs. 2 lit. a) der Verordnung (EG) 715/2007 auch einen vergleichsweise weiten Interpretationsspielraum.

Nach ihrem Wortlaut kann jegliche Beschädigung des Motors ohne Rücksicht auf deren Erheblichkeit den Ausnahmetatbestand erfüllen.

Außerdem sind die Hersteller gem. Art 5 Abs. 1 Verordnung (EG) 715/2007 und Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 Verordnung (EG) 715/2007 verpflichtet, die Fahrzeuge so zu konstruieren, dass diese unter „normalen Betriebsbedingungen“ der Verordnung entsprechen und die Dauerhaltbarkeit von emissionsmindernden Einrichtungen bei normalen Nutzungsbedingungen über eine Laufleistung von 160.000 km sichergestellt ist.

Zur Einhaltung dieser Vorgabe werden von vielen Herstellern Abschaltvorrichtungen eingebaut und dafür die Ausnahme in Art. 5 Abs. 2 lit. a) der Verordnung (EG) 715/2007 in Anspruch genommen. Der Ausnahmetatbestand selbst eröffnet den Herstellern hier also einen Handlungsspielraum, wie auch in dem Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur MV festgestellt wird.<sup>48</sup> Der Begriff „normale Betriebsbedingungen“ ist nicht näher erläutert und es liegt auf der Hand, dass die „normalen Betriebsbedingungen“ aufgrund der starken klimatischen Unterschiede innerhalb des Geltungsbereiches der Norm, nämlich sämtlichen Mitgliedstaaten der EU, eine sehr große Schwankungsbreite haben.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat deswegen die Bedingungen im NEFZ-Zyklus als Normalbedingungen angesehen. Um den Motor bei anderen Bedingungen vor einer Beschädigung, die sich auf die Laufleistung auswirken könnte, zu schützen, wären Abschaltvorrichtungen daher aufgrund der weiten Formulierung in der Verordnung nach Ansicht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zulässig.<sup>49</sup> Zutreffend wird auch erkannt, dass eine Überprüfung der Herstellerangaben aus rechtstaatlichen Gründen nur eingeschränkt möglich ist, wenn nicht im Testverfahren, also dem NEFZ-Zyklus; Diskrepanzen zu den Angaben der Hersteller auftreten.

---

<sup>47</sup> Vgl. den Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, S. 122.

<sup>48</sup> Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, S. 128

<sup>49</sup> Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, S. 122

Die Handhabung der Ausnahme darf freilich das Regel-/Ausnahmeverhältnis bei der Nutzung von Abschaltvorrichtungen nicht faktisch umkehren, weil das der Regelungssystematik der Norm (Verbotstatbestand mit Ausnahmeregelung) widersprechen würde. Erforderlich wäre es daher, durch ergänzende Regelungen der EU die Grenzen des Ausnahmestatbestandes zu verdeutlichen, ohne die berechtigten Interessen der Hersteller zu vernachlässigen.

Es kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die deutsche Rechtspraxis bei der Zulassung von Abschaltvorrichtungen auf einer weiten Interpretation der Regelungen zu Ausnahmen von dem Verbot von Abschaltvorrichtungen beruhte. Es kann aber nicht festgestellt werden, dass dadurch die Vorgaben des Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EG) 715/2007 in rechtlich zu beanstandender Weise angewendet wurden.

#### **4. VORGABEN ZU SANKTIONEN**

Die grundsätzliche Pflicht der Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Richtlinien ergibt sich aus den jeweiligen sekundärrechtlichen Bestimmungen i. V. m. Art. 249 Abs. 3 AEUV und betrifft auch die Verpflichtung zur Einführung wirksamer Sanktionen, soweit sie zur vollständigen Durchführung der Richtlinie erforderlich sind.<sup>50</sup>

##### **4.1. Vorgaben zu Sanktionen**

In Art. 46 der Richtlinie L 2007/46/EG ist bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen diese Richtlinie, insbesondere gegen die in Art. 31 vorgesehenen oder sich daraus ergebenden Verbote und die in Anhang IV Teil I aufgeführten Rechtsakte, anzuwenden sind und ergreifen alle für ihre Durchführung erforderlichen Maßnahmen. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

Art. 31 Abs. 1 bestimmt, unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedstaaten „den Verkauf, das Anbieten zum Verkauf oder die Inbetriebnahme von Teilen oder Ausrüstungen, von denen ein erhebliches Risiko für das einwandfreie Funktionieren von Systemen ausgehen kann, die für die Sicherheit des Fahrzeugs oder für seine Umweltwerte von wesentlicher Bedeutung sind“, erlauben. Im Umkehrschluss ist daraus abzuleiten, dass der Verkauf, das Anbieten zum Verkauf oder die Inbetriebnahme ohne die erforderliche Autorisierung durch eine Genehmigungsbehörde verboten ist.

---

<sup>50</sup> EuGH Rs. 14/83, von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1908, Rdnr. 22 f.

Anhang IV der Richtlinie enthält eine „Aufstellung der Rechtsakte zur Festlegung der Anforderungen für die EG-Fahrzeugtypgenehmigung“. Die „Aufstellung der Rechtsakte für die EG-Typgenehmigung von Kleinserienfahrzeugen der Klasse M1 gemäß Art. 22“ der Richtlinie ist in der Anlage zu Anhang IV enthalten. Daraus lässt sich das Verbot ableiten, gegen die Anforderungen zu verstoßen, die für die Erteilung von EG-Fahrzeugtypgenehmigungen normiert sind.

Die Regelung in Art 46 Richtlinie L 2007/46/EG enthält - mit Ausnahme der Bestimmung der für eine Sanktionierung relevanten Verbote - keine konkreten Vorgaben für die Art (Ordnungswidrigkeitsrecht, Verwaltungsrecht oder Strafrecht) oder das Ausmaß der festzulegenden Sanktionen. Im Bereich des Strafrechts kämen Vorgaben der EU zur Schaffung von Straftatbeständen und Strafhöhen ohnehin nur in Betracht, wenn es sich um die in Art. 83. Abs. 1 AEUV aufgeführten – hier nicht relevanten – Bereiche schwerer Kriminalität (Terrorismus, Menschenhandel u.ä.Kriminalitätsbereiche) oder um - durch gesonderten Beschluss des Rates - für vergleichbar erklärte Kriminalitätsbereiche handelt. Diese Voraussetzungen liegen hier erkennbar nicht vor.

Allenfalls könnte die EU durch eine Richtlinie dann konkrete Strafvorschriften (Mindestvorschriften) erlassen, wenn eine Angleichung der strafrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union in harmonisierten Regelungsbereichen angesehen wird (Art. 83 Abs. 2 AEUV). Solche Richtlinien bestehen für den hier untersuchten Bereich nicht und kämen auch erst dann in Betracht, wenn ein umfassendes Umsetzungsdefizit festgestellt wäre.

Daraus ergibt sich zunächst, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Festlegung von wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen nicht etwa die Schaffung von spezifischen Straftatbeständen für die Sanktionierung der Verstöße nach Art 46 L 2007/46/EG umfassen kann.

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, zu den in Art. 46 Richtlinie L 2007/46/EG aufgeführten Gegenständen wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen festzulegen, eröffnet den Mitgliedstaaten daher einen eigenen Regelungsspielraum, dessen Ausübung so lange unionsrechtlich nicht beanstandet werden kann, wie die festgelegten Sanktionen den Kriterien „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ entsprechen.

Die **Wirksamkeit einer Sanktion** bezieht sich auf den Sinn und Zweck der jeweils umzusetzenden Bestimmungen. Als wirksam wird eine Sanktionsregelung angesehen, wenn sie so ausgestaltet sei, dass die Verhängung der vorgesehenen Sanktion (und damit die Verwirklichung

der vom Unionsrecht vorgegebenen Ziele) nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werde.<sup>51</sup>

Mit dem Gebot der **Verhältnismäßigkeit** soll erreicht werden, dass die vorgesehenen Sanktionen nicht unverhältnismäßig hoch ausfallen und dadurch den Markt stören; die Mitgliedstaaten müssen unter bestimmten Voraussetzungen auch von der Auferlegung von Sanktionen absehen können.<sup>52</sup>

**Abschreckend** sind Sanktionen dann, wenn sich eine Sanktion nicht nur auf den Ausgleich der Folgen des Rechtsverstoßes beschränkt, sondern darüber merklich hinausgeht; weil anderenfalls der potenzielle Täter keinen Anreiz hätte, sich rechtstreu zu verhalten.<sup>53</sup> Darüber hinaus wird die Ansicht vertreten, für eine abschreckende Wirkung komme es nicht nur auf die Art und Höhe der Sanktion an, sondern auch auf die Wahrscheinlichkeit, mit der sie verhängt werden wird.<sup>54</sup>

Solange - wie hier - die Rechtsvorschriften der Union auf dem Gebiet der Sanktionen nicht harmonisiert sind, gilt nach der Rechtsprechung des EuGH die Befugnis der Mitgliedstaaten, „die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen“.<sup>55</sup> Der EuGH beschränkt sich darauf, die von den Mitgliedstaaten festgelegten Sanktionen auf ihre Verhältnismäßigkeit hin zu überprüfen.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> GA Kokott Schlussantr. v. 14.10.2004 – C-387/02, C-391/02, C-403/02, Slg. 2005, I-3565 – Berlusconi ua, Rn. 88

<sup>52</sup> Dausen EU-WirtschaftsR-HdB, H. Wettbewerbsregeln H. V. Verbraucherschutz Rn. 721-722

<sup>53</sup> Groeben, von der /Schwarze/Harald Spitzer/Ute Stiegel AEUV Art. 325 Rn. 29-31

<sup>54</sup> GA Kokott Schlussantrag vom 14.10.2004 – C-387/02, C-391/02, C-403/02, Slg.2005, I-3565 - Berlusconi ua, Rn, 89.

<sup>55</sup> EuGH Rechtssache Martón Urbán, C-210/10; Urteil des EuGH vom 9. Februar 2012, Rn. 23; EuGH Rechtssache Nutrivet D.O.O.E.L., Urteil vom 9. Juni 2016, Rn. 50; EuGH Rechtssache Robert Michal Chmielewski, Urteil vom 16. Juli 2015, Rn. 29; EuGH, Rechtssache Robert Michal Chmielewski, Urteil vom 16. Juli 2015, Rn. 29 billigt den Mitgliedstaaten einen „Wertungsspielraum“ zu

<sup>56</sup> EuGH Rechtssache Martón Urbán, C-210/10, Urteil des EugH vom 9. Februar 2012, Rn. 23; EuGH Rechtssache Nutrivet D.O.O.E.L., Urteil vom 9. Juni 2016,., Rn. 51 ff; EuGH Rechtssache Robert Michal Chmielewski, Urteil vom 16. Juli 2015, Rn. 25; EuGH Rechtssache Total Waste Recycling SRL vom 26. November 2015, Rn 52

#### 4.2. Vorgaben zu sonstigen Eingriffsmöglichkeiten (Schutzklauseln)

Neben den Sanktionen nach Art. 46 der Richtlinie 2007/46/EG im eigentlichen Sinne sieht die Richtlinie darüber hinausgehende Eingriffsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten in Kapitel XII, den sogenannten Schutzklauseln, vor, die ebenfalls eine sanktionierende Wirkung haben<sup>57</sup>:

- Wenn ein Fahrzeug, System, Bauteil oder eine selbstständige technische Einheit den Anforderungen der Richtlinie entspricht, aber ein erhebliches Risiko für die Sicherheit im Straßenverkehr oder die Umwelt darstellt oder die öffentliche Gesundheit ernsthaft gefährdet (Art. 29 RL 2007/46/EG), können die Mitgliedsstaaten die Zulassung oder den Verkauf oder die Inbetriebnahme für höchstens sechs Monate untersagen (Art. 29 Abs. 1).
- Sollte die Produktion nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmen (Art. 30 RL 2007/46/EG), so ergreift der Mitgliedsstaat, der die EG-Typengenehmigung erteilt hat, die „notwendigen Maßnahmen, einschließlich erforderlichenfalls eines Entzuges der Typengenehmigung (...)“ (Art. 30 Abs. 1). Sollte ein anderer Mitgliedsstaat feststellen, dass die Produktion nicht mit dem genehmigten Typen übereinstimmt, so kann er den Staat, der die Typengenehmigung erteilt hat, auffordern, die Übereinstimmung sicherzustellen (Art. 30 Abs. 3 S. 1). Der betroffene Mitgliedsstaat ergreift dann ebenfalls die notwendigen Maßnahmen (Art. 30 Abs. 3 S. 2).
- Risikobehaftete Teile oder Ausrüstungen, die das einwandfreie Funktionieren wesentlicher Systeme beeinträchtigen können, bedürfen gem. Art. 31 Richtlinie 2007/46/EG einer Genehmigung, deren Anforderungen in den Absätzen 5 bis 10 erläutert werden. Eine Autorisierung ist nur nach einer Abwägung des Risikos für die Sicherheit oder Umweltwerte zugunsten der Auswirkungen für Hersteller und Verbraucher (Art. 31 Abs. 2) möglich.
- Eine besonders geregelte Rechtsfolge bei Verstößen ist der Rückruf von Fahrzeugen (Art. 32 Richtlinie 2007/46/EG) im Falle eines erheblichen Risikos für die Verkehrssicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt. Der Hersteller muss in diesem Fall

---

<sup>57</sup> Vgl Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik: Gewährleistung der wirksamen Durchführung der EU-Politik durch das Strafrecht (KOM/2011/0573 endgültig), wo ausdrücklich festgestellt wird, dass verwaltungsrechtliche Sanktionen häufig ausreichend oder sogar effizienter als strafrechtliche Sanktionen seien, weil sie prompt verhängt werden können und ein breites Spektrum von Geldbußen über die Aussetzung von Lizenzen bis hin zum Ausschluss vom Recht auf staatliche Zuwendungen umfassen.

die Genehmigungsbehörde unterrichten (Art. 32 Abs. 1) und Abhilfemaßnahmen vorschlagen (Art. 32 Abs. 2). Sollten die Maßnahmen des Herstellers nicht ausreichen, so kann die Behörden die erforderlichen Schutzmaßnahmen bis hin zum Entzug der Genehmigung (Art 32 Abs. 3 S. 2) ergreifen.

#### **IV. UMSETZUNG DER RECHTSGRUNDLAGEN IN DAS NATIONALE RECHT**

##### **1. UMSETZUNG DER EU-RECHTSAKTE IN DAS NATIONALE RECHT**

Die Verordnungen (EG) 715/2007 und 692/2008 haben gem. Art. 288 Unterabs. 2 AEUV unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten und bedürfen daher keiner Umsetzung. Lediglich die Richtlinie 2007/46/EG bedurfte einer Umsetzung in das nationale Recht der Mitgliedstaaten.

###### **1.1 Umsetzung der Richtlinie**

Die Richtlinie 2007/46/EG musste bis zum 29. April 2009 (vgl. Art. 48 Abs. 1) von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Die Umsetzungsakte wurden auf [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) veröffentlicht.

In Deutschland wurde die Richtlinie mit der Verordnung zur Neuordnung des Rechts der Erteilung von EG-Genehmigungen für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung – EG-FGV) vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung umgesetzt.

Das EG-FGV wurde am 27. April 2009 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht, sodass die Richtlinie fristgerecht umgesetzt wurde. Die Richtlinie wurde insgesamt größtenteils sinngemäß oder durch Verweis auf die entsprechenden Artikel in der Richtlinie ins deutsche Recht übernommen, soweit sie an die Mitgliedsstaaten gerichtet ist. Vereinzelt wurde von einem optional eingeräumten Umsetzungsspielraum kein Gebrauch gemacht, zum Beispiel bei der in Art. 20 Richtlinie 2007/46/EG enthaltenen Option, eine EG-Typengenehmigung zu erteilen für neue Techniken oder Konzepte, die den Anforderungen für eine EG-Fahrzeug-Typengenehmigung nicht entsprechen.

Bei der Richtlinie 2007/46/EG handelt es sich um eine Rahmenrichtlinie. Sie schafft einen harmonisierten Rahmen für das Genehmigungsverfahren von neuen Fahrzeugen sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technischen Einheiten für Fahrzeuge. Angaben zu den konkreten technischen Anforderungen enthält die Richtlinie nicht, diese sind vielmehr in einzelnen Verordnungen geregelt (Überblick in Anhang IV der Richtlinie). Folglich haben die in den Verordnungen enthaltenen Vorgaben zum Geltungsbereich der Grenzwerte oder Vorgaben zum



Funktionieren des Abgasreinigungssystems und zur Abschalteneinrichtung unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten haben und müssen daher nicht in das deutsche Recht umgesetzt werden müssen.

Die Richtlinie sieht darüber hinaus diverse Schutzklauseln vor, die der Umsetzung in das nationale Recht bedürfen.

## **1.2 Umsetzung der Sanktionen im Ordnungswidrigkeitsrecht**

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Festlegung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen in Deutschland zuvörderst im Ordnungswidrigkeitsrecht, namentlich durch die in § 37 EG-FGV enthaltene Regelung, umgesetzt worden.

§ 37 Abs. 1 EG-FGV bestimmt, dass die Feilbietung, Veräußerung oder das In-Verkehr-Bringen eines mit den Anforderungen der EG-FGV nicht übereinstimmenden Fahrzeuges, einer selbständigen technischen Einheit, eines Bauteils, eines Teils oder einer Ausrüstung eine Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 24 Abs. 1 StVG darstellt. Bei gewerbsmäßigem Verkauf handelt es sich um eine Ordnungswidrigkeit nach § 37 Abs. 1 EG-FGV i.V.m. § 23 Abs. 2 StVG.

§ 130 Abs. 3 OWiG normiert die Haftung des Unternehmensinhabers für den Fall, dass er eine unternehmensbezogene bzw. betriebliche Aufsichtspflicht verletzt.

Nach § 30 OWiG haftet das Unternehmen im Falle einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit u.a. eines vertretungsberechtigten Organs oder eines Mitglieds eines solchen Organs. Danach kann eine Geldbuße nicht nur gegen natürliche Personen, sondern auch gegen das Unternehmen verhängt werden.

Für die Bemessung der zu erwartenden Geldbuße als Sanktion für die Ordnungswidrigkeit kommen §§ 130 Abs. 3 OWiG und § 30 Abs. 2 OWiG zur Anwendung.

Die Geldbuße, die nach § 130 Abs. 3 OWiG gegen den Inhaber des Unternehmens oder gemäß § 30 Abs. 2 OWiG gegen das Unternehmen selbst verhängt werden kann, würde grundsätzlich selbst dann, wenn ein vorsätzlicher, auch strafrechtlich relevanter Verstoß festgestellt würde, EUR 10 Millionen nicht übersteigen.<sup>58</sup>

Die Bestimmung in § 30 Abs. 3 OWiG ordnet darüber hinaus für die Haftung der Unternehmen die entsprechende Anwendung der Regelung des § 17 Abs. 4 OWiG an. Danach soll die Geldbuße den wirtschaftlichen Vorteil übersteigen, den das Unternehmen aus der Tat gezogen hat.

---

<sup>58</sup> S. Fußnote 75 Isfen, Mehr Schein als Sein – die VW Abgasaffäre, JA 2016, 1,



Zu diesem Zweck darf das gesetzliche Höchstmaß der Geldbuße überschritten werden, § 17 Abs. 4 Satz 2 OWiG. Daraus folgt, dass der wirtschaftliche Vorteil, der dem Unternehmen aus der Tat zugeflossen ist, rechnerisch die unterste Grenze der Geldbuße darstellt.<sup>59</sup>

Dieses Verständnis entspricht auch der deutschen Rechtspraxis. So erging gegen die Siemens AG im Zuge der Korruptionsaffäre im Jahr 2008 ein Bußgeldbescheid der Staatsanwaltschaft München über knapp 600 Millionen Euro.<sup>60</sup> Gegen das Unternehmen MAN wurde im Jahr 2009 wegen Korruption ein Bußgeld in Höhe von 150 Millionen Euro verhängt.<sup>61</sup> Diese Fälle aus der Vergangenheit zeigen, dass den Unternehmen nach den Umständen des Einzelfalls hohe Sanktionen auch tatsächlich auferlegt werden.

Freilich ist bei der Verhängung hoher Geldbußen zu beachten, dass diese im Einzelfall auch verhältnismäßig sein müssen. Dies ist in Deutschland jedenfalls durch die gerichtliche Überprüfbarkeit von Bußgeldbescheiden im Einzelfall gewährleistet.

Damit kann festgestellt werden, dass im deutschen Recht wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen festgelegt sind. Insbesondere besteht kein Zweifel daran, dass nach deutschem Ordnungswidrigkeitsrecht abschreckende Sanktionen verhängt werden können. Denn das deutsche Ordnungswidrigkeitsrecht ist – wie nach dem Verständnis der abschreckenden Wirkung einer Sanktion verlangt - darauf eingerichtet, gegen die Unternehmen unabhängig von der Verpflichtung zum Ausgleich des rechtswidrigen Zustandes auch Geldbußen zu verhängen, die mindestens zur Abschöpfung des geldwerten Vorteils führen und folglich einen besonderen Anreiz zum rechtmäßigen Verhalten bieten.

### **1.3 Sanktionen aufgrund strafrechtlicher Bestimmungen**

Unabhängig davon, dass Deutschland seine Verpflichtung zur Festlegung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen bereits durch die Schaffung von § § 37 EG-FGV und seine Einbettung in das Sanktionssystem des deutschen Ordnungswidrigkeitsrecht erfüllt hat, kommen bei Verstößen gegen die Richtlinie und die Verordnungen, bei denen die Beschaffenheit der Fahrzeuge negativ von den Vorgaben abweicht, auch strafrechtliche Konsequenzen in Betracht.

---

<sup>59</sup> vgl. Bußgeldbescheid der StA München gegen Siemens AG vom Dezember 2009.

<sup>60</sup> <http://www.siemens.com/press/pool/de/events/2008-12-PK/MucStaats.pdf>

<sup>61</sup>

[http://www.corporate.man.eu/man/media/de/content\\_medien/doc/global\\_corporate\\_website\\_1/investor\\_relations\\_1/hv/2014\\_8/man\\_hv\\_2014\\_zus\\_\\_bericht\\_vorstand\\_ar\\_d\\_pdf.pdf](http://www.corporate.man.eu/man/media/de/content_medien/doc/global_corporate_website_1/investor_relations_1/hv/2014_8/man_hv_2014_zus__bericht_vorstand_ar_d_pdf.pdf)

Nach dem Straftatbestand in § 263 Abs. 1 StGB dürften die Verantwortlichen beim Verkauf eines Fahrzeugs mit manipulierten Abgaswerten wegen Betruges gegenüber und zulasten der Autokäufer strafbar sein.<sup>62</sup> Als Täter kommen diejenigen Personen in Frage, die Einfluss auf die Entscheidung zum Verkauf der Fahrzeuge unter Einsatz von Manipulationssoftware hatten.<sup>63</sup> Gem. § 263 Abs.3 StGB könnte gegen die Täter sogar eine Freiheitsstrafe von bis zu 10 Jahren verhängt werden, wenn eine „gewerbsmäßige Begehungsweise“ und ein „Vermögensverlust großen Ausmaßes“ nachgewiesen wird.

Im Zusammenhang mit der rechtspolitischen Diskussion um manipulierte Abschaltvorrichtungen wurde auch die Frage erörtert, ob die Einführung eines Unternehmensstrafrechts zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität notwendig sei und teilweise auch dessen Einführung gefordert.<sup>64</sup> Aufgrund der umfangreichen Möglichkeiten der Sanktionierung von Verstößen nach dem Ordnungswidrigkeitengesetzes wird die Einführung eines Unternehmensstrafrechts jedoch allgemein nicht als erforderlich angesehen.<sup>65</sup> Aus den Vorgaben für Sanktionen nach Art. 46 der Richtlinie L 2007/46/EG folgt jedenfalls nicht, dass die Mitgliedstaaten zur Schaffung eines Unternehmensstrafrechts für Verstöße gegen diese Richtlinie verpflichtet wären.

Danach kann hier festgehalten werden, dass Deutschland die Verpflichtung zur Festlegung von wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen für Verstöße gegen die Richtlinie L 2007/46/EG und die darin bezeichneten Rechtsakte in vollem Umfang erfüllt hat.

#### **1.4 Umsetzung der Schutzklauseln**

Für die Umsetzung der Regelungen zu den Schutzklauseln in Art. 29 und 30 Richtlinie 2007/46/EG wurde in der deutschen Umsetzungsregelung EG-FGV folgende Struktur gewählt:

§ 25 EG-FGV bezieht sich auf EG-Typengenehmigungen, die in Deutschland erteilt wurden:

---

<sup>62</sup> Sachstand Manipulation von Emissionskontrollsystemen durch Autohersteller – Mögliche zivil- und strafrechtliche Implikationen, Deutscher Bundestag, WD 7 -3000 – 184/15

<sup>63</sup> Isfen, Mehr Schein als Sein – die VW Abgasaffäre, JA 2016, 1, Abschnitt 6.

<sup>64</sup> Isfen, Mehr Schein als Sein – die VW Abgasaffäre, JA 2016, 1, Abschnitt D

<sup>65</sup> Grützner, Unternehmensstrafrecht vs. Ordnungswidrigkeitsrecht, CCZ 2015, 56; Leipold, Kommt das Unternehmensstrafrecht, NJW-Spezial 2013, 696; CB 2016, Heft 08, Umschlagteil, 1, Die Causa Volkswagen zeigt: Wir brauchen kein Verbandsstrafgesetzbuch!

- In Umsetzung von Art. 30 der Richtlinie, in dem die Übereinstimmung der Produktion mit dem genehmigten Typ geschützt wird, kann das Kraftfahrt-Bundesamt gem. § 25 Abs. 1 EG-FGV „die erforderlichen Maßnahmen“ mit einem pauschalen Verweis auf die Richtlinie anordnen, um die Übereinstimmung sicherzustellen. Konkrete Handlungsvorgaben an das Kraftfahrt-Bundesamt werden ab Art. 30 Abs. 2 genannt, wo die Anordnung nachträglicher Nebenbestimmungen und in Abs. 3 der Widerruf oder die Rücknahme der Genehmigung vorgesehen ist.
- Die Bestimmung von Art. 29 (Mit der Richtlinie übereinstimmende Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten) wurde in § 25 Abs. 3 Nr. 2 EG-FGV umgesetzt, der dem Kraftfahrt-Bundesamt die Möglichkeit gibt, die Genehmigung zurückzunehmen oder zu widerrufen.

§ 26 EG-FGV regelt die Geltung der in anderen Mitgliedstaaten erteilten Genehmigungen:

- In § 26 Abs. 2- 4 EG-FGV wird dem Kraftfahrtbundesamt die Möglichkeit eröffnet, eine Prüfung im jeweiligen Mitgliedstaat zu ersuchen (Abs. 2) oder die Zulassung im Inland zu untersagen (Abs. 3).
- Stellt ein Fahrzeug, ein System, Bauteil oder selbstständige technische Einheit ein Risiko im Sinne des Art. 29 dar, kann es gem. § 26 Abs. 3 EG-FGV den Vertrieb für höchstens sechs Monate untersagen.
- Die EG-Autorisierung für risikobehaftete Teile und Ausrüstungen aus Art. 31 Richtlinie 2007/46/EG ist in § 14 EG-FGV umgesetzt. Hier wurde explizit auf Artikel 31 der Richtlinie verwiesen. Ein Widerruf oder Rücknahme der EG-Autorisierung ist gem. § 14 Abs. 4 EG-FGV möglich, wenn keine Übereinstimmung mit dem autorisierten Teil besteht (Voraussetzung in Art. 31 Abs. 8 S.2), von Teilen oder Ausrüstungen ein erhebliches Risiko für Verkehrssicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt feststeht (Abwägung aus Art. 31 Abs. 2) oder der Hersteller über kein wirksames System der Überwachung der Übereinstimmung verfügt (Voraussetzung in Art. 31 Abs. 9).
- Der Rückruf von Fahrzeugen nach Art. 32 Richtlinie 2007/46/EG, für die bereits eine EG-Typengenehmigung bestand, wurde in § 7 Abs. 2 EG-FGV mit Verweis auf die Richtlinie umgesetzt. Der Hersteller muss geeignete Maßnahmen ergreifen, um ein Risiko für die Verkehrssicherheit, Umwelt oder öffentliche Gesundheit zu beseitigen. Ergreift der Hersteller keine wirksamen Maßnahmen, kann das Kraftfahrt-Bundesamt die EG-Typengenehmigung widerrufen oder zurücknehmen (§ 7 Abs. 2 S. 3 EG-FGV).

Im Ergebnis kann hier festgestellt werden, dass in Deutschland die Vorgaben zu den Schutzklauseln vollständig umgesetzt worden sind.

### 1.5 Umsetzung der Vorgaben für Sanktionen nach Art 46 der Richtlinie 2007/46/EG in anderen EU-Staaten

An dieser Stelle soll zum Zwecke eines Vergleichs noch ein - cursorischer - Blick auf die Umsetzung der Vorgaben für Sanktionen nach Art. 46 Richtlinie 2007/46/EG in anderen Mitgliedstaaten gegeben werden.

- Die Richtlinie 2007/46/EG wurde in Österreich im Kraftfahrzeuggesetz umgesetzt. § 134 Abs. 1 des Kraftfahrzeuggesetzes bestimmt, dass bei Zuwiderhandeln des Gesetzes eine Geldstrafe von bis zum EUR 5.000 festgesetzt werden kann, bei Uneinbringbarkeit mit Freiheitsstrafe bis zu 6 Wochen.
- Im Vereinigten Königreich erfolgte die Umsetzung durch den Road Vehicles (Approval) Regulations Act von 2009. In Regulation 33 werden die Sanktionen festgelegt. Ein Verstoß gegen den die Regulations stellt eine „offence (leading to a fine or conviction)“ dar, der demnach mit einer Geldbuße oder einer strafrechtlichen Verurteilung geahndet werden kann. Die Sanktionen wurden in das britische Fallrechtssystem eingebettet, ohne eine konkrete Höhe des zu erwartenden Bußgeldes anzugeben<sup>66</sup>
- Irland setzte die Sanktionierung in der Regulation 12 des S.I. No. 157 of 2009 und mit Regulation 25 des S.I. No. 158 of 2009 um. Danach sind Höchststrafen von bis zu EUR 100.000 oder sechs Monate Freiheitsstrafe vorgesehen.<sup>67</sup>
- Die Umsetzung im Königreich Belgien erfolgte in Art. 83 des Arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité. Diese Vorschrift verweist auf Art. 3 bis 5 des loi du 21 juin 1985 relatif aux conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité, wonach für die Höhe von Bußgeldern nach den jeweiligen Vergehen differenziert wird. Danach können Bußgelder bis zur maximalen Höhe von EUR 7 Mio. festgesetzt werden (Art 4 § 1).<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Mitteilung der britischen Regierung betreffend die Richtlinie 2007/46/EG vom 22. März 2013, Referenznummer (2009)51630

<sup>67</sup> Mitteilung der irischen Regierung betreffend die Richtlinie 2007/46/EG vom 28. Februar 2013, ohne Referenznummer

<sup>68</sup> Mitteilung der belgischen Regierung betreffend die Richtlinie 2007/46/EG vom 12. Februar 2013, belgische Referenznummer DGTRSR/RV/2013-HD/Art 46 D 2007/46/CE

- In Italien wurde die Richtlinie im Decreto Legislativo 30 Aprile 1992, n. 285 umgesetzt. Auch hier werden, ähnlich wie in Belgien, verschiedene Bußgeldhöhen für unterschiedliche Vergehen festgesetzt. Die maximale Höhe eines Bußgeldes beträgt hier EUR 10.604 (Art 74 Abs. 6).<sup>69</sup>

Der Vergleich der deutschen Sanktionsregeln mit denen ausgewählter anderer Mitgliedsstaaten zeigt, dass die Verpflichtung aus Art. 46 der Richtlinie L 2007/46/EG in unterschiedlicher Weise in das jeweilige nationale Sanktionssystem eingegliedert wurde. Dies entspricht grundsätzlich dem Zweck der Regelung in Art 46 Richtlinie L 2007/46/EG, der es den Mitgliedstaaten überlässt (und auch grundsätzlich überlassen muss), die nach der Vorschrift verlangten „wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen“ zu bestimmen.

Im Hinblick auf die abschreckende Wirkung von Sanktionen darf nach der vorstehenden Übersicht festgehalten werden, dass die Integration der Sanktionen in das deutsche Ordnungswidrigkeitsrecht keine Höchstgrenze für die Verhängung von Bußgeldern vorsieht und deshalb gut geeignet ist, nach der Schwere der Verstöße vorzugehen; dabei kann auch der rechtswidrig erlangte wirtschaftliche Vorteil abgeschöpft werden.

## **2. UMSETZUNG DER UN/ECE-REGELUNG NR. 83 IN DAS RECHT DER MITGLIEDSSTAATEN**

Rechtliche Grundlage für den Erlass der UN/ECE-Regelungen und damit auch der Regelung Nr. 83 ist das am 20. März 1958 im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen geschlossene und mit Wirkung vom 16. Oktober 1995 geänderte „Übereinkommen über die Annahme einheitlicher technischer Vorschriften für Radfahrzeuge, Ausrüstungsgegenstände und Teile, die in Radfahrzeuge(n) eingebaut und/oder verwendet werden können, und die Bedingungen für die gegenseitige Anerkennung von Genehmigungen, die nach diesen Vorschriften erteilt wurden“ (im Folgenden: Geändertes Übereinkommen).

Die Europäische Union ist dem Geänderten Übereinkommen mit dem „Beschluss 97/836/EG des Rates beigetreten. Regelungen und Änderungen von Regelungen, die dem Geänderten Übereinkommen jeweils als Anhang beigefügt werden, können sowohl von der EU als auch von der Bundesrepublik Deutschland angenommen werden.

Nach Art. 216 Abs. 2 AEUV binden die von der Europäischen Union geschlossenen Übereinkünfte „die Organe der Union und die Mitgliedsstaaten“. Art. 216 Abs. 2 AEUV ordnet demnach die Bindungswirkung auch für die Mitgliedstaaten an. Für sie besteht eine unionsrechtliche Verpflichtung, die Übereinkünfte der Union zu beachten und im innerstaatlichen Raum durchzuführen.

---

<sup>69</sup> Mitteilung der italienischen Regierung betreffend die Richtlinie 2007/46/EG vom 26. März 2013, ohne Referenznummer

ren (vgl. EuGH NJW 1983, 508 [509]). Der Beitritt der EU zu dem Geänderten Übereinkommen bedeutet jedoch nicht, dass sämtliche auf der Grundlage des Geänderten Übereinkommens beschlossenen Regelungen für die EU unmittelbar verbindlich sind. Die EU hat vielmehr gemäß Art. 3 Abs. 1 des Beschlusses 97/836/EG des Rates vom 27. November 1997 ihren Beitritt zu den im Anhang II des Beschlusses 97/836/EG des Rates aufgeführten UN/ECE-Regelungen beschränkt. Dort aufgeführt ist auch die UN/ECE-Regelung Nr. 83. Eines gesonderten Transformationsaktes in nationales Recht der Bundesrepublik Deutschland bedurfte es daher nicht.

Dr. Dieter Neumann

## ANHANG I

## EMISSIONSGRENZWERTE

Tabelle 1

## Euro-5-Emissionsgrenzwerte

Fahrzeug- klasse	Gruppe	Bezugs- masse (RM) (kg)	Grenzwerte													
			Masse des Kohlenmonoxids (CO)		Masse der gesamten Kohlenwasserstoffe (THC)		Masse der Nicht- methankohlenwasser- stoffe (NMHC)		Masse der Stickstoffoxide (NO <sub>x</sub> )		Summe der Massen der gesamten Kohlenwas- serstoffe und der Stick- stoffoxide (THC + NO <sub>x</sub> )		Partikelmasse (PM)		Partikelzahl <sup>(1)</sup> ( <sup>(P)</sup> )	
			L <sub>1</sub> (mg/km)		L <sub>2</sub> (mg/km)		L <sub>3</sub> (mg/km)		L <sub>4</sub> (mg/km)		L <sub>2</sub> + L <sub>4</sub> (mg/km)		L <sub>5</sub> (mg/km)		L <sub>6</sub> (#/km)	
			PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI
M	—	Alle	1 000	500	100	—	68	—	60	180	—	230	5,0	5,0	—	—
N <sub>1</sub>	I	RM ≤ 1 305	1 000	500	100	—	68	—	60	180	—	230	5,0	5,0	—	—
	II	1 305 < RM ≤ 1 760	1 810	630	130	—	90	—	75	235	—	295	5,0	5,0	—	—
N <sub>2</sub>	III	1 760 < RM	2 270	740	160	—	108	—	82	280	—	350	5,0	5,0	—	—
			2 270	740	160	—	108	—	82	280	—	350	5,0	5,0	—	—

Erläuterung: PI = Fremdzündungsmotor, CI = Selbstzündungsmotor.

(1) Ein Grenzwert für die Partikelzahl wird so rasch wie möglich, spätestens zum Inkrafttreten der Euro-6-Norm festgelegt.

(2) Die Grenzwerte für die Partikelmasse für Fremdzündungsmotoren gelten nur für Fahrzeuge mit Direkteinspritzung.

Tabelle 2  
Euro-6-Emissionsgrenzwerte

Fahrzeug- klasse	Gruppe	Bezugs- masse (RM) (kg)	Grenzwerte															
			Masse des Kohlen- monoxids (CO)		Masse der Kohlen- wasser- stoffe ins- gesamt (THC)		Masse der Nicht- methan- kohlen- wasser- stoffe (NMHC)		Masse der Stickstoff- oxide (NO <sub>x</sub> )		Summe der Massen der Kohlenwasser- stoffe und der Stickstoff- oxide (HC + NO <sub>x</sub> )		Partikel- masse (PM)		Partikelzahl <sup>(1)</sup> (PM)			
			L <sub>1</sub> (mg/km)	L <sub>2</sub> (mg/km)	L <sub>3</sub> (mg/km)	L <sub>4</sub> (mg/km)	L <sub>2</sub> + L <sub>4</sub> (mg/km)	L <sub>5</sub> (mg/km)	L <sub>2</sub> + L <sub>4</sub> (mg/km)	L <sub>5</sub> (mg/km)	L <sub>6</sub> (#/km)	L <sub>1</sub> (mg/km)	L <sub>2</sub> (mg/km)	L <sub>3</sub> (mg/km)	L <sub>4</sub> (mg/km)	L <sub>5</sub> (mg/km)	L <sub>6</sub> (#/km)	
M	—	Alle	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI
			1 000	500	100	—	68	—	60	80	—	170	—	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
N <sub>1</sub>	I	RM ≤ 1 305	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI
			1 000	500	100	—	68	—	60	80	—	170	—	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
N <sub>1</sub>	II	1 305 < RM ≤ 1 760	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI
			1 810	630	130	—	90	—	75	105	—	195	—	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
N <sub>2</sub>	III	1 760 < RM	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI
			2 270	740	160	—	108	—	82	125	—	215	—	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
			PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI
			2 270	740	160	—	108	—	82	125	—	215	—	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0

Erläuterung: PI = Fremdzündungsmotor, CI = Selbstzündungsmotor.

(1) Ein Grenzwert für die Partikelzahl wird in diesem Stadium festgelegt.

(2) Die Grenzwerte für die Partikelmasse für Fremdzündungsmotoren gelten nur für Fahrzeuge mit Direkteinspritzung.



Tabelle 3

**Grenzwert für Verdunstungsemissionen**

Masse der Verdunstungsemissionen (g/Prüfung)
2,0

Tabelle 4

**Grenzwerte für die Auspuffemissionen von Kohlenmonoxid und Kohlenwasserstoffen nach Kaltstart**

Prüftemperatur 266 K (- 7 °C)			
Fahrzeugklasse	Gruppe	Masse des Kohlenmonoxids (CO) L <sub>1</sub> (g/km)	Masse der Kohlenwasserstoffe (HC) L <sub>2</sub> (g/km)
M	—	15	1,8
N <sub>1</sub>	I	15	1,8
	II	24	2,7
	III	30	3,2
N <sub>2</sub>		30	3,2

Tabelle I.2.4

## Anwendung von Prüfvorschriften für die Typp Genehmigung und Erweiterungen

Fahrzeugklasse	Fahrzeuge mit Fremdzündungsmotor einschließlich Hybridfahrzeuge						Fahrzeuge mit Selbstzündungsmotor einschließlich Hybridfahrzeuge			
	Einstoffbetrieb			Zweistoffbetrieb <sup>(1)</sup>			Flexfuel-Betrieb <sup>(1)</sup>		Einstoffbetrieb	
	Otokraftstoff (E5)	Flüssiggas	Erdgas/Biomethan	Wasserstoff	Otokraftstoff (E5)	Otokraftstoff (E5)	Otokraftstoff (E5)	Otokraftstoff (E5)	Flexfuel-Betrieb (B5)	Dieselmotor (B5)
Bezugskraftstoff										
Gasförmige Schadstoffe (Prüfung Typ 1)	ja	ja	ja		ja (beide Kraftstoffe)	ja (beide Kraftstoffe)	ja (beide Kraftstoffe)	Ethanol (E85)	ja (beide Kraftstoffe)	ja
Partikel (Prüfung Typ 1)	ja (Direkt-einspritzung)	—	—		ja (Direkt-einspritzung) (Otokraftstoff)	ja (Direkt-einspritzung) (Otokraftstoff)	ja (Direkt-einspritzung) (Otokraftstoff)			ja
Leerlaufemissionen (Prüfung Typ 2)	ja	ja	ja		ja (beide Kraftstoffe)	ja (beide Kraftstoffe)	ja (beide Kraftstoffe)	ja (beide Kraftstoffe)		—
Kurbelgehäuseemissionen (Prüfung Typ 3)	ja	ja	ja		ja (Otokraftstoff)	ja (Otokraftstoff)	ja (Otokraftstoff)	ja (Otokraftstoff)		—
Verdunstungsemissionen (Prüfung Typ 4)	ja	—	—		ja (Otokraftstoff)	ja (Otokraftstoff)	ja (Otokraftstoff)	ja (Otokraftstoff)		—
Dauerhaltbarkeit (Prüfung Typ 5)	ja	ja	ja		ja (Otokraftstoff)	ja (Otokraftstoff)	ja (Otokraftstoff)	ja (Otokraftstoff)		ja
Niedrigtemperaturemissionen (Prüfung Typ 6)	ja	—	—		ja (Otokraftstoff)	ja (Otokraftstoff)	ja (Otokraftstoff)	ja (beide Kraftstoffe)		
Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge	ja	ja	ja		ja (beide Kraftstoffe)	ja (beide Kraftstoffe)	ja (beide Kraftstoffe)	ja (beide Kraftstoffe)		ja
On-Board-Diagnosesysteme	ja	ja	ja		ja	ja	ja	ja		ja
CO <sub>2</sub> -Emissionen und Kraftstoffverbrauch	ja	ja	ja		ja (beide Kraftstoffe)	ja (beide Kraftstoffe)	ja (beide Kraftstoffe)	ja (beide Kraftstoffe)		ja
Abgastrübung	—	—	—		—	—	—	—		ja

(1) Ist ein Fahrzeug mit Zweistoffbetrieb mit einem Flexfuel-Fahrzeug kombiniert, gelten beide Prüfungsvorschriften.

(2) Prüfung mit Otokraftstoff nur für Fahrzeuge, die vor den in Artikel 10. Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 genannten Daten typpgenehmigt sind. Ab diesem Zeitpunkt wird die Prüfung mit beiden Kraftstoffen durchgeführt.

## VERZEICHNIS DER ANHÄNGE

ANHANG I	Verwaltungsvorschriften für die EG-Typgenehmigung
Anlage 1	Überprüfung der Übereinstimmung der Produktion (1. statistisches Verfahren)
Anlage 2	Überprüfung der Übereinstimmung der Produktion (2. statistisches Verfahren)
Anlage 3	Muster des Beschreibungsbogens
Anlage 4	Muster des EG-Typgenehmigungsbogens
Anlage 5	OBD-Informationen
Anlage 6	Nummerierungsschema der EG-Typgenehmigung
Anlage 7	Bescheinigung des Herstellers über die Übereinstimmung mit den Anforderungen an die Leistung des OBD-Systems im Betrieb
ANHANG II	Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge
Anlage 1	Prüfung der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge
Anlage 2	Statistisches Verfahren für die Prüfung der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge
Anlage 3	Zuständigkeiten für die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge
ANHANG III	Prüfung der durchschnittlichen Abgasemissionen bei Umgebungsbedingungen (Prüfung Typ 1)
ANHANG IV	Emissionsdaten, die bei der Typgenehmigung für die Verkehrssicherheitsprüfung erforderlich sind
Anlage 1	Prüfung der Emission von Kohlenmonoxid im Leerlauf (Prüfung Typ 2)
Anlage 2	Messung der Abgastrübung
ANHANG V	Prüfung der Gasemissionen aus dem Kurbelgehäuse (Prüfung Typ 3)
ANHANG VI	Bestimmung der Verdunstungsemissionen (Prüfung Typ 4)
ANHANG VII	Prüfung der Dauerhaltbarkeit von emissionsmindernden Einrichtungen (Prüfung Typ 5)
Anlage 1	Standardprüfstandszyklus (SPZ)
Anlage 2	Standarddieselpfstandszklus (SDPZ)
Anlage 3	Standardstraßenfahrzyklus (SSZ)
ANHANG VIII	Prüfung der durchschnittlichen Abgasemissionen bei niedrigen Umgebungstemperaturen (Prüfung Typ 6)
ANHANG IX	Technische Daten der Bezugskraftstoffe
ANHANG X	Verfahren für die Emissionsprüfung bei Hybrid-Elektrofahrzeugen
ANHANG XI	On-Board-Diagnosesysteme (OBD-Systeme) für Kraftfahrzeuge
Anlage 1	Funktionelle Aspekte von On-Board-Diagnosesystemen
Anlage 2	Wesentliche Merkmale der Fahrzeugfamilie
ANHANG XII	Ermittlung der CO <sub>2</sub> -Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs
ANHANG XIII	EG-Typgenehmigung einer emissionsmindernden Einrichtung für den Austausch als selbständige technische Einheit
Anlage 1	Muster des Beschreibungsbogens
Anlage 2	Muster des EG-Typgenehmigungsbogens
Anlage 3	Muster des EG-Typgenehmigungszeichens
ANHANG XIV	Zugang zu Informationen über OBD-Systeme sowie Reparatur und Wartung von Fahrzeugen
Anlage 1	Zugang zu Informationen über OBD-Systeme sowie Reparatur und Wartungsinformationen von Fahrzeugen

---

ANHANG XV	Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge, die nach der Richtlinie 70/220/EWG typgenehmigt wurden
Anlage 1	Prüfung der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge
Anlage 2	Statistisches Verfahren für die Prüfung der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge
ANHANG XVI	Vorschriften für Fahrzeuge, die ein Reagens für ihr Abgasnachbehandlungssystem benötigen
ANHANG XVII	Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 715/2007
ANHANG XVIII	Sondervorschriften zu Anhang I der Richtlinie 70/156/EWG
ANHANG XIX	Sondervorschriften für Anhang III der Richtlinie 70/156/EWG

---