



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.4.2025
SWD(2025) 97 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/45/EU über die regelmäßige technische Überwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern und der Richtlinie 2014/47/EU über die technische Unterwegskontrolle der Verkehrs- und Betriebssicherheit von Nutzfahrzeugen, die in der Union am Straßenverkehr teilnehmen

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Zulassungsdokumente für Fahrzeuge und die in den nationalen Fahrzeugregistern erfassten Zulassungsdaten von Fahrzeugen sowie zur Aufhebung der Richtlinie 1999/37/EG des Rates

{COM(2025) 179 final} - {COM(2025) 180 final} - {SEC(2025) 119 final} -
{SWD(2025) 96 final} - {SWD(2025) 98 final} - {SWD(2025) 99 final}

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Ziel dieser Initiative ist es, die Auswirkungen der drei Richtlinien des Pakets zur Verkehrs- und Betriebssicherheit auf die Straßenverkehrssicherheit und die Umweltverträglichkeit der Fahrzeuge zu bewerten und weiter zu verbessern. Trotz der bestehenden EU-Rechtsvorschriften und Verbesserungen bei der Fahrzeugtechnologie, z. B. aktive Sicherheits- und intelligente Fahrerassistenzsysteme in Neufahrzeugen, sind immer noch unsichere Fahrzeuge auf den Straßen in der EU unterwegs und tragen als Haupt- oder Mitursache zu Unfällen bei. Einige unsichere Fahrzeuge, d. h. solche mit erheblichen oder gefährlichen Mängeln, fallen bei der regelmäßigen technischen Prüfung (periodic technical inspection – PTI) oder Unterwegskontrollen (roadside inspection – RSI) auf, andere wiederum werden gar nicht erkannt, weil die PTI oder RSI dafür nicht geeignet sind oder weil die Fahrzeuge nicht geprüft werden müssen. Unsichere Fahrzeuge umfassen auch solche mit sicherheitsrelevanten Manipulationen und mit nicht ordnungsgemäß gesicherter Ladung.

Das zweite Problem ist die unzureichende Kontrolle der Luftsabstoff- und Lärmemissionen von Fahrzeugen. Einige der im Rahmen der PTI derzeit durchgeföhrten Prüfungen sind nicht empfindlich genug, um Emissionsmängel zu erkennen, und die aktuellen Prüfverfahren sind nicht geeignet, die politischen Ziele der EU in Bezug auf Luftverschmutzung und Lärm zu erreichen. Die Messung der Stickoxidemissionen (NOx) oder der Partikelzahl (PN) von Neuwagen ist im geltenden Paket zur Verkehrs- und Betriebssicherheit noch nicht enthalten, sodass es derzeit keine EU-Vorschriften für die Prüfung von Fahrzeugen auf manipulierte/defekte NOx-Reduktionssysteme oder Dieselpartikelfilter gibt. Angesichts dieser Unzulänglichkeiten hat das Paket zur Verkehrs- und Betriebssicherheit im Hinblick auf die Verringerung der Anzahl der Fahrzeuge mit hohem Schadstoffausstoß an Bedeutung verloren. Außerdem sind die Richtlinien bei der Durchsetzung der Vorschriften im grenzüberschreitenden Verkehr und Handel mit Fahrzeugen in der EU nicht wirksam.

Die Richtlinien des Pakets zur Verkehrs- und Betriebssicherheit wurden einer Ex-post-Bewertung unterzogen, die parallel zur Folgenabschätzung durchgeführt wurde. Die Bewertung ergab, dass das Paket zur Verkehrs- und Betriebssicherheit seine Ziele, nämlich einen Beitrag zur Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit und zur Verringerung der Luftsabstoffemissionen aus dem Straßenverkehr zu leisten, nur teilweise erreicht hat. Defekte Fahrzeuge werden möglicherweise immer noch nicht entdeckt, da einige Fahrzeugkategorien in mehreren Mitgliedstaaten nicht der PTI oder RSI unterliegen oder Häufigkeit oder Umfang der Prüfungen nicht an ihr höheres Sicherheits- und Umweltrisiko angepasst ist. Die festgestellten Schwächen des derzeitigen Pakets zur Verkehrs- und Betriebssicherheit erfordern eine Anpassung der Richtlinien, um nicht nur dem aktuellen Bedarf, sondern auch künftigen Herausforderungen wie der Prüfung hochentwickelter Fahrerassistenzsysteme und automatisierter Systeme gerecht zu werden.

Der Straßenverkehr, insbesondere der Güterverkehr, ist ein internationaler Sektor, in dem die Zulassung und Kontrolle von Fahrzeugen auf EU- und internationaler Ebene (UN/ECE) geregelt ist. Er hat daher naturgemäß eine starke grenzüberschreitende Dimension. Die festgestellten Probleme bestehen in der gesamten Union und haben überall dieselben Ursachen.

Was soll erreicht werden?

Im Einklang mit dem europäischen Grünen Deal und der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität wird die Initiative zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit in der

EU, zur nachhaltigen Mobilität und zur Erleichterung des freien Personen- und Warenverkehrs in der EU beitragen. Die spezifischen Ziele der Initiative bestehen demnach in Folgendem: 1) die Kohärenz, Objektivität und Qualität der technischen Überwachung der heutigen und künftigen Fahrzeuge zu gewährleisten, 2) die Zahl der Manipulationen deutlich zu verringern und die Erkennung von Fahrzeugen mit Mängeln zu verbessern, damit defekte bzw. manipulierte Sicherheits- und Emissionskontrollsysteme (d. h. Luftverschmutzung und Lärmemissionen) sowie Kilometerstandbetrug aufgedeckt werden können, und 3) die elektronische Speicherung und den elektronischen Austausch spezifischer Fahrzeugdaten zu verbessern und somit das Problem der unzureichenden Verfügbarkeit solcher Daten und der gegenseitigen Anerkennung durch die Überwachungsstellen anzugehen.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Angesichts des im Binnenmarkt und international grenzüberschreitenden Charakters des Straßenverkehrs und der Automobilindustrie ist es wesentlich effizienter und effektiver, die Probleme auf EU-Ebene statt auf der Ebene der Mitgliedstaaten anzugehen. Auch wenn die nationalen Verfahren historisch bedingt unterschiedlich sind, sind ein gewisses Mindestmaß an Harmonisierung bei der Fahrzeugprüfung und gemeinsam vereinbarte Lösungen für den Austausch von Fahrzeugdaten zwischen den Mitgliedstaaten immer noch wirksamer als mehrere unkoordinierte nationale Lösungen. Durch die Anwendung gemeinsamer Vorschriften für die Prüfung moderner Fahrzeugtechnologien (Elektrofahrzeuge, hochentwickelte Fahrerassistenzsysteme und neueste emissionsmindernde Einrichtungen) können die Mitgliedstaaten Größenvorteile erzielen, und Hersteller von Prüfgeräten können ihre Produkte auf einem homogeneren Markt anbieten.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Zur Lösung der Probleme wurden vier politische Optionen (PO1a, PO1b, PO2 und PO3) konzipiert. Bei allen Optionen wird die PTI an Elektrofahrzeuge angepasst, und mit der regelmäßigen technischen Prüfung der Elektronik im Fahrzeug (ePTI) werden neue Prüfpositionen aufgenommen (einschließlich der Prüfung der Softwareintegrität von sicherheits- und emissionsrelevanten Systemen). Sie sehen auch neue Emissionsprüfverfahren für Partikel und NOx vor, die zur Anpassung an neuere Emissionsminderungstechnologien und zur Erfassung von Fahrzeugen mit hohem Schadstoffausstoß, einschließlich manipulierter Fahrzeuge, erforderlich sind. Eine Prüfung im Rahmen der technischen Überwachung nach jeder wesentlichen Änderung, die z. B. einen Wechsel des Antriebssystems oder der Emissionsklasse beinhaltet, ist bei allen Optionen ebenso erforderlich wie die Digitalisierung der Prüfbescheinigung, die Verknüpfung der nationalen Fahrzeugregister und die Erweiterung des Satzes harmonisierter Fahrzeugdaten in diesen Registern. Alle Optionen sehen zudem vor, dass die Mitgliedstaaten die Kilometerstände in nationalen Datenbanken erfassen und diese Aufzeichnungen im Falle einer erneuten Zulassung den anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen.

Neben den gemeinsamen Maßnahmen konzentriert sich **PO1a** auf eine effizientere Nutzung von Fahrzeugdaten (Zulassung und Status), einschließlich der Ausstellung von

Zulassungsbescheinigungen in digitaler Form. **PO1b** konzentriert sich auf wirksamere technische Prüfungen mithilfe von Fernmesstechnologien, die es ermöglichen, Fahrzeuge mit potenziell hohen Emissionen zu identifizieren, die entweder i) bei einer anschließenden Unterwegskontrolle unmittelbar nach ihrer Identifizierung kontrolliert oder ii) zu einer Emissionsprüfung in eine Prüfstelle gebracht werden können. Außerdem würde die Möglichkeit abgeschafft, Krafträder von der PTI auszunehmen, eine jährliche Emissionsprüfung für leichte Nutzfahrzeuge vorgeschrieben und die Kontrolle der Ladungssicherung zur Pflicht gemacht. Mit PO1b werden außerdem verpflichtende jährliche PTI für Fahrzeuge eingeführt, die zehn Jahre oder älter sind. PO1b würde den freien Personenverkehr erleichtern, indem vorgeschrieben wird, dass der Zulassungsmitgliedstaat die von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellte Prüfbescheinigung für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten anerkennt, sofern die nächste PTI im Zulassungsmitgliedstaat durchgeführt wird.

PO2 kombiniert die meisten Maßnahmen von PO1a und PO1b. Sie enthält eine zusätzliche Maßnahme zur Datenverwaltung, die die Verfahren und die Mittel für den Zugang zu technischen Fahrzeuginformationen (einschließlich bordeigener Daten) bestimmt. Außerdem würden Unterwegskontrollen für leichte Nutzfahrzeuge eingeführt. **PO3** ist die ehrgeizigste Option, da sie die Harmonisierung des Umfangs und der Verfahren der technischen Überwachung und die gegenseitige Anerkennung von Prüfbescheinigungen noch weiter vorantreibt. Zusätzlich zu den in PO2 enthaltenen Maßnahmen wird in PO3 der Anwendungsbereich der PTI auf ausnahmslos alle Krafträder und leichte Anhänger ausgeweitet und die RSI wird auf Krafträder ausgeweitet. Außerdem wird vorgeschrieben, dass in anderen EU-Mitgliedstaaten ausgestellte Prüfbescheinigungen von dem Mitgliedstaat, in dem die Zulassung erteilt wurde, uneingeschränkt anerkannt werden.

PO2 ist die bevorzugte Option, da sie als wirksam im Hinblick auf die Erreichung der politischen Ziele angesehen wird, eine hohe Effizienz und einen hohen Nettonutzen aufweist und mit den bewährten nationalen Strategien in diesem Bereich im Einklang steht.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die bevorzugte Option wird von der PTI-Industrie (CITA, FSD u. a.) sowie von Verbrauchern (FIA), Herstellern von Prüfgeräten (EGEA) und Herstellern von Krafträdern (ACEM) unterstützt. Sie wird auch von einigen Mitgliedstaaten unterstützt, insbesondere von denjenigen, in denen Tausende kleinerer Prüfstellen die technische Überwachung vornehmen. In Bezug auf den Zugang zu und den Austausch von Informationen betonten verschiedene Befragte (darunter CITA, EGEA und EReg), dass ein freier und einfacher Zugang zu bordeigenen Daten wichtig sei, um eine ordnungsgemäße Überprüfung der Fahrzeuge zu ermöglichen. Die in dieser Option vorgesehenen strengeren Anforderungen an die Ladungssicherung werden von der Logistikbranche nachdrücklich unterstützt.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

PO2 wird zur Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit in der EU beitragen, wobei die Auswirkungen auf schätzungsweise 6 912 gerettete Menschenleben und 64 885 vermiedene schwere Verletzungen im Zeitraum 2026-2050 im Vergleich zur Ausgangslage geschätzt werden. Durch die Verringerung der Luftschadstoff- und Lärmemissionen wird auch ein Beitrag zur nachhaltigen Mobilität geleistet, was zu externen Kosteneinsparungen führen wird,

die auf 83,4 Mrd. EUR geschätzt werden (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2026-2050 im Vergleich zum Ausgangswert). Sie wird zur Erleichterung des freien Personen- und Warenverkehrs in der EU beitragen, indem sie Hindernisse für die erneute Zulassung von Fahrzeugen in einem anderen Mitgliedstaat beseitigt und die (begrenzte) EU-weite Anerkennung von Prüfbescheinigungen ermöglicht.

Durch die Einführung von Prüfverfahren für die Überwachung von Elektrofahrzeugen, verbesserten Emissionsprüfungen (NOx- und PN-Messung) und Prüfverfahren für ADAS und andere Sicherheitssysteme dürfte PO2 erhebliche Vorteile bringen. Die Jahresuntersuchung von Fahrzeugen, die älter als zehn Jahre sind, wird nicht nur große Vorteile für die Sicherheit und die Umwelt mit sich bringen, sondern auch Tausende neuer Arbeitsplätze schaffen, insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen Arbeitsplätze in der Automobilindustrie verloren gehen. Vorteile werden auch durch die Einführung verpflichtender Kontrollen der Ladungssicherung und die Maßnahmen zur Datenverwaltung erwartet. Neue Prüfverfahren, wie z. B. Abgasfahnenmessung und Fernmessung zur Untersuchung der Schadstoff- und Lärmemissionen einer großen Zahl von Fahrzeugen, werden die Erkennung von Fahrzeugen mit hohem Ausstoß erheblich effizienter machen.

Es wird davon ausgegangen, dass PO2 die Erkennung verbessert und somit die Zahl der defekten und manipulierten Fahrzeuge verringert, auch durch die Ausweitung der Unterwegskontrolle auf leichte Nutzfahrzeuge. Es wird erwartet, dass sie zu einem erheblichen Rückgang der Manipulationen am Kilometerzähler führen wird, da der Kilometerstand erfasst werden muss und die Aufzeichnungen im Falle einer erneuten Zulassung zur Verfügung gestellt werden müssen. Weitere Vorteile sind die verpflichtende elektronische Prüfbescheinigung, die Einführung des Fahrzeugscheins in digitaler Form, der Zugang zu PTI-Berichten in nationalen Datenbanken und die Erweiterung des in den nationalen Zulassungsregistern enthaltenen Satzes an einschlägigen Fahrzeugdaten. Der Gesamtnutzen der bevorzugten politischen Option wird auf 391,6 Mrd. EUR im Vergleich zum Ausgangswert geschätzt (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2026-2050 im Vergleich zum Ausgangswert).

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Die Gesamtkosten der bevorzugten politischen Option (PO2) werden auf 65,9 Mrd. EUR geschätzt (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2026-2050 im Vergleich zum Ausgangswert). Der größte Teil dieser Kosten entfällt auf Verwaltungskosten für andere Unternehmen (d. h. Fahrzeughalter) im Zusammenhang mit zusätzlichen regelmäßigen technischen Prüfungen und der Zusammenarbeit mit den Behörden bei Unterwegskontrollen (rund 39 % der Gesamtkosten bei PO2), gefolgt von Anpassungskosten für Prüfstellen (für Ausrüstung, Schulungen und zusätzliche Prüfer für die Durchführung der Prüfung), die rund 35 % der Gesamtkosten bei PO2 entspricht. Die Verwaltungskosten für die nationalen öffentlichen Verwaltungen betreffen hauptsächlich die Einrichtung der Datenbank für Kilometerstände und den Betrieb des Systems (3,6 % der Gesamtkosten bei PO2). Die Verwaltungskosten für die Bürgerinnen und Bürger hingegen werden auf 21 % der Gesamtkosten der bevorzugten Option geschätzt und ergeben sich aus der verpflichtenden Jahresuntersuchung von Fahrzeugen, die älter als zehn Jahre sind, die Einführung von Unterwegskontrollen für Krafträder und die zusätzlichen Emissionsprüfungen für Fahrzeuge mit bekanntermaßen hohem Ausstoß. Sonstige Kosten machen einen relativ geringen Anteil an den Gesamtkosten aus.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Den KMU-Prüfstellen entstehen zusätzliche Kosten durch die Anpassung an Elektro- und Hybridfahrzeuge, die Einbeziehung von ePTI zur Überprüfung der Einhaltung der Verordnung über die allgemeine Sicherheit, verpflichtende PN- und NOx-Messungen, zusätzliche Emissionsprüfungen für leichte Nutzfahrzeuge und Geräuschmessung für Krafträder. Diese zusätzlichen Kosten betreffen die Ausbildung der Prüfer und die Anschaffung der erforderlichen Ausrüstung. Zusätzliche Kosten für die Ausrüstung bedeuten jedoch zusätzliche Einnahmen für die Hersteller von Werkstattausrüstung, von denen viele ebenfalls KMU sind. Gleichzeitig werden PTI-Betreiber in der Lage sein, etwaige Kostensteigerungen durch die Prüfgebühren auszugleichen, sodass sie ihre Rentabilität aufrechterhalten und gleichzeitig neue Einnahmequellen erschließen können. Von den 19 000 bis 20 000 neuen Arbeitsplätzen, die dank häufigerer und komplexerer Prüfungen geschaffen werden, werden vor allem KMU profitieren. Große PTI-Betreiber können zwar stärker profitieren als kleinere, aber im Prinzip sollten alle einen Vorteil daraus ziehen. Schließlich wird eine wirksamere Durchsetzung des Rahmens für die technische Überwachung einen faireren Wettbewerb gewährleisten, indem die Möglichkeiten der Erlangung von Preisvorteilen auf der Grundlage niedrigerer Fahrzeuggnormen und der Vermeidung der erforderlichen Wartung von Fahrzeugen verringert werden.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die bevorzugte politische Option wird voraussichtlich einmalige und wiederkehrende Verwaltungskosten für die Behörden der Mitgliedstaaten verursachen, die auf 2,39 Mrd. EUR geschätzt werden (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2026-2050). Diese Kosten werden durch die Maßnahme zur Bekämpfung von Kilometerstandbetrug verursacht, bei der ein System zur Erfassung der Kilometerstände von Fahrzeugen in Werkstätten und anderen Reparaturbetrieben entwickelt werden muss. Die einmaligen und wiederkehrenden Verwaltungskosten aufgrund dieser Maßnahme werden in Gegenwartswerten im Zeitraum 2026-2050 auf insgesamt 2,12 Mrd. EUR geschätzt. Darüber hinaus werden durch die Unterwegskontrollen von leichten Nutzfahrzeugen wiederkehrende Verwaltungskosten (d. h. Arbeitskosten für die zusätzlichen Kontrollen) entstehen, die auf 107,5 Mio. EUR geschätzt werden (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2026-2050 im Vergleich zum Ausgangswert).

Die Anpassungskosten für die bevorzugte politische Option werden auf insgesamt 207,2 Mio. EUR geschätzt (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2026-2050 im Vergleich zum Ausgangswert), wovon 29,7 Mio. EUR einmalige Kosten sind. Die bedeutendsten zusätzlichen Anpassungskosten für die Behörden entstehen durch die Einführung der Fernmessung und die Möglichkeit, die NOx-Emissionen von Lastkraftwagen mittels Abgasfahne zu messen, sowie durch die Installation von Akustikkameras. Dazu gehören einmalige Kosten für die Anschaffung der erforderlichen Ausrüstung, die Einrichtung der entsprechenden IT-Infrastruktur und die damit verbundene Schulung der Prüfer sowie wiederkehrende Kosten für die Wartung der Ausrüstung und die Datenverwaltung sowie Arbeitskosten für die Prüfer, die die Abgasfahnenmessung durchführen. Die gesamten Anpassungskosten aufgrund dieser Maßnahme werden auf 192,9 Mio. EUR geschätzt (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2026-2050 im Vergleich zum Ausgangswert).

Von der Initiative werden auch Kosteneinsparungen für die nationalen Verwaltungen erwartet, die sich aus der Einführung der Prüfbescheinigung in elektronischer Form, der Verknüpfung der nationalen Fahrzeugregister und der Ausstellung digitaler Zulassungsbewilligungen ergeben. Die Einsparungen dürften erheblich sein und sich auf 5,23 Mrd. EUR belaufen (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2026-2050).

Verhältnismäßigkeit

Die bevorzugte Option ist die zur Verwirklichung der allgemeinen Ziele am ehesten angemessene Option. Der Anwendungsbereich der Option beschränkt sich auf das, was sich auf EU-Ebene am besten erreichen lässt (in Bezug auf die Harmonisierung der Verfahren und des Umfangs der Prüfungen sowie bei der Suche nach gemeinsamen Lösungen zur Gewährleistung eines effizienten Austauschs und Zugangs zu den erforderlichen Fahrzeugdaten). Obwohl einige der Maßnahmen mit erheblichen Kosten verbunden sind, überwiegt der Nutzen bei weitem die Kosten.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Fünf Jahre nach der Anwendung der überarbeiteten Rechtsvorschriften führt die Kommission eine Bewertung des Pakets zur Verkehrs- und Betriebssicherheit durch, um zu prüfen, inwieweit die Ziele der Initiative erreicht wurden, und legt dem Rat und dem Europäischen Parlament ihre wichtigsten Ergebnisse zur Umsetzung in einem Bericht vor. Erforderlichenfalls werden dem Bericht geeignete Empfehlungen beigefügt.