Stellungnahme

zum Vorschlag für eine delegierte Verordnung zur Änderung des Anhang X zu Art. 61 der Typgenehmigungsverordnung (EU) 2018/858

Ref. Ares(2025)9483762 - 04/11/2025

Hintergrund

Der Zugang zu Fahrzeugdaten, Funktionen und Ressourcen ist in der EU seit 2007 reguliert, um einen fairen Wettbewerb auf dem Reparatur- und Wartungsmarkt zu gewährleisten. Mit sogenannten Security Gateways sperren einige Fahrzeughersteller (OEMs) den Diagnosezugang zu ihren Fahrzeugen und lassen diesen Zugang nur unter bestimmten Bedingungen zu. Gegen ein durch FCA Italy SpA (nun Stellantis NV) installiertes Security Gateway klagten Carglass und ATU vor dem Landgericht Köln. Das Landgericht leitete die europarechtliche Fragestellung nach der Rechtmäßigkeit einer solchen Einschränkung an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) weiter. Dieser erklärte das Setzen von Security Gateways mit Urteil vom 5. Oktober 2023 (C-296/22) für unzulässig, da es sich hierbei um einen Verstoß gegen Art. 61 Anhang X der Typgenehmigungsverordnung (TG-VO (EU) 2018/858) handelt, welcher die technischen Anforderungen für den Zugang zu OBD-Informationen und Reparatur- und Wartungsinformationen von Fahrzeugen regelt. OEMs müssen den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen sowie zu Informationen des OBD-Systems (einschließlich des Schreibzugriffs) gewähren. Der Zugang zu solchen essenziellen Daten dürfe von den OEMs nicht von "anderen als den in der Verordnung festgelegten Bedingungen" abhängig gemacht werden.

Am 4. November 2025 hat die EU-Kommission einen Legislativvorschlag für eine *„Delegierte Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des standardisierten Zugangs zu Fahrzeug-On-Board-Diagnoseinformationen und Reparatur- und Wartungsinformationen (RMI) sowie der Anforderungen und Verfahren für den sicheren Zugang zu On-Board-Diagnoseinformationen"* vorgelegt. Mit der vorgeschlagenen Novellierung von Art. 61 Anhang X TG-VO (EU) 2018/858 durch den delegierten Rechtsakt sollen die technischen Anforderungen für den Zugang zu Fahrzeug-OBD-Informationen sowie zu Reparatur- und Wartungsinformationen umfassend und unabhängig von der Antriebstechnologie des Fahrzeugs neu geregelt werden.

Komplexität der Regelungssystematik der TG-VO (EU) 2018/858

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass sich die TG-VO (EU) 2018/858 in ihrer geplanten Ausgestaltung zu einem kaum noch überschaubaren Regelungskonstrukt entwickelt. Sie wird durch eine Vielzahl delegierter und durchführender Rechtsakte ergänzt und fortlaufend geändert.

Diese Rechtsakte greifen tief in die Struktur der Verordnung ein und verändern nicht nur technische Details, sondern auch grundlegende Anforderungen an OEMs und Marktakteure. Ob der vorliegende delegierte Rechtsakt von den Befugnissen der Kommission nach Art. 61 Abs. 11 TG-VO (EU) 2018/858 gedeckt ist oder über diese Kompetenz (*ultra vires*) hinausgeht, ist daher fraglich.

Besonders problematisch ist, dass viele Artikel der Verordnung durch umfangreiche Anhänge ergänzt werden, die ihrerseits über bloße technische Erläuterungen hinausgehen und eigenständige normative Regelungen enthalten. Um diese Anhänge wiederum zu konkretisieren, werden zusätzliche Appendizes geschaffen, was die Komplexität weiter erhöht und die Rechtsanwendung erschwert.

Der Gesetzestext selbst ist komplex und mehrdeutig formuliert und birgt die Gefahr von Fehlinterpretationen, die letztlich zu Lasten der Marktakteure und der Verbraucher gehen könnten.

Die zunehmende Komplexität und Fragmentierung der Typgenehmigungsregelungen gefährdet die Rechtssicherheit, die Gleichbehandlung der Marktakteure und letztlich auch die Verbraucherinteressen.

Der ADAC fordert daher eine grundlegende Vereinfachung und Systematisierung der Regelungssystematik sowie eine verbindliche und einheitliche Anwendung zentraler Vorgaben – insbesondere im Bereich des OBD-Zugangs. Nur durch klare, nachvollziehbare und verpflichtende Regelungen kann ein fairer Wettbewerb im Kfz-Service und Aftermarket gewährleistet und die Funktionsfähigkeit von Pannenhilfe und freien Werkstätten sichergestellt werden.

Im Einzelnen nimmt der ADAC zu dem Entwurf des Vorschlags für eine delegierte Verordnung wie folgt Stellung:

Fehlende Regelungen zu Serververfügbarkeit

Appendix 4 Nr. 2.4.

Der OEM muss nach dem Entwurf der EU-Kommission gemäß Appendix 4 Nr. 2.4. sicherstellen, dass sein Server, der für den Zugang zu OBD-Informationen genutzt wird, unabhängigen Betreibern auf nichtdiskriminierender Basis dieselbe Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit des Informationssystems bietet wie seinen autorisierten Partnern, Händlern und Reparaturbetrieben. Der OEM muss darüber hinaus sicherstellen, dass jeder Server, der unabhängigen Betreibern den Zugang zu OBD-Informationen ermöglicht, ohne Unterbrechung zugänglich ist, außer bei unvorhersehbaren Umständen, die außerhalb der Kontrolle des OEM liegen und nicht auf dessen Fahrlässigkeit zurückzuführen sind, oder wenn dies für Wartungszwecke des Informationssystems erforderlich ist.

Ein Risiko ergibt sich jedoch aus der fehlenden rechtlichen Verpflichtung der OEMs, die **langfristige Verfügbarkeit von Serverinfrastrukturen** sicherzustellen – Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die für den Betrieb und die Funktionalität moderner, vernetzter Fahrzeuge erforderlichen Backend-Dienste. Sollte ein OEM in die Insolvenz geraten oder seinen Betrieb einstellen, besteht die Gefahr, dass die zugehörigen Server abgeschaltet werden. In der Folge wären bestimmte Fahrzeugfunktionen, wie Navigation, Assistenzsysteme, "Over-the-Air"-Updates oder sicherheitsrelevante Features, nicht mehr verfügbar. Darüber hinaus kann es bedeuten, dass auch für diagnoserelevante Funktionen keine Verbindung mehr zum Backend-Server des OEM hergestellt werden könnte. Fahrzeuge, die auf diese Dienste angewiesen sind, wären dadurch erheblich in ihrer Nutzbarkeit und Betriebssicherheit eingeschränkt oder sogar funktions-

unfähig. In Fachkreisen werden solche Fahrzeuge bereits als „Zombie-Fahrzeuge“ bezeichnet, also Fahrzeuge, die physisch intakt sind, aufgrund fehlender digitaler Infrastruktur aber nicht mehr sinnvoll und vor allem sicher betrieben werden können.

Der ADAC fordert, dass OEMs verpflichtet werden, die Verfügbarkeit der relevanten Server für einen klar definierten Zeitraum nach Produktionsende (End-of-Production) sicherzustellen.

Zunehmende Komplexität der Authentifizierungs- und Autorisierungsverfahren

Appendix 4 Nr. 3

Moderne Fahrzeuge sind zunehmend digital abgesichert, was dem – grundsätzlich berechtigten – Ziel dient, unbefugte Zugriffe zu verhindern und die Cybersicherheit zu gewährleisten. Allerdings führt die Einführung immer komplexerer Sicherheitsprotokolle, wie etwa mehrstufiger Authentifizierungs- und Rückverfolgbarkeitsprozesse, dazu, dass der unmittelbare Zugang zu fahrzeugrelevanten Funktionen erschwert wird.

Die zunehmende Komplexität der Authentifizierungs- und Autorisierungsverfahren im Fahrzeugbereich, wie in Appendix 4 Nr. 3 beschrieben, führt zu erheblichen praktischen Herausforderungen, insbesondere bei zeitkritischen Serviceleistungen. Diesen Besonderheiten für die Pannenhilfe von Havaristen trägt der delegierte Rechtsakt zur TG-VO (EU) 2018/858 keine Rechnung.

Dies stellt eine Problematik in Notfallsituationen dar, in denen eine schnelle und unkomplizierte Intervention erforderlich ist. So etwa bei einer Panne auf der Autobahn oder im starken Verkehr nachts. Wenn Pannenhelfer oder mobile Werkstätten vor Ort zunächst umfangreiche Authentifizierungsprozesse durchlaufen müssen oder auf eine funktionierende Internetverbindung angewiesen sind, kann dies zu Verzögerungen führen, die nicht nur die Effizienz der Hilfeleistung beeinträchtigen, sondern auch sicherheitsrelevante Risiken für Fahrzeuginsassen, Helfer und andere Verkehrsteilnehmer darstellen und zu einer Gefahr für Leib und Leben führen können.

Fragen der Cybersicherheit sollten von den OEMs bei der Konstruktion und Herstellung ihrer Fahrzeuge berücksichtigt werden, anstatt diese Verpflichtung durch zunehmend komplexe Authentifizierungs- und Autorisierungsverfahren und somit einer Beeinträchtigung des Rechts auf Zugang zu OBD-Informationen, auf Dritte abzuwälzen. Dieses dient sowohl dem Schutz der Fahrzeug-IT sowie dem diskriminierungsfreien Zugang zu Fahrzeugdaten.

Vor diesem Hintergrund erscheint es aus Sicht des ADAC dringend geboten, die Sicherheitsanforderungen risikoadäquat und technologieneutral zu gestalten und dabei vereinfachte Verfahren für bestimmte Einsatzszenarien vorzusehen, etwa für zertifizierte Pannenhilfsdienste oder in Fällen, in denen eine unmittelbare Gefährdungslage besteht. Ansonsten droht eine erhebliche Ausweitung der Bürokratie für freie Werkstätten und zusätzliche Risiken bei Pannenhilfen ohne einen wesentlichen Sicherheitsgewinn.

Hohe Autorisierungsschwelle und notwendige Online-Verbindung

Appendix 4 Nr. 3 und Nr. 4

In Appendix 4 Nr.4 des Entwurfs legt die EU-Kommission die technischen Anforderungen fest, die erfüllt werden müssen, um Online-Zugang zum Fahrzeug zu erhalten.

Der ADAC kritisiert die hoch angesetzte Autorisierungsschwelle für einfache technische Schreibzugriffe auf Fahrzeugdaten, wie etwa das Löschen von Diagnose-Fehlercodes (DTCs, Diagnostic Trouble Codes), Stellglieddiagnosen und die Initialisierung von sog. “non-smart-parts” (komplexitätsarme, standardisierte Komponenten, die keine elektronische oder sensorische Funktionalität aufweisen). Für solche Routine-

eingriffe, die im Rahmen der Wartung oder Reparatur regelmäßig erforderlich sind und die kein Sicherheitsrisiko darstellen, erscheint die geforderte Autorisierung überdimensioniert und praxisfern. Die Zugangsbedingungen, die für Reparaturen mit geringem Risiko gelten sollen, sind angesichts der Cybersicherheitsrisiken nicht angemessen oder verhältnismäßig.

Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer Online-Verbindung zur Authentifizierung, auch wenn diese nur einmalig erfolgen muss. Insbesondere bei mobilen Serviceeinsätzen kann eine stabile Internetverbindung nicht immer gewährleistet werden, was zu Verzögerungen oder gar zur Verhinderung notwendiger Arbeiten im Falle einer Pannenhilfe führen kann.

Die **Kombination aus hoher Autorisierungshürde und Online-Abhängigkeit** stellt damit eine unnötige und unpraktikable Barriere für unabhängige Marktakteure dar und wird mittel- bis langfristig zu Einschränkungen des freien Wettbewerbs im Aftermarket führen.

Vor diesem Hintergrund ist aus ADAC Sicht eine risikoadäquatere Differenzierung der Zugriffsschwellen mit Blick auf Praktikabilität und fairem Wettbewerb dringend geboten.

Zwingende FIN Erfassung für einfachen Schreibzugriff

Appendix 4 Nr. 7.2.

In Appendix 4 Nr. 7.2. schreibt die EU-Kommission die Erfassung der Fahrzeugidentifikationsnummer (FIN) zur Identifizierung eines Fahrzeugs im Rahmen digitaler Zugriffs- und Kommunikationsprozesse vor.

Zwar ist die FIN ein etabliertes und technisch eindeutiges Identifikationsmerkmal, das eine klare Zuordnung von Fahrzeugdaten ermöglicht, jedoch wirft ihre faktisch verpflichtende Erhebung praktische Probleme auf und ist aus Sicht des ADAC kritisch.

Wie bereits dargestellt kann eine permanente Online-Verbindung zur Übermittlung der FIN im Rahmen der Pannenhilfe nicht immer sichergestellt werden. In einem Gebiet ohne Netz-Konnektivität, in Tunneln oder Tiefgaragen ist der Aufbau einer solchen Verbindung nicht möglich, laut Vorschlag der EU-Kommission aber zwingend erforderlich. Für diese Sondersituation bedarf es einer Regelung, die eine Autorisierung und somit den Zugriff auf den Fahrzeugdatenstrom ermöglicht. Insgesamt sollte die gesetzliche Ausgestaltung sicherstellen, dass die Erhebung der FIN nicht zu einer unnötigen Erschwernis für unabhängige Marktakteure führt.

Daher fordert der ADAC, dass der Entwurf um einen Abschnitt erweitert wird, der OEMs verpflichtet, technische Lösungen anzubieten, welche bspw. eine Vorab-Authentifizierung über das Diagnosewerkzeug ermöglicht.

Umsetzung für Bestandsfahrzeuge

Anhang X Nr. 6.4.

Das Ziel der TG-VO (EU) 2018/858 besteht unter anderem darin, den Zugang für unabhängige Marktteilnehmer im Kfz-Aftermarket zu standardisieren. So müssen Fahrzeughersteller unabhängigen Diagnosegeräte-Herstellern innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung Zugang zu bestimmten Funktionen für Fahrzeuge mit Typgenehmigung nach dem 01.09.2020 ermöglichen. Abweichende Fristen von zwölf Monaten nach Inkrafttreten gelten für Fahrzeuge mit Typgenehmigung zwischen dem 1. September 2020 und dem 6. Juli 2022. Für Vorgänge, die Software-Updates erfordern, gilt eine Frist von 24 Monaten nach Inkrafttreten.

Aufgrund der unterschiedlichen Umsetzungszeiträume, die sich nach dem Typgenehmigungsdatum richten, entsteht ein Flickenteppich. Wenn Fahrzeughalter Rückrufe oder Software-Updates nicht durchführen, entstehen zusätzliche Risiken für die Einhaltung der neuen Vorgaben. Variierende Sicherheitsimplementierungen der OEMs verursachen hohe Anpassungskosten für Hersteller von Diagnosegeräten und

Dienstleister. Unterschiedliche technische Anforderungen und Verzögerungen bei der Datenbereitstellung können den Wettbewerb im Aftermarket einschränken und die Kosten für Verbraucher erhöhen.

Vor diesem Hintergrund spricht sich der ADAC für eine einheitliche und verbindliche Umsetzung der Vorgaben für alle neu typgenehmigten Fahrzeuge aus. Ein Flickenteppich in der praktischen Umsetzung des delegierten Rechtaktes zu TG-VO (EU) 2018/858 ist durch klare Regelungen für Bestandsfahrzeuge zu vermeiden.

Herausgeber/Impressum
ADAC e.V.
80686 München
www.adac.de

Alle Inhalte wenden sich an und gelten für alle Geschlechter (w/m/d). Soweit grammatikalisch männliche, weibliche oder neutrale Personenbezeichnungen verwendet werden, dient dies allein der besseren Lesbarkeit.