

Beschlussdes Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Marktüberwachung von Produkten und zur Änderung der Richtlinien 89/686/EWG und 93/15/EWG des Rates sowie der Richtlinien 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 1999/5/EG, 2000/9/EG, 2000/14/EG, 2001/95/EG, 2004/108/EG, 2006/42/EG, 2006/95/EG, 2007/23/EG, 2008/57/EG, 2009/48/EG, 2009/105/EG, 2009/142/EG, 2011/65/EU, der Verordnung (EU) Nr. 305/2011, der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 und der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates COM(2013) 75 final

Der Bundesrat hat in seiner 909. Sitzung am 3. Mai 2013 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zur Vorlage

1. Der Bundesrat begrüßt den Verordnungsvorschlag mit dem grundsätzlichen Anliegen der Kommission, die Marktüberwachung der Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen. Er begrüßt grundsätzlich die Absicht, mit dem vorliegenden Verordnungsvorschlag den Rechtsrahmen für die Marktüberwachung für Nicht-Lebensmittel-Produkte zu präzisieren und verschiedene Marktüberwachungsbestimmungen in einem einzigen Rechtsinstrument zusammenzuführen.
2. Der Bundesrat anerkennt die Ziele der Kommission, das Funktionieren des europäischen Binnenmarkts zu verbessern, indem z. B. der Rechtsrahmen der EU vereinfacht, der Verwaltungsaufwand verringert wird, sowie der Informationsaustausch und die Arbeitsleistung zwischen den Marktüberwachungsbehörden verbessert werden. Die Marktüberwachung ist ein entscheidender Beitrag für die Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarktes. Sie trägt

dazu bei, dass Produkte vom Markt genommen werden, sofern sie nicht mit Rechtsvorschriften der EU konform sind, und stellt bei Produkten, die mit einem ernstem Risiko für die Gesundheit oder andere Rechtsgüter verbunden sind, ein rasches Eingreifen sicher.

3. Allerdings wird die rechtliche Ausgestaltung des Vorschlags der Kommission für eine neue Marktüberwachungsverordnung diesen Zielen nicht gerecht. Die vorgeschlagenen Regelungen führen zu einem immensen Mehraufwand und Doppelarbeit bei den Behörden ohne erkennbaren Mehrwert. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, dem Verordnungsvorschlag der Kommission in der vorliegenden Fassung nicht zuzustimmen. Bei den anstehenden Verhandlungen auf europäischer Ebene wird die Bundesregierung aufgefordert, auf eine Überarbeitung hinzuwirken, die im Grundsatz die bewährten Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 stärker in den Neuentwurf einbezieht.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass dabei allerdings ein hinreichend großer Spielraum belassen werden muss, um den Besonderheiten einzelner Sektoren Rechnung tragen zu können. Dies ist im vorliegenden Vorschlag unklar (siehe auch Erwägungsgrund 40). So muss es beispielsweise auch unter den Gegebenheiten der neuen Verordnung möglich sein, den besonderen Anforderungen in den Geltungsbereichen der Richtlinien 2004/22/EG über Messgeräte oder 2000/9/EG über Seilbahnen hinreichend Rechnung zu tragen.

4. Die Bundesregierung wird insbesondere gebeten, sich bei den weiteren Verhandlungen für folgende Verbesserungen einzusetzen:
 - Klarstellung des Anwendungsbereichs (zu Kapitel I Artikel 2)

Die in der vorgeschlagenen Verordnung formulierten Grundsätze für die Marktüberwachung von Produkten sollten möglichst kohärent angewandt werden. Der Geltungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung sollte daher so gefasst werden, dass eine einheitliche Durchführung der Marktüberwachung ermöglicht wird. Besondere Bestimmungen in Harmonisierungsrechtsvorschriften, die denselben Zweck wie die vorgeschlagene Verordnung verfolgen und damit deren Geltung ausschließen, sollten aus Gründen der Rechtsklarheit und einheitlichen Rechtsanwendung identifiziert und von der Kommission bekannt gemacht werden.

- Beibehaltung des Prüfgrundsatzes der Rechtskonformität neben dem risikoorientierten Ansatz bei der Marktüberwachung (zu Kapitel II und III)

Die Marktüberwachung dient dem Schutz der Gesundheit und Sicherheit sowie dem Umwelt- und Verbraucherschutz und sorgt für gleiche Marktzugangsbedingungen und einen fairen Wettbewerb. Der bisherige Ansatz in der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 sieht daher vor, dass geprüft wird, ob ein Produkt rechtskonform ist, d. h. alle Harmonisierungsrechtsvorschriften (Anforderungen an die Risikominimierung und andere Anforderungen) eingehalten und nicht in betrügerischer Absicht gefälscht werden. Zu den anderen Anforderungen zählt z. B. die Überprüfung der Kennzeichnung, Verbraucherangaben, Stoffeigenschaften und produktbeschreibenden Dokumentation, deren Erfüllung mit erheblichen Kosten für die Wirtschaftsakteure verbunden ist.

Bezüglich der Marktüberwachung sollte eine klare Unterscheidung zwischen der Überwachung von Sicherheitsvorschriften und der Überwachung sonstiger Vorschriften erfolgen. Die für Sicherheitsvorschriften vorgesehenen Kontrollen, Verfolgungsmaßnahmen und Berichterstattungspflichten können z. B. bei Kennzeichnungsvorschriften unverhältnismäßig sein.

Nach dem Verordnungsvorschlag wird ein risikoorientierter Ansatz betont, d. h. andere Anforderungen sind nicht mehr im notwendigen Umfang Gegenstand der Marktüberwachung. Es bedarf der Klarstellung, dass neben dem risikoorientierten Ansatz auch die Grundgedanken der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 beibehalten und vollumfänglich in die neue Verordnung aufgenommen werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die Erfolge im Hinblick auf einen fairen Wettbewerb in der EU nicht durch eine Umstellung des Vorgehens in der Marktüberwachung von einer Betrachtung der Konformität auf eine Betrachtung des Risikos in Frage gestellt werden. In diesem Zusammenhang muss klargestellt werden, dass für die Frage der Konformität allein die Übereinstimmung mit den jeweils einschlägigen Rechtsvorschriften der Union ausschlaggebend ist und nicht die Übereinstimmung mit Normen.

Bei Vorschriften ohne Bezug zu den wesentlichen Anforderungen von Sicherheit und Gesundheit sollte es im Ermessen der Mitgliedstaaten liegen, ob sie eine aktive staatliche Marktüberwachung mittels Stichprobenziehungen für erforderlich halten. Die Regelungen des Wettbewerbsrechts (Verbot der Irreführung), Abmahnungen und die Ahndung von angezeigten Verstößen als Ordnungswidrigkeit können für die Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen und einer korrekten Verbraucherinformation ausreichend sein. In jedem Fall ist eine Kosten-Nutzen-Abwägung erforderlich, ob die von der aktiven Überwachung herbeigeführte Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen und der Verbraucherinformation die zusätzlichen Kosten der Überwachung rechtfertigt.

- Überarbeitung der Regelungen zur Risikobewertung (zu Kapitel III Artikel 9 bis 13)

Regelungen über mit einem Risiko verbundene Produkte sowie zur Risikobewertung sollten unter Berücksichtigung der folgenden Aspekte überarbeitet werden:

- Es sollte verdeutlicht werden, dass Risikobewertungen nur dann zum Tragen kommen, wenn im Rahmen der Marktüberwachung die Nichtkonformität von Produkten mit den einschlägigen Harmonisierungsrechtsvorschriften festgestellt wurde.
- Es sollte klarer dargestellt werden, in welchen Fällen die Feststellung der Nichtkonformität Grund zu der Annahme ist, dass ein Produkt mit einem Risiko verbunden ist.
- Es sollte verdeutlicht werden, dass viele Harmonisierungsrechtsvorschriften, insbesondere im stofflichen Bereich, auf umfassenden wissenschaftlichen, produktbezogenen Risikobewertungen basieren und zusätzliche Risikobewertungen für nicht diesen Vorschriften entsprechende Produkte im Rahmen der Marktüberwachung nicht erforderlich sind.
- Der Verweis auf Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 sollte beseitigt werden, da die dortigen Regelungen für die produktbezogene Risikobewertung im Rahmen der Marktüberwachung ungeeignet und nicht leistbar sind.

- Es sind vielmehr bereichsspezifisch einfach anwendbare, klare und nachvollziehbare Regelungen zur Risikobewertung zur Verfügung zu stellen. Im Bereich Sicherheit und Gesundheit ist die Nachvollziehbarkeit der Risikobewertung durch verbindliche Anwendung der RAPEX-Leitlinien gegeben. Die Ausweitung dieser Leitlinien auf andere Bereiche oder die Erstellung von Leitlinien zur Risikobewertung in anderen Bereichen und für andere zu schützende öffentliche Interessen durch die Kommission sollte in der Verordnung festgelegt werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das mit "Risikobewertung" überschriebene Verfahren in Artikel 13 keine Risikobewertung darstellt, sondern nur Ansätze für eine Prüfung der Konformität beschreibt.

- Nach Artikel 9 Absatz 2 hat der betreffende Wirtschaftsakteur eine - auch nur formale - Nichtkonformität mit Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union zu berichtigen. Tut er dies nicht, sorgen die Marktüberwachungsbehörden dafür, dass das Produkt vom Markt genommen oder zurückgerufen wird (ähnlich auch Artikel 15 Absatz 2). Der Bundesrat sieht diese Regelung kritisch. Es fehlt jede Flexibilität zur Behandlung geringfügiger Verstöße (Verwarnungen, Bußgelder). Es ist unverständlich, warum die in Artikel 13 des Verordnungsvorschlags über die Sicherheit von Verbraucherprodukten (BR-Drucksache 127/13) eingeräumte Flexibilität bei einer Aufdeckung durch den Wirtschaftsakteur nicht auch für die Behörden selbst gilt.
- Keine Ausweitung des Schnellwarnsystems RAPEX (zu Kapitel V)

Der Bundesrat stellt fest, dass die Vorgaben für die Meldung von nicht sicheren Produkten beträchtlich geändert wurden.

Der Verordnungsvorschlag sieht eine enorme Ausweitung der Schnellwarnmeldungen (RAPEX-Meldungen) ohne zusätzlichen Effizienzgewinn für die Marktüberwachung vor, da zukünftig alle mit einem Risiko verbundenen Produkte der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten zu melden und in Folge auch zu überprüfen sind. Dies führt zu einer Überfrachtung des Vollzugs mit Schnellwarnmeldungen aus allen Bereichen. Dies führt ferner zu einer unübersichtlichen Datenflut und bedeutet außerdem einen Mehraufwand im Bereich der Bedarfsgegenstände- und

Kosmetiküberwachung. Bisher werden lediglich Produkte, die mit einem ernststen Risiko (ca. ein Prozent der überprüften Produkte) verbunden sind, über das Schnellwarnsystem gemeldet. In den anderen Fällen erfolgt der Informations- und Kommunikationsaustausch zwischen den Behörden über ICSMS. Zur Vermeidung eines erheblichen Mehraufwandes sollte daher für die Marktüberwachungsbehörden die bisherige Regelung beibehalten werden.

- Ermächtigung der Kommission für Durchführungsmaßnahmen sollte auf Produkthanforderungen beschränkt bleiben und nicht in die Organisation/Durchführung der Marktüberwachung der Mitgliedstaaten eingreifen (zu Artikel 6 und 12)

Die Eingriffsmöglichkeiten der Kommission werden in dem Kommissionsvorschlag ausgeweitet, so können nach Artikel 6 Absatz 1 z. B. in Durchführungsakten der Kommission Vorschriften über den Umfang und die Häufigkeit von durchzuführenden Kontrollen und über die Angemessenheit der zu kontrollierenden Stichproben festgelegt werden. Dies kann für den Vollzug in den Ländern beträchtliche Auswirkungen auf den Haushalt und die Durchführung der Marktüberwachungsprogramme und damit der Organisation der Marktüberwachung haben.

- Den Mitgliedstaaten - wie bisher nach der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 - soll freigestellt werden, neben den bereichsspezifischen Marktüberwachungsprogrammen zusätzlich allgemeine Marktüberwachungsprogramme zu erstellen (Kapitel II Artikel 7).
- Sofern - wie im Verordnungsvorschlag vorgesehen - ein allgemeines Marktüberwachungsprogramm gefordert wird, sollen zumindest die Inhalte dieses Programms auf das für die Marktüberwachung erforderliche Maß reduziert werden (Kapitel II Artikel 7). So sind z. B. die nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe (b) geforderten Angaben über zugewiesene finanzielle Mittel, das Personal sowie technische und sonstige Ressourcen, die den Marktüberwachungsbehörden zugewiesen werden, weder sinnvoll noch für jede einzelne Behörde leistbar.
- Keine Ausweitung der Berichterstattung (zu Kapitel II Artikel 4)

Die Berichterstattung der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission wird stark ausgeweitet. Dies führt bei den Marktüberwachungsbehörden zu einem beträchtlichen Mehraufwand ohne ein zusätzliches Mehr an Erkennt-

nissen. Sofern in dem Informations- und Kommunikationssystem ICSMS die Auswertemöglichkeiten stärker strukturiert und erweitert würden, könnte dieser Mehraufwand reduziert werden. Um ausufernden Berichts- und Auswerteanforderungen zu begegnen, sind deren Inhalte unter Mitwirkung des Forums zu erarbeiten und festzulegen.

Bei den Ländern dürfte im Übrigen ein Mehraufwand an Berichtspflichten aufgrund der Haushaltslage zwangsläufig zu einer Reduzierung der Überwachungstätigkeiten führen. Die Marktüberwachung würde insoweit nicht gestärkt, sondern geschwächt.

- Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verordnung um die Begriffe des Ausstellens/Anbietens sowie der Inbetriebnahme (zu Kapitel I Artikel 2 und 3)

Internet und Messen sind heute wichtige Foren für das Vermarkten von Produkten. Entsprechend den bereichsspezifischen Regelungen wird die Marktüberwachung bereits bei Messen und beim Anbieten von Produkten im Internet tätig. Das Ausstellen von Produkten auf Messen und Ausstellungen sowie das Anbieten von Produkten im Internet werden in dem Kommissionsvorschlag nicht erfasst.

Insoweit sind beim Begriff des Bereitstellens die Marktüberwachungsaktivitäten auf Messen und im Internethandel durch den Begriff des Ausstellens/Anbietens zu erweitern.

Weiterhin wird der Begriff der Inbetriebnahme in einigen bereichsspezifischen Regelungen, z. B. bei Druckgeräten, einfachen Druckbehältern, Aufzügen und in der Maschinenrichtlinie, mit erfasst. Der Kommissionsvorschlag berücksichtigt dies nicht. Daher ist eine Erweiterung des Anwendungsbereichs erforderlich.

Darüber hinaus ist für alle diese Fälle auch ein Betretungsrecht für die Marktüberwachungsbehörden aufzunehmen. Außerdem sind insbesondere die Regelungen für Privatimporte im Internet zu konkretisieren.

Nachdem im Kommissionsvorschlag die Marktüberwachung auf das Bereitstellen von Produkten auf dem Markt eingeschränkt wird, würde dies insofern zu einer Schwächung der Marktüberwachung führen.

- Streichung der Gebührenregelung (zu Kapitel III Artikel 10 Absatz 8)

Die im Kommissionsvorschlag vorgesehene Gebührenregelung sollte gestrichen werden, da diese hinter den in Deutschland geltenden Festlegungen zur Kostenerstattung von Besichtigungen und Prüfungen zurückbleibt. Damit sind erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Länderhaushalte zu erwarten.

5. Der Bundesrat bittet des Weiteren die Bundesregierung, sich bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass

- die in den Erwägungsgründen im Wesentlichen an der Rechtskonformität ausgerichteten Ziele mit den Bestimmungen in dem Verordnungsteil abgestimmt werden,
- geprüft wird, ob die Verwaltungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten vereinfacht werden können,
- zweifelsfrei klargelegt wird, dass die Wirtschaftsakteure - und nicht die Marktüberwachungsbehörden - für die Sicherheit und Rechtskonformität der von ihnen auf dem Markt bereitgestellten Produkte verantwortlich sind; dies bedingt u. a., dass auf Regelungen, wonach die Marktüberwachungsbehörde dem Wirtschaftsakteur zu ergreifende Korrekturmaßnahmen vorschlägt, verzichtet wird (zu Kapitel III Artikel 9),
- geprüft wird, ob ICSMS so ausgebaut werden kann, dass in Abstimmung mit dem Forum Auswertungen zur Marktüberwachung generiert werden können und sich eine separate Berichterstattung weitestgehend erübrigt (zu Kapitel V),
- eine bereichsspezifische Weiterentwicklung von ICSMS erfolgt mit dem Ziel, die Marktüberwachung effizienter zu gestalten (zu Kapitel V),
- der Mittelansatz zum Ausbau von ICSMS entsprechend erhöht wird (zu Kapitel V),
- die europäischen Normen, die für die Marktüberwachung eine wichtige Grundlage bilden, den Marktüberwachungsbehörden kostenlos zur Verfügung gestellt werden.

6. Des Weiteren bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich bei den weiteren Verhandlungen zum Verordnungsentwurf für Folgendes einzusetzen:

- Erweiterung des Begriffs "Produkt" auf Stoffe und Gemische (Kapitel I Artikel 3)

Die die Marktüberwachung betreffenden chemikalienrechtlichen Vorschriften beziehen sich überwiegend auf Stoffe und Gemische. Daher müssen diese von dem Begriff "Produkt" miterfasst werden.

- Klarstellung bzw. Beseitigung von Widersprüchen in der vorgeschlagenen Verordnung:

In der vorgeschlagenen Verordnung sind zum Teil widersprüchliche bzw. unklare Formulierungen enthalten. Dies betrifft u. a. Artikel 8: Hier ist ein wesentlicher Unterschied zwischen der Regelung in Absatz 1 und der in Absatz 2 nicht erkennbar. Absatz 2 scheint daher entbehrlich.

- Klarstellung, dass sich die Pflichten der Wirtschaftsakteure an den Vorgaben des Kapitels R 2 (Verpflichtungen der Wirtschaftsakteure) im Anhang I des Beschlusses Nr. 768/2008/EG vom 9. Juli 2008 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung des Beschlusses 93/465/EWG des Rates ausrichten (Kapitel II Artikel 9). Die vorliegende Fassung könnte den Eindruck erwecken, dass z. B. Händler auch für die im Beschluss Nr. 768/2008/EG genannten Herstellerpflichten verantwortlich sind.

- Klare Aufgabenbeschreibung des Europäischen Marktüberwachungsforums (EMSF) (Kapitel VI Artikel 27):

Nach Artikel 25 soll ein EMSF eingerichtet werden. Die in Artikel 27 aufgeführten Aufgaben des EMSF lassen teilweise Abgrenzungsprobleme zu Aufgaben der Marktüberwachungsbehörden und der Kommission erwarten. Z. B. ist unklar, in welcher Art und Weise das EMSF Marktüberwachungsprogramme nach Artikel 7 koordinieren oder an der Überwachungstätigkeit nach Artikel 4 Absatz 3 (Kontrollen an den Außengrenzen) mitwirken kann oder soll. Die Aufgaben des EMSF sollten daher klarer umrissen werden.

7. Die vorgeschlagene neue Marktüberwachungsverordnung, die den Rahmen für eine effektive Marktüberwachungsstruktur innerhalb der Mitgliedstaaten festlegen soll, greift jedoch erheblich in die bereits bestehenden und funktionierenden Strukturen der Bedarfsgegenstände- und Kosmetiküberwachung ein.

Der vorgelegte Verordnungsvorschlag sollte daher verbessert werden. Deshalb bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich bei den anstehenden Verhandlungen für folgende Änderungen einzusetzen.

8. Der Geltungsbereich sieht derzeit keine Ausnahmeregelung - wie dies zum Beispiel für die Lebensmittel und andere Produktgruppen (Arzneimittel, Medizinprodukte, Pflanzenschutzmittel u. a.) aufgenommen wurde - für Kosmetika vor. Dabei handelt es sich hier um ein gut strukturiertes EU-weites Rechtsgebiet, welches keiner Neustrukturierung bedarf. Im vorliegenden Verordnungsvorschlag sollten daher kosmetische Mittel ausgenommen werden.
9. Im Interesse der für die Bedarfsgegenstände- und Kosmetiküberwachung zuständigen Behörden sollte ein praktikabler Datenaustausch erfolgen. Insbesondere die in Artikel 6 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags festgelegten stichprobenartigen Untersuchungen von Produkten sind in der Bedarfsgegenstände- und Kosmetiküberwachung innerhalb Deutschlands bereits schon jetzt vorgeschrieben und unterliegen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung (AVV-RÜb). Die Zuständigkeiten dazu liegen bei den Ländern. Die derzeit geplante Datenübertragung bei Routinekontrollen in das ICSMS-System ist nicht abschätzbar und auch nicht - von Seiten der Überwachungsbehörden - praktikabel. Das Bedienen dieses Systems würde zu einem Mehraufwand bei den zuständigen Behörden führen, wodurch die Tätigkeiten im Überwachungsbereich sich ggf. deutlich reduzieren könnten. Auch sind die Kosten für die Länder derzeit noch nicht absehbar.
10. Der Bundesrat anerkennt, dass eine Risikobewertung für Produkte, die mit einem Risiko behaftet sind, durchzuführen ist. Im Bedarfsgegenstände- und Kosmetikbereich werden hierzu derzeit einheitliche Kriterien für rapexrelevante Meldungen, die chemische Gefahren umfassen, entwickelt. Diese Ergebnisse sollten bei den Beratungen zum Verordnungsvorschlag berücksichtigt werden.

Vorlagenbezogene Vertreterbenennung

11. Der Bundesrat benennt für die Beratungen der Vorlage in den Gremien des Rates gemäß § 6 Absatz 1 EUZBLG i. V. m. Abschnitt I der Bund-Länder-Vereinbarung

einen Vertreter

des Landes Baden-Württemberg,

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

(MR Dipl.-Ing. Ludwig Finkeldei).

Direktzuleitung an die Kommission

12. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.