

## Hintergrund

Der Binnenmarkt war und ist ein Vorreiter der wirtschaftlichen Integration in der EU. Mit den EU-Harmonisierungsrechtsvorschriften wurden die größten rechtlichen Hürden beseitigt. Diese Bestimmung verfolgt zwei Ziele: einerseits zu gewährleisten, dass die in Europa in Verkehr gebrachten Industrieprodukte ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit und Sicherheit sowie die Umwelt bieten, und andererseits den freien Verkehr von Industrieprodukten sicherzustellen, indem die nationalen Bestimmungen durch einheitliche, harmonisierte Bedingungen zur Versorgung des Marktes mit diesen Waren ersetzt werden.

Auch wenn Verstöße oftmals unbemerkt bleiben und der genaue Anteil der auf dem Markt angebotenen nicht konformen Produkte nicht beziffert werden kann, so ist die Zahl von Produkten auf dem Binnenmarkt, die gegen Vorschriften für Industrieprodukte verstoßen, weiterhin hoch. Nicht konforme Produkte schaden sowohl den Verbrauchern als auch gesetzestreuem Unternehmen. In der Praxis führen Verstöße dazu, dass Verbraucher potenziell schädlichen Produkten ausgesetzt sind oder dass Risiken für die Umwelt entstehen. Ferner entstehen durch Verstöße Wettbewerbsverzerrungen für Unternehmen, die konforme Produkte verkaufen, gegenüber Unternehmen, die es für einen Wettbewerbsvorteil nicht so genau nehmen oder sich bewusst über Regeln hinwegsetzen.

Das Problem nicht konformer Produkte auf dem Binnenmarkt wird von vielen Faktoren beeinflusst, die in zwei zentralen Kategorien zusammengefasst werden können:

- Mangelnde Vertrautheit mit Produktvorschriften auf Basis von harmonisierten EU-Vorschriften<sup>1</sup>. Die erste Bedingung für die Einhaltung der Rechtsvorschriften lautet, dass Unternehmen ihre Pflichten gemäß der anwendbaren Rechtsvorschriften kennen und verstehen müssen. Nichtbeachtung oder Fehlinterpretation der Anforderungen können zu unabsichtlichen Verstößen führen.
- Geringe Anreize für Unternehmen zur Einhaltung der Vorschriften. Die zweite Bedingung für die Einhaltung der Rechtsvorschriften besteht darin, dass Unternehmen dazu bereit sind. Wirtschaftliche Anreize können sich positiv auf die Konformität auswirken. Ein robustes Durchsetzungsprogramm und ein deutliches Risiko der Aufdeckung von Verstößen können von regelwidrigen Maßnahmen abschrecken.

Der bestehende Regelungsrahmen und diese Bedingungen bilden das Umfeld zur Untersuchung der folgenden Gründe für Verstöße:

### 1) Mangelndes Wissen oder Verständnis für die Rechtsvorschriften

**Die Einarbeitung in die EU-Rechtsvorschriften zu Nichtlebensmittelerzeugnissen ist eine wichtige und andauernde Aufgabe für alle Unternehmen, die diese Erzeugnisse bereitstellen.** Sie enthalten üblicherweise Informationen zu Produktvorschriften auf der Basis von harmonisierten EU-Vorschriften, den dazugehörigen technischen Normen und administrativen Anforderungen aus einer Vielzahl von Quellen (z. B. Webseiten der Europäischen Kommission, Regierungen und Marktüberwachungsbehörden, Hersteller, Industrie- und Handelsverbände usw.). Es gibt jedoch Hinweise dafür, dass der Wissensstand von KMU und insbesondere von Kleinstunternehmen über geltende harmonisierte Vorschriften für Industrieprodukte nicht immer umfassend ist.<sup>2</sup> Darüber hinaus stellt der elektronische Handel eine große Herausforderung an die Konformität für Anbieter dar, zum Teil aus Unwissen oder Unklarheit über die Pflichten beim Import oder Inverkehrbringen von Erzeugnissen im Rahmen des elektronischen Handels.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Je nach Sektor können gesetzliche Produkthanforderungen in unmittelbar anwendbaren Rechtsakten der EU oder in nationalen Bestimmungen zur Umsetzung von EU-Harmonisierungsrechtsvorschriften enthalten sein.

<sup>2</sup> Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2015)202.

<sup>3</sup> Ebenda.

**Konformitätsinformationen:** Der Austausch von Informationen zwischen Unternehmen, die Erzeugnisse auf den Binnenmarkt bringen, und den für die Prüfung dieser Erzeugnisse verantwortlichen Behörden ist oftmals aufwendig und durch Verzögerungen belastet. Industrielle Erzeugnisse werden immer komplexer und beinhalten unterschiedliche Technologien, und während Produktzyklen immer kürzer werden, sind die auf Papier gestützten traditionellen Verfahren zum Demonstrieren und Kontrollieren der Konformität von Erzeugnissen immer weniger für Unternehmen (insbesondere KMU), Konformitätsbewertungsstellen und nationale Behörden geeignet.

## 2) Geringe Anreize zur Einhaltung der Vorschriften

Derzeit bestehen die Durchsetzungsmechanismen aus zwei unterschiedlichen Elementen: Marktüberwachung und Abschreckung. Wirksame Durchsetzungsmaßnahmen von Marktüberwachungsbehörden haben nicht nur Auswirkungen in Form der Aufdeckung und Bestrafung des Inverkehrbringens von nicht konformen Erzeugnissen, sondern wirken sich auch abschreckend auf andere Anbieter aus, die es beim Inverkehrbringen von Erzeugnissen nicht so genau nehmen. Dadurch wird der Anreiz zur Konformität für Unternehmen größer. Umgekehrt senkt eine unwirksame Durchsetzung die Bereitschaft der Unternehmen zum Einhalten der Bestimmungen und führt zu einer Ungleichbehandlung von regeltreuen Unternehmen gegenüber nicht regeltreuen.

a. **Marktüberwachung:** Marktüberwachung ist ein maßgebliches Werkzeug für den Schutz von Verbrauchern und anderen Nutzern vor unsicheren und nicht konformen Erzeugnissen, indem gewährleistet wird, dass sich alle Beteiligten an die Vorschriften halten. Allerdings muss die Durchsetzung der EU-Harmonisierungsrechtsvorschriften auf effizienten und wirksamen Kontrollen durch Marktüberwachungsbehörden in den jeweiligen Mitgliedstaaten beruhen. Doch leider funktioniert die Marktüberwachung in der EU nicht so wirksam wie gewünscht, und das hat folgende Gründe:

- Die Marktüberwachung ist im Binnenmarkt fragmentiert. Die Koordination zwischen den Marktüberwachungsbehörden in den einzelnen Mitgliedstaaten ist recht schwach und die Wirksamkeit der EU-Verfahren für den Informationsaustausch bei risikobehafteten Erzeugnissen ist verbesserungswürdig.
- Unternehmen bieten oft Erzeugnisse aus Gebieten an, die außerhalb der Zuständigkeit der Marktüberwachungsbehörde im Gebiet des Endverbrauchers liegen, wodurch das Risiko besteht, dass es für die genannten Marktüberwachungsbehörden schwierig ist, sich mit den Anbietern der Erzeugnisse und/oder mit den Marktüberwachungsbehörden im Land des Anbieters zu verständigen.
- Die zuständigen Behörden stoßen häufig auf Probleme, wenn sie wirksame Strafen gegen Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU verhängen wollen, die nicht konforme Erzeugnisse direkt an Verbraucher oder Nutzer in der EU verkaufen. Die Marktüberwachungsbehörden sehen sich beim Aufspüren und Abfangen von außerhalb der EU importierten nicht konformen Erzeugnissen, zum Beispiel bei der Abwicklung über den elektronischen Handel, und beim Identifizieren der zuständigen Unternehmen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs mit beträchtlichen praktischen Problemen konfrontiert. Dadurch ist das Risiko, bei Verstößen erwischt und wirksam bestraft zu werden, manchmal zu gering, um eine wirksame Abschreckung gegen das Inverkehrbringen von nicht konformen Erzeugnissen auf dem Binnenmarkt darzustellen.
- Der Umfang der für die Marktüberwachung zur Verfügung stehenden Ressourcen erscheint angesichts der Größe des Binnenmarktes insgesamt recht bescheiden.

b. **Versagen der Abschreckung:** Die Durchsetzungsmechanismen helfen dabei, einen fairen

Wettbewerb für Unternehmen zu schaffen, die Erzeugnisse in der EU verkaufen. Viele regelwidrig handelnden Unternehmen erzielen hohe Gewinne bei niedriger Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung. So ist zum Beispiel denkbar, dass die Strafen bei Verstößen nicht hoch genug sind, um die möglichen Gewinne beim Verkauf von nicht konformen Erzeugnissen wettzumachen. Eine zur Abschreckung ausreichende hohe Summe könnte jedoch zur Insolvenz der Unternehmen führen oder zumindest die liquiden Mittel des Unternehmens aufzehren, so dass Beschäftigte ihren Arbeitsplatz verlieren könnten. In einigen Mitgliedstaaten sind die Marktüberwachungsbehörden befugt, Geldbußen gegen Unternehmen zu verhängen, die nicht konforme Produkte verkaufen, in anderen Mitgliedstaaten dürfen dagegen nur Gerichte Sanktionen aussprechen. Einige Interessenträger argumentieren, dass ein zerstreutes, diffuses System wirtschaftlicher Sanktionen Verstöße gegen EU-Vorschriften nach sich zieht. Außerdem sei aufgrund der beschränkten Ressourcen für die Marktüberwachung oder aufgrund der Uneinheitlichkeit/Ineffizienz bei Überwachung und Durchsetzung die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung und Ahndung gering, und daher sei der Abschreckungseffekt gering.