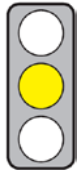


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Überwachung risikobehafteter Produkte soll verbessert werden.

Betroffene: Verbraucher und Unternehmen, Marktüberwachungsbehörden.



Pro: (1) Die Bündelung der Vorschriften zur Marktüberwachung in einem Rechtsakt sorgt für mehr Rechtssicherheit bei den Unternehmen und bei den Marktüberwachungsbehörden.

(2) Eine einheitliche effektive Marktüberwachung fördert den Wettbewerb im Binnenmarkt und erhöht die Investitions- und Planungssicherheit von Unternehmen.

Contra: (1) Der Begriff „mit einem Risiko verbundenes Produkt“ ist zu ungenau. Er sollte durch „Nichtkonformität“ ersetzt werden, um klarzustellen, dass die Marktüberwachungsbehörden die Einhaltung aller auf EU-Recht basierenden Anforderungen überprüfen müssen.

(2) Der Einsatz von RAPEX sollte auf Produkte mit einem ernststen Risiko beschränkt bleiben.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 75 vom 13. Februar 2013 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

Kurzdarstellung

Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich Verweise auf den Verordnungsvorschlag COM(2013) 75.

► Neuregelung der Marktüberwachung und Produktsicherheit

Das von der Kommission vorgeschlagene „Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket“ umfasst

- die Verordnung über die Marktüberwachung von Produkten [COM(2013) 75 s. diese **cepAnalyse**],
- die Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten [COM(2013) 78, s. **cepAnalyse**], die insbesondere Pflichten für Unternehmen enthält,
- die Mitteilung über mehr Produktsicherheit und bessere Marktüberwachung [COM(2013) 74],
- den Aktionsplan zur Produktüberwachung für die Jahre 2013–2015 [COM(2013) 76] und
- den Bericht zur bisherigen Durchführung der Marktüberwachung [COM(2013) 77].

► Hintergrund und Ziele der Marktüberwachungsverordnung

- Die behördliche „Marktüberwachung“ (Art. 3 Nr. 11) soll sicherstellen, dass Produkte im EU-Binnenmarkt
 - kein Risiko für „im öffentlichen Interesse schützenswerte Rechtsgüter“ – z. B. Gesundheit, Sicherheit, Verbraucherschutz, Umweltschutz (Art. 3 Nr. 13) – darstellen und
 - die Harmonisierungsrechtsvorschriften (Art. 3 Nr. 18) erfüllen, die für zahlreiche Produktarten (vgl. Erwägungsgrund 40) EU-weite Vermarktungsbedingungen mit Anforderungen wie Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften festlegen.
- Die bestehenden Marktüberwachungsvorschriften sind „fragmentiert und verwirrend“ [COM(2013) 74, S. 5]; sie verteilen sich auf
 - die Verordnung über die Akkreditierung und Marktüberwachung (Nr. 765/2008),
 - die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit (2001/95/EG) und
 - zahlreiche produktspezifische Harmonisierungsrechtsvorschriften.
- Die vorgeschlagene Marktüberwachungsverordnung soll die Marktüberwachungsvorschriften für „Nicht-Lebensmittel-Produkte“ in einem Rechtsakt bündeln, angleichen und vereinfachen. Dies soll (S. 2)
 - Überschneidungen, Unstimmigkeiten und Lücken beseitigen,
 - eine EU-weit „einheitlichere“ Rechtsanwendung sicherstellen,
 - Verbraucher besser schützen,
 - durch die Unterbindung unlauterer Geschäftspraktiken faire Wettbewerbsbedingungen sicherstellen,
 - den Verwaltungsaufwand nationaler Marktüberwachungs- und Zollbehörden verringern und
 - die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden verbessern.

► Anwendungsbereich

- Die Marktüberwachungsverordnung gilt für Hersteller, Importeure und Händler (Art. 3 Nr. 8; im folgenden: „Unternehmen“).

- Die Marktüberwachungsverordnung gilt bei Produktkontrollen innerhalb der EU sowie im Hinblick auf den internationalen Informationsaustausch und die gegenseitige Amtshilfe
 - für alle Produkte, die (Art. 2 Abs. 1)
 - für den Verbraucher bestimmt sind [COM(2013) 78, s. [cepAnalyse](#)],
 - nicht für den Verbraucher bestimmt sind, aber Harmonisierungsrechtsvorschriften unterliegen (z.B. Sprengstoffe, Funkanlagen, Seilbahnen; vgl. Erwägungsgrund 40),
 - nicht für bestimmte Produktkategorien wie insbesondere Lebens- und Arzneimittel (Art. 2 Abs. 3–6).
 - Die Marktüberwachungsverordnung gilt bei den Einfuhrkontrollen für alle unter EU-Rechtsvorschriften fallende Produkte, wenn die eingeführten Produkte nicht bereits anderen Einfuhrkontrollregelungen unterliegen (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 14 ff.).
- **Pflichten und Rechte der nationalen Marktüberwachungsbehörden**
- Die nationalen Marktüberwachungsbehörden müssen dafür sorgen (Art. 4 Abs. 2), dass
 - keine risikoreichen Produkte auf den Markt gelangen und
 - Maßnahmen zur Beseitigung von Produktrisiken getroffen werden.
 Dabei sind zwei Kategorien von risikobehafteten Produkten („Produktrisiken“) zu unterscheiden:
 - „Mit einem Risiko verbundene Produkte“ laufen einem öffentlichen Interesse wie Sicherheit, Gesundheit, Umwelt- oder Verbraucherschutz zuwider [Art. 3 Abs. 13].
 - „Mit einem ernsten Risiko verbundene Produkte“ weisen ein gesteigertes Risiko auf, das ein rasches Eingreifen und Folgemaßnahmen erfordert [Art. 3 Abs. 14].
 - Die Marktüberwachungsbehörden
 - kontrollieren stichprobenartig Produktmerkmale durch die Prüfung von Unterlagen, physische Kontrollen oder Laboruntersuchungen (Art. 6 Abs. 1);
 - dürfen Geschäftsräume betreten und Produktmuster entnehmen (Art. 6 Abs. 4),
 - warnen „gegebenenfalls“ die Nutzer risikobehafteter Produkte (Art. 6 Abs. 2).
- **Produktkontrollen**
- Bei dem begründeten Verdacht eines Produktrisikos führt die Marktüberwachungsbehörde eine Risikobewertung durch (Art. 9 Abs. 1) und überprüft dabei die „Konformität“ des Produkts (Art. 13 Abs. 2)
 - mit den Anforderungen von Harmonisierungsrechtsvorschriften für das potenzielle Risiko,
 - mit nationalen Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen oder
 - mit EU-Normen im Sinne der Normungsverordnung [(EU) Nr. 1025/2012, Art. 2 Abs. 1; s. [cepAnalyse](#)].
 - Besteht ein Produktrisiko, bestimmt die Marktüberwachungsbehörde „unverzüglich“ die Korrekturmaßnahmen, die das verantwortliche Unternehmen (Art. 9 Abs. 3) oder sie selbst (Art. 10 Abs. 2) ergreift.
 - Mögliche Korrekturmaßnahmen sind (Art. 9 Abs. 4):
 - die Sicherstellung, dass das Produkt die Harmonisierungsrechtsvorschriften einhält („Konformität“);
 - die Anbringung von Warnhinweisen;
 - der Rückruf (Art. 3 Nr. 15), die Rücknahme (Art. 13 Nr. 16) oder die Vernichtung des Produkts wenn von dem Produkt ein ernstes Risiko ausgeht.
 - Unabhängig vom Bestehen eines Produktrisikos muss ein Produkt vom Markt genommen oder zurückgerufen werden, wenn
 - es Harmonisierungsrechtsvorschriften nicht erfüllt („formale Nichtkonformität“) und
 - das verantwortliche Unternehmen die Konformität mit diesen Vorschriften nicht herstellt (Art. 9 Abs. 2).
 - Eine von einer nationalen Marktüberwachungsbehörde veranlasste Maßnahme ist von allen Mitgliedstaaten durchzusetzen, wenn die Kommission sie nicht für ungerechtfertigt erachtet (Art. 11 Abs. 2 und 5).
 - Die Kommission kann bei einem „ernsten“ Produktrisiko mittels Durchführungsrechtsakt (Art. 291 AEUV) Produkte vorübergehend oder dauerhaft aus dem Verkehr ziehen (Art. 12 Abs. 1).
- **Zusätzliche Produktkontrollen an den EU-Außengrenzen**
- Die Zollbehörden müssen Produkte bei der Einfuhr in den Binnenmarkt („Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr“, Art. 3 Nr. 17) auf potenzielle Produktrisiken hin kontrollieren. Dies kann geschehen durch die Prüfung von Unterlagen, physische Kontrollen oder Laboruntersuchungen (Art. 14 Abs. 1).
 - Bei dem begründeten Verdacht eines Produktrisikos stoppt die Zollbehörde die Einfuhr (Art. 14 Abs. 3).
 - Sie meldet dies unverzüglich den zuständigen Marktüberwachungsbehörden (Art. 14 Abs. 4).
 - Das gestoppte Produkt darf eingeführt werden, wenn die nationale Marktüberwachungsbehörde
 - nicht binnen drei Arbeitstagen die Aufrechterhaltung des Importstopps fordert (Art. 15 Abs. 1) oder
 - mitteilt, dass tatsächlich kein Produktrisiko besteht (Art. 15 Abs. 2).
 - Bestätigt die Marktüberwachungsbehörde, dass von einem Produkt ein Risiko ausgeht, wird dieses
 - nicht in den Binnenmarkt eingeführt (Art. 16 Abs. 1),
 - nach Ermessen der Marktüberwachungsbehörde vernichtet oder unbrauchbar gemacht (Art. 16 Abs. 3).
 - Der Importstopp ist auch von allen anderen Mitgliedstaaten durchzusetzen, wenn (Art. 18 Abs. 2 und 5)
 - das Produkt Harmonisierungsrechtsvorschriften unterliegt und
 - die Kommission den Importstopp nicht für ungerechtfertigt erachtet.
- **Informationsaustausch und gegenseitige Amtshilfe**
- Die Mitgliedstaaten tauschen Informationen über risikobehaftete Produkte über das von der Kommission betriebene „System zum raschen Informationsaustausch“ (RAPEX) aus (Art. 19).

- Hierzu melden sie „unverzüglich“ insbesondere (Art. 20 Abs. 1 und 2)
 - Korrekturmaßnahmen der Wirtschaftsakteure (Art. 9 Abs. 3),
 - Maßnahmen der Marktüberwachungsbehörden (Art. 10 Abs. 1 oder 4),
 - Ablehnungen der Einfuhr risikobehafteter Produkte (Art. 16);
 - Herkunft und Lieferkette des Produkts sowie Art und Ausmaß des Produktrisikos.
- Alle wesentlichen Informationen über die Marktüberwachung werden in dem von der Kommission betriebenen „Informations- und Kommunikationssystem über die Marktüberwachung“ (ICSMS) gespeichert. Hierzu zählen insbesondere (Art. 21 Abs. 1)
 - alle Marktüberwachungsbehörden und ihre Zuständigkeitsbereiche;
 - Beschwerden und Berichte über Produktrisiken;
 - Überprüfung und Bewertung von Marktüberwachungstätigkeiten.
- Die Marktüberwachungsbehörden müssen sich gegenseitig Amtshilfe leisten, indem sie Informationen zur Verfügung stellen, Prüfungen durchführen und über Folgemaßnahmen berichten (Art. 23).

Wesentliche Änderung zum Status quo

- ▶ Bisher wird die Marktüberwachung in mehreren Rechtsakten unterschiedlich behandelt, je nachdem, ob es sich bei dem Produkt um ein harmonisiertes Produkt [Verordnung (EG) Nr. 765/2008 und diverse Produkt-harmonisierungsrechtsvorschriften] oder um Verbraucherprodukte (Richtlinie 2001/95/EG) handelt. Daraus ergaben sich Überschneidungen und Lücken bei den Produktkategorien. Nun soll die Marktüberwachung für alle Nicht-Lebensmittel-Produkte in einer Verordnung geregelt werden.
- ▶ Bisher wird RAPEX nur für die Meldung von mit einer „ernsten Gefahr“ verbundenen Produkten [Verordnung (EG) Nr. 765/2008, Art. 22 i.V.m. Art. 20] verwendet. Nun soll es auch für den Informationsaustausch über alle mit „einem Risiko verbundene Produkte“ eingesetzt werden.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission kann eine Marktüberwachung in der EU nur wirksam erfolgen, wenn sie in allen Mitgliedstaaten und an allen Außengrenzen einheitlich streng durchgeführt wird. Zudem kann der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten nur auf EU-Ebene geregelt werden.

Politischer Kontext

Die Kommission kündigte 2012 in der Europäischen Verbraucheragenda [COM(2012) 225, s. [cepAnalyse](#)] und in der Binnenmarktakte II [COM(2012) 573] an, die Produktsicherheit und die Marktüberwachung neu zu regeln.

Stand der Gesetzgebung

13.02.2013 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Unternehmen und Industrie
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend), Berichterstatterin Sirpa Pietikäinen (EVP-Fraktion, FI)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Technologie (federführend), Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Angelegenheiten der Europäischen Union, Rechtsausschuss
Federführende Bundesministerien:	Wirtschaft und Technologie (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznormen:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt) und Art. 33 AEUV (Zusammenarbeit im Zollwesen)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Derzeit wird die Einhaltung der immer umfangreicheren Produkthanforderungen nicht durch eine angemessene Marktüberwachung gewährleistet. Überschneidungen und Lücken in den bestehenden Rechtsakten sowie mangelnde Koordinierung der einzelstaatlichen Marktüberwachungsbehörden erschweren die Identifizierung rechtswidriger Produkte und die Einleitung nötiger Maßnahmen. Immer noch gelangen zu viele Produkte auf den europäischen Markt oder verbleiben dort, die nicht die gültigen Produkthanforderungen in der EU erfüllen.

Die Bündelung der Vorschriften zur Marktüberwachung in einem Rechtsakt reduziert die Überschneidungen und Lücken in den bestehenden Rechtsakten und **sorgt somit für mehr Rechtssicherheit sowohl bei den betroffenen Unternehmen als auch bei den Marktüberwachungsbehörden.**

Eine einheitliche effektive Marktüberwachung fördert zudem den Wettbewerb im Binnenmarkt, da alle Unternehmen einer Branche ihre Produkte unter gleichen rechtlichen Voraussetzungen herstellen und vermarkten müssen. Die Einhaltung von Produktstandards wie Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltauforderungen erfordert fortlaufende Innovationen und ist oft mit erheblichen Kosten verbunden. **Die Überprüfung, ob die gesetzlichen Produkthanforderungen eingehalten werden, ist** daher – unabhängig davon, ob die Anforderungen im Einzelfall inhaltlich sachgemäß sind – **elementar, um Investitions- und Planungssicherheit für Unternehmen zu garantieren.**

Eine EU-weit einheitliche und gründliche Marktüberwachung kann allerdings auch weiterhin **nicht garantiert werden. Denn die Kapazitäten und auch die Bereitschaft für eine gewissenhafte Marktüberwachung divergieren stark zwischen den Mitgliedstaaten.** Dieses Problem verschärft sich nicht zuletzt durch die stetige Zunahme neuer rechtlicher Produkthanforderungen, die etwa auf Basis der Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG; s. [cepAnalyse](#)) erlassen werden.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Der von der Kommission eingeführte **Begriff „mit einem Risiko verbundenes Produkt“ ist zu ungenau und** kann daher von den Marktüberwachungsbehörden sehr unterschiedlich ausgelegt werden. Er **sollte durch „Nichtkonformität“ ersetzt werden, um klarzustellen, dass die Marktüberwachungsbehörden die Einhaltung der auf EU-Recht basierenden Produkthanforderungen zu überprüfen haben.**

Der Informationsaustausch über RAPEX sollte auf Produkte mit einem ersten Risiko beschränkt bleiben, um das System nicht mit übermäßig vielen Meldungen zu überfrachten und somit seine Funktionsfähigkeit zu gefährden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Der für eine wirksame Marktüberwachung nötige bürokratische Aufwand kann den Warenverkehr im Binnenmarkt und an den Außengrenzen verzögern, ist aber notwendig, um Rechts- und Planungssicherheit zu gewährleisten, die wiederum Voraussetzung für wachstumsfördernde Innovationsanreize sind. Den für die Kontrollen und Risikobewertungen notwendigen Kosten stehen eine erhöhte Produktsicherheit, verlässlichere Verbraucherinformationen und geringere Umweltrisiken gegenüber.

Folgen für die Standortqualität Europas

Da die Marktüberwachung für alle in der EU gehandelten Produkte unabhängig vom Ort ihrer Produktion gilt, werden die europäischen Unternehmen nicht zusätzlich gegenüber der ausländischen Konkurrenz belastet. Im Gegenteil werden sie vor aus Drittländern stammenden Konkurrenzproduktengeschützt, die die europäischen Produkthanforderungen nicht einhalten,

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Um das Funktionieren des Binnenmarktes im Allgemeinen und den freien Warenverkehr im Besonderen (Art. 26, 28 f. und 114 AEUV) sicherzustellen, darf die EU Regelungen über die Marktüberwachung potentiell risikobehafteter Produkte und über die Zusammenarbeit der Zollbehörden bei Einfuhrkontrollen (Art. 33 AEUV) erlassen.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Ein Verstoß gegen eine Harmonisierungsrechtsvorschrift, von dem kein Risiko für die Verbraucher oder die Umwelt ausgeht, sollte nicht zwangsläufig dazu führen, dass das Produkt vom Markt genommen werden muss. In solchen Fällen können Verwarnungen verbunden mit Nachbesserungspflichten und Geldbußen ausreichen, um Rechtskonformität herzustellen.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Bündelung der Vorschriften zur Marktüberwachung in einem Rechtsakt sorgt für mehr Rechtssicherheit sowohl bei den betroffenen Unternehmen als auch bei den Marktüberwachungsbehörden. Eine einheitliche effektive Marktüberwachung fördert den Wettbewerb im Binnenmarkt und ist elementar, um Investitions- und Planungssicherheit für Unternehmen zu garantieren. Eine einheitliche Marktüberwachung kann aber aufgrund divergierender Kapazitäten und Bereitschaft bei den nationalen Marktüberwachungsbehörden nicht garantiert werden. Der Begriff „mit einem Risiko verbundenes Produkt“ ist zu ungenau. Er sollte durch „Nichtkonformität“ ersetzt werden, um klarzustellen, dass die Marktüberwachungsbehörden die Einhaltung aller auf EU-Recht basierender Anforderungen überprüfen müssen. Der Informationsaustausch über RAPEX sollte auf Produkte mit einem ersten Risiko beschränkt bleiben.