



Brüssel, den 13.2.2013
SWD(2013) 34 final

Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

PRODUKTSICHERHEITS- UND MARKTÜBERWACHUNGSPAKET

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Verbraucherprodukten und Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Marktüberwachung von Produkten

{COM(2013) 75 final}
{COM(2013) 78 final}
{SWD(2013) 33 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

PRODUKTSICHERHEITS- UND MARKTÜBERWACHUNGSPAKET

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Verbraucherprodukten und Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Marktüberwachung von Produkten

1. ZUSAMMENFASSENDE PROBLEMBESCHREIBUNG, SUBSIDIARITÄT UND ZIELE

1.1. Politischer Kontext

Der freie Verkehr sicherer und vorschriftsgemäßer (im Folgenden „konformer“) Produkte ist einer der Eckpfeiler der Europäischen Union (EU). Dieser Grundsatz ist eine wichtige Säule des Binnenmarkts; er ermöglicht es Verbrauchern und Unternehmen, Produkte in einem anderen Mitgliedstaat zu kaufen bzw. zu verkaufen.

Die Folgenabschätzung betrifft aus einem Herstellungsprozess hervorgegangene Produkte (außer Lebensmitteln), für die entweder eine EU-Harmonisierungsvorschrift für eine bestimmte Produktkategorie gilt oder die Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit (im Folgenden „RaPS“), anwendbar auf Verbraucherprodukte. In diesen EU-Vorschriften ist für zahlreiche Produkte geregelt, welche Sicherheitsanforderungen erfüllt sein müssen; für die übrigen Produktkategorien gelten die Vertragsbestimmungen über den freien Warenverkehr und der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung.

Die Marktüberwachung hat zwei Ziele: Sie soll es ermöglichen, zum einen unsichere und auf andere Weise schädliche Produkte zu erkennen und vom Markt fernzuhalten bzw. zu nehmen und zum anderen unehrliche und kriminelle Akteure zu bestrafen. Sie soll außerdem eine deutlich abschreckende Wirkung haben. In einem Binnenmarkt, in dem Produkte ungehindert zirkulieren, muss die Marktüberwachung in starkem Maße koordiniert werden, um ein rasches Eingreifen innerhalb eines weiträumigen Gebiets zu erlauben.

Die Marktüberwachung hat jedoch mit den Entwicklungen des Rechtsrahmens der Union nicht Schritt gehalten. Zwar sind mit der Durchführung der RaPS, die bis zum 15. Januar 2004 umgesetzt werden musste, und mit Beginn der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten am 1. Januar 2010 in den letzten zehn Jahren durchaus Fortschritte erzielt worden. Zusammen mit den Marktüberwachungsbestimmungen in bestimmten bereichsspezifischen Harmonisierungsvorschriften der Union bilden diese Rechtsakte heute eine gesetzliche Grundlage für die Marktüberwachung aller (harmonisierten und nicht harmonisierten) Verbraucherprodukte und aller harmonisierten Produkte (für Verbraucher wie ebenso für gewerbliche Nutzer) in der EU. Die Marktüberwachungsbestimmungen sind jedoch fragmentiert und über verschiedene EU-Rechtsakte verteilt (Verordnung (EG) Nr. 765/2008, RaPS, bereichsspezifische Harmonisierungsvorschriften), was sowohl bei den Wirtschaftsakteuren als auch bei den nationalen Behörden für Verwirrung sorgt.

Überblick über die EU-Vorschriften zur Sicherheit und Vorschriftsmäßigkeit (Konformität) von Produkten

Produkte	Verbraucher	Gewerbliche Nutzer
harmonisiert	bereichsspezifische Richtlinien und Verordnungen sowie RaPS	bereichsspezifische Richtlinien und Verordnungen

nicht harmonisiert	RaPS	nationale Produktsicherheitsanforderungen gemäß der „Verordnung über die gegenseitige Anerkennung“ Artikel 34-36 AEUV
---------------------------	------	---

Die vorliegende Initiative gehört zu den Leitaktionen der Europäischen Verbraucheragenda¹ und der Binnenmarktakte II²; beide Dokumente wurden von der Kommission im Jahr 2012 angenommen.

1.2. Problembeschreibung – Unsichere und nicht konforme Produkte im Binnenmarkt

Der Binnenmarkt für Produkte ist riesig. Im Jahr 2010 belief sich der Intra-EU-Handel mit harmonisierten und nicht harmonisierten Verbraucherprodukten auf fast 1 Billion EUR. Der Wert der harmonisierten Bereichen (Produkte für Verbraucher und für gewerbliche Nutzer) in EU-27 wird auf nicht weniger als 2,1 Billionen EUR geschätzt.

Der EU-Binnenmarkt sollte ein Raum sein, in dem sichere Produkte ungehindert zirkulieren können. Eine erfolgreiche Umsetzung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs im Bereich der Produktsicherheit setzt voraus, dass die Beurteilung, ob ein Produkt sicher oder nicht sicher ist – ob es also auf dem Markt bleiben sollte oder nicht – in allen Mitgliedstaaten einheitlich erfolgt. Der freie Verkehr sicherer Produkte sollte gefördert, unsichere Produkte hingegen wirksam aufgespürt und vom EU-Binnenmarkt entfernt werden.

1.2.1. Problem 1: Schwierigkeiten bei der Erfüllung der EU-Produktsicherheitsanforderungen (Konformitäts-Probleme)

Den Wirtschaftsakteuren fällt es oft schwer, die EU-Anforderungen an die Produktsicherheit zu erfüllen, weil die Bestimmungen im Bereich der sogenannten nicht harmonisierten Produkte im Allgemeinen nicht mit denen im harmonisierten Bereich übereinstimmen. Hinzu kommt, dass im nicht harmonisierten Bereich die EU-Bestimmungen oft nicht eindeutig sind und detaillierte Vorgaben für die Sicherheitsbewertung fehlen, während die im harmonisierten Bereich bestehenden Regeln unterschiedlich sind oder sich überschneiden, was der Rechtssicherheit abträglich ist.

Unsichere und nicht konforme Produkte stellen nicht nur ein Risiko für Verbraucher und andere Nutzer dar, sie haben auch erhebliche wirtschaftliche Folgen: Sie führen zu unlauterem Wettbewerb. Wirtschaftsakteure, die die Regeln nicht befolgen, können bei den Konformitätskosten (Compliance-Kosten) erheblich sparen. Dadurch können sie ihre Produkte zu günstigeren Preisen als die Konkurrenz anbieten, die sich an die Gesetze hält. In Bereichen, in denen aufgrund importierter Niedrigpreisprodukte ein harter Konkurrenzkampf herrscht, ist die europäische

¹ COM(2012) 225 final.

² COM(2012) 573 final.

Industrie im Nachteil. Der gesetzestreue Hersteller wird insofern „bestraft“, als die Erfüllung der Vorschriften zu einem „Wettbewerbsnachteil“ wird.

Bei der zunehmenden Globalisierung des Handels betrifft das Problem der unsicheren und nicht konformen Produkte immer stärker (aber nicht ausschließlich) die aus Drittländern eingeführten Produkte.

1.2.2. *Problem 2: Die Marktüberwachung für Produkte ist innerhalb des Binnenmarkts fragmentiert*

Trotz der weitgehenden Harmonisierung von Sicherheitsstandards und sonstigen Produkthanforderungen (zum Beispiel hinsichtlich des Umweltschutzes) in der EU und obwohl viele Produkte regelmäßig in mehr als einem Mitgliedstaat auf den Markt gebracht werden, gelten im Binnenmarkt 27 getrennte Durchsetzungssysteme.

Ein Hauptgrund für die große Zahl nicht konformer Produkte auf dem Markt ist der Umstand, dass die Marktüberwachung innerhalb der EU nicht wirksam funktioniert. Die wesentlichen Ursachen für die mangelnde Effektivität und Effizienz der Marktüberwachung im EU-Binnenmarkt sind ungenügende Koordinierung der Marktüberwachungsbehörden der verschiedenen Mitgliedstaaten, schlecht funktionierende EU-Verfahren für den Informationsaustausch über Produktrisiken und uneinheitliche Durchführung von EU-weiten Produktsicherheitsmaßnahmen.

Wenn jenseits der Grenze Handlungsbedarf besteht, müssen sich die Behörden auf ihre Kollegen in anderen Mitgliedstaaten verlassen können. Anders als in anderen Bereichen – Beispiele sind die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz oder die Dienstleistungsrichtlinie – stehen den Marktüberwachungsbehörden keine Verfahren für eine wirksame grenzübergreifende Durchsetzung der Vorschriften zur Verfügung. Hier kommt es folglich zu einer erheblichen Ressourcenverschwendung, und es gehen Synergien verloren.

1.3. **Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der EU**

Der Binnenmarkt für Produkte ist eine zentrale Errungenschaft der EU. Zugleich bietet die Abschaffung der nationalen Grenzen für Verbraucher- und andere Produkte den weniger ehrlichen Händlern, die die Verbraucherschutzbestimmungen nicht anwenden oder die sich weigern, die EU-Vorschriften für Produkte durchzuführen, reichlich Gelegenheit zu Missbrauch. Die EU hat somit das Recht, auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV tätig zu werden, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Verbraucherprodukte zu gewährleisten und um die Effizienz der grenzübergreifenden Marktüberwachung zu erhöhen. Ergänzt wird dieses Recht durch Artikel 168 Absatz 1 und Artikel 169 Absatz 1 AEUV. In Artikel 168 heißt es, dass bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen ist, in Artikel 169, dass die Union zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus unter anderem einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher leistet.

Obwohl es den EU-Binnenmarkt gibt, fällt die Durchsetzung der Produktsicherheitsanforderungen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sind es die Mitgliedstaaten, die Maßnahmen gegen gefährliche Produkte ergreifen. Die Art und Weise, wie die

Marktüberwachung durchgeführt wird und organisiert ist, unterscheidet sich indes von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich.

In einem Kontext, in dem es praktisch keine Kontrollen mehr an den Landesgrenzen gibt, verursacht die unterschiedliche Organisation der Marktüberwachung Probleme. Um sicherzustellen, dass nur sichere und konforme Produkte auf dem Markt zirkulieren, sind die einzelnen Mitgliedstaaten auf die Marktüberwachung in den Nachbarländern angewiesen. Eine unzulängliche Marktüberwachung in nur einem Mitgliedstaat kann somit die Anstrengungen anderer Mitgliedstaaten ernsthaft untergraben. Zur Beseitigung dieses Problems ist ein Tätigwerden der EU gerechtfertigt.

1.4. Ziele

1.4.1. Allgemeine Ziele

Übergeordnetes Ziel der vorliegenden Initiative ist es, das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern und für die Verbraucher und anderen Nutzer eines Produkts ein hohes Schutzniveau zu erreichen, indem die Zahl der unsicheren oder nicht konforme Produkte auf dem Markt verringert wird.

1.4.2. Spezifische Ziele

- Konsolidierung und Verschärfung der EU-Anforderungen an die Produktsicherheit;
- bessere Koordinierung und höhere Effektivität der Marktüberwachung im EU-Binnenmarkt für Produkte;
- Straffung des EU-Rechtsrahmens.

1.4.3. Operationelle Ziele

- Gewährleistung der Kohärenz der EU-Produktsicherheitsanforderungen;
- Verringerung der Unklarheiten in den Sicherheitsanforderungen an nicht harmonisierte Verbraucherprodukte;
- Stärkung der EU-Kooperationsmechanismen;
- kohärentere Gestaltung der EU-Produktsicherheitsverfahren;
- wirksamere EU-weite Produktsicherheitsmaßnahmen.

2. STRATEGISCHE OPTIONEN

Die im Folgenden erläuterten Optionen wurden von der Kommission in enger Zusammenarbeit mit allen Interessengruppen ausgearbeitet. Bestimmte Optionen wurden allerdings bereits in einem frühen Stadium verworfen, unter anderem eine Regulierung der Sicherheit von Dienstleistungen, die Ausarbeitung von Sicherheitsanforderungen an nicht harmonisierte Produkte für die gewerbliche

Nutzung³, die Aufstellung spezifischer Vorschriften für Produkte, die über das Internet vertrieben werden, und der Verzicht auf das allgemeine Gebot, dass alle Produkte sicher sein müssen.

2.1. Spezifisches Ziel 1: Konsolidierung und Verschärfung der EU-Anforderungen an die Produktsicherheit

2.1.1. Operationelles Ziel: Gewährleistung der Kohärenz der EU-Produktsicherheitsanforderungen

Option 1.A – Basisszenario: Beibehaltung der Unterschiede zwischen den Anforderungen an Verbraucherprodukte und an harmonisierte Produkte

Option 1.B – Angleichung der für Verbraucherprodukte und der für harmonisierte Produkte geltenden Sicherheitsanforderungen

Option 1.C – Weniger strenge Sicherheitsanforderungen an Verbraucherprodukte als an harmonisierte Produkte

Option 1.D – Strengere Sicherheitsanforderungen an Verbraucherprodukte als an harmonisierte Produkte

2.1.2. Operationelles Ziel: Verringerung der Unklarheiten in den Sicherheitsanforderungen an nicht harmonisierte Verbraucherprodukte

Option 2.A – Basisszenario: Fortbestehen von nicht mit dem neuen europäischen Normungssystem übereinstimmenden Vornormungsverfahren für nicht harmonisierte Verbraucherprodukte

Option 2.B – Unmittelbare Anwendbarkeit von Ad-hoc-Sicherheitsanforderungen

Option 2.C – Verzicht auf die formale Annahme nicht verbindlicher Ad-hoc-Sicherheitsanforderungen (in Übereinstimmung mit dem neuen europäischen Normungssystem)

Option 2.D – Beschleunigtes Verfahren für die Annahme bereits bestehender europäischer Normen ohne Aufträge

2.2. Spezifisches Ziel 2: bessere Koordinierung und höhere Effektivität der Marktüberwachung im EU-Binnenmarkt für Produkte

2.2.1. Operationelles Ziel: Stärkung der EU-Kooperationsmechanismen

Option 3.A – Basisszenario: Beibehaltung des Status quo mit einer hauptsächlich freiwilligen Koordinierung der Marktüberwachung

Option 3.B – Koordinierung von grenzübergreifenden Durchsetzungsmaßnahmen, die sich aus der Marktüberwachungspraxis ergeben

Option 3.C – Gesamtstraffung der Koordinierung von Marktüberwachungsaktivitäten

³ Dies sind Produkte, die nur von Gewerbetreibenden und nicht von Verbrauchern genutzt werden, etwa Maschinen für gewerbliche Zwecke, Rohstoffe oder Halbzeuge.

Option 3.D – Zentralisierung der EU-Marktüberwachung im Bereich der Nicht-Lebensmittel-Produkte (EU-Agentur für Marktüberwachung)

2.2.2. *Operationelles Ziel: kohärentere Gestaltung der EU-Produktsicherheitsverfahren*

Option 4.A – Basisszenario: Beibehaltung der parallelen Meldungen nach dem RAPEX-Verfahren und nach dem Schutzklauselverfahren

Option 4.B – Vereinfachung des RAPEX-Verfahrens

Option 4.C – Vereinfachung des RAPEX-Verfahrens und Angleichung des RAPEX- und des Schutzklauselverfahrens

2.2.3. *Operationelles Ziel: wirksamere EU-weite Produktsicherheitsmaßnahmen*

Option 5.A – Basisszenario: Beibehaltung der Regelung, wonach EU-weite Produktsicherheitsmaßnahmen nur ein Jahr mittelbar anwendbar sind

Option 5.B – Ausweitung des Anwendungsbereichs EU-weiter Produktsicherheitsmaßnahmen auf harmonisierte Nicht-Verbraucher-Produkte

Option 5.C – Einführung einer Regelung, wonach EU-weite Produktsicherheitsmaßnahmen unmittelbar anwendbar werden

Option 5.D – Aufhebung der begrenzten Gültigkeit EU-weiter Produktsicherheitsmaßnahmen

Option 5.E – Kombination aus den Optionen 5.B, 5.C und 5.D

2.3. Spezifisches Ziel 3: Straffung des EU-Rechtsrahmens

Zu den beiden anderen spezifischen Ziele kommt das Ziel hinzu, den Rechtsrahmen für die Produktsicherheit und für die Marktüberwachung zu straffen. Hierzu sollen (1) die Marktüberwachungsbestimmungen aus verschiedenen Rechtsakten in einer einzigen Querschnittsverordnung über Marktüberwachung zusammengefasst, (2) die überarbeitete Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit (RaPS) in eine Verordnung umgewandelt und (3) die Richtlinie 87/357/EWG aufgehoben und das mit ihr angestrebte Ziel, dass Lebensmittelimitate die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher nicht gefährden dürfen, in die Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten, die die RaPS ersetzt, übernommen werden.

3. ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN UND VERGLEICH DER IN BETRACHT GEZOGENEN OPTIONEN

Da es keine verlässlichen Statistiken und nicht einmal Schätzungen zur Anzahl der unsicheren nicht harmonisierten Verbraucherprodukte und der nicht konformen harmonisierten Produkte gibt, erfolgt die Bewertung der verschiedenen Optionen hauptsächlich auf der Grundlage qualitativer Kriterien.

3.1. Spezifisches Ziel 1: Konsolidierung und Verschärfung der EU-Anforderungen an die Produktsicherheit

3.1.1. Operationelles Ziel: Gewährleistung der Kohärenz der EU-Produktsicherheitsanforderungen

Damit Verbraucher und sonstige Nutzer überall in der EU gleich gut vor unsicheren Produkten geschützt sind und damit der EU-Binnenmarkt ungehindert funktionieren kann, müssen die EU-Produktsicherheitsanforderungen klar und – über die verschiedenen Produktbereiche hinweg – miteinander vereinbar sein.

Angestrebte Ziele (Vergleich zum Basisszenario)

Optionen Angestrebte Ziele	Option 1.B	Option 1.C	Option 1.D
Sicherheit der Verbraucher	++	-	++
Rechtliche Klarheit und Sicherheit	++	+	-
Effektivität und Effizienz der Marktüberwachung	++	--	+

Veränderungen bei den Kosten für die Wirtschaftsakteure (Vergleich zum Basisszenario)

Optionen Kostenarten	Option 1.B	Option 1.C	Option 1.D
Kosten für die Informationssuche/rechtliche Kosten	geringer	etwas geringer	0
Herstellungskosten	0*	0	höher

* geringe Mehrkosten (außer für ganz wenige Hersteller)

Bevorzugte Option: Option 1.B – Angleichung der für Verbraucherprodukte und der für harmonisierte Produkte geltenden Sicherheitsanforderungen

3.1.2. Operationelles Ziel: Verringerung der Unklarheiten in den Sicherheitsanforderungen an nicht harmonisierte Verbraucherprodukte

Die strategischen Optionen für die Verringerung der Unklarheiten in den Sicherheitsanforderungen an nicht harmonisierte Verbraucherprodukte werden danach beurteilt, wie problemlos sie zur Ausarbeitung europäischer Normen gemäß den allgemeinen Produktsicherheitsanforderungen führen können, sowie nach der Kohärenz der Verfahren mit dem allgemeinen System gemäß der neuen Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 zur europäischen Normung und nach den Kosten für die öffentliche Verwaltung.

In puncto Schnelligkeit und Verringerung des Verwaltungsaufwands sind die Optionen 2.C und 2.D der Option 2.B überlegen. Hinsichtlich der Kohärenz der Verfahren für die Beantragung von Normen liegt die Option 2.C vor der Option 2.D.

Vorab festgelegte Kriterien (Vergleich zum Basisszenario)

Optionen / Kriterien	Option 2.B	Option 2.C	Option 2.D
Schnelligkeit	-	+	++
Kohärenz	-	+	-
Verwaltungskosten (einschl. nationale Behörden und EU)	unverändert	geringer	geringer

Bevorzugte Option: Option 2.C – Verzicht auf die formale Annahme nicht verbindlicher Ad-hoc-Sicherheitsanforderungen (in Übereinstimmung mit dem neuen europäischen Normungssystem)

3.2. Spezifisches Ziel 2: bessere Koordinierung und höhere Effektivität der Marktüberwachung im EU-Binnenmarkt für Produkte

3.2.1. Operationelles Ziel: Stärkung der EU-Kooperationsmechanismen

Die Folgen der verschiedenen strategischen Optionen werden anhand von Effektivitäts- und Effizienzkriterien sowie unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen und der angestrebten flächendeckenden Marktüberwachung für den Binnenmarkt bewertet und verglichen.

Anders als die Optionen 3.B und 3.C, die mit gleich vielen Ressourcen mehr leisten wollen, würde die Option 3.D für den EU-Binnenmarkt und die Verbrauchersicherheit vermutlich mehr Vorteile bringen; allerdings wären dafür erhebliche Investitionen in den Aufbau eines zentralisierten EU-Rahmens für die Marktüberwachung auf dem Gebiet der Sicherheit von Nicht-Lebensmittel-Produkten erforderlich. Selbst bei Option 3.D könnten jedoch nur bestimmte Aktivitäten (z. B. Systemüberprüfungen, Peer-Reviews zur Qualität der Arbeit der Marktüberwachungsbehörden in den Mitgliedstaaten, Überwachung der koordinierten Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung zuständigen Behörden und den RAPEX-Kontaktstellen) auf die zentrale EU-Ebene verlagert werden. Wichtige Teile des Kerngeschäfts der Marktüberwachung (etwa die Vor-Ort-Überprüfungen bei Herstellern, Einführern und Händlern, die Produkttests sowie die Risikobewertung und das Risikomanagement) müssten auf der nationalen Ebene bleiben.

Die Option 3.C erscheint somit als am ehesten geeignet, die angestrebte dezentrale, kohärente und kontinuierliche Marktüberwachung für den EU-Binnenmarkt zu erreichen. Was den Nutzen anbelangt, ist sie der Option 3.B überlegen, der Option 3.D hingegen potenziell unterlegen; hinsichtlich der Kosten schneidet sie wie Option 3.B ab, jedoch besser als Option 3.D.

Angestrebte Ziele (Vergleich zum Basisszenario)

Optionen Angestrebte Ziele	Option 3.B	Option 3.C	Option 3.D
	Sicherheit der Verbraucher/Nutzer	+	++
Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftsakteure, die sich vorschriftsgemäß verhalten	+	++	++
Effektivität der Marktüberwachung	+	++	+++
Effizienz der Marktüberwachung	+	++	+
Potenzial für eine Harmonisierung der Durchsetzungskonzepte im Binnenmarkt	+	++	+++

Veränderungen bei den Kosten für die Behörden (Vergleich zum Basisszenario)

Optionen Kostenarten	Option 3.B	Option 3.C	Option 3.D
	Kosten für die nationalen Marktüberwachungsbehörden	etwas höher	etwas höher
Kosten für die EU	etwas höher	etwas höher	deutlich höher

Bevorzugte Option: Option 3.C – Gesamtstraffung der Koordinierung der dezentralen Marktüberwachung für den EU-Binnenmarkt.

3.2.2. Operationelles Ziel: kohärentere Gestaltung der EU-Produktsicherheitsverfahren

Bewertet und verglichen werden die Optionen anhand der Effektivität, mit der gefährliche Produkte aufgespürt werden, sowie anhand der Effizienz, mit der die Mitgliedstaaten und die Kommission die EU-Meldeverfahren handhaben.

Option 4.A würde Unzulänglichkeiten der bestehenden EU-Meldeverfahren weder verringern noch beheben und ist folglich für das angestrebte Ziel ungeeignet. Die Optionen 4.B und 4.C würden effektive Möglichkeiten für das Aufspüren unsicherer Produkte auf dem Binnenmarkt bieten, da mit beiden Optionen die Bedingungen für RAPEX-Meldungen vereinfacht und die Verfahren für die Warnung vor gefährlichen Nicht-Lebensmittel-Produkten besser funktionieren würden. Option 4.C scheint Option 4.B insofern überlegen zu sein, als sie den zusätzlichen Vorzug hätte, mehrere Verfahren zu straffen und anwenderfreundlicher zu machen.

Veränderungen für die Behörden (Vergleich zum Basisszenario)

Optionen	Option 4.B	Option 4.C

Kriterien		
Effektivität beim Aufspüren unsicherer Produkte	höher	höher
Kosten für die nationalen Marktüberwachungsbehörden	etwas geringer	geringer
Kosten für die EU	0	geringer

Bevorzugte Option: Option 4.C – Vereinfachung des RAPEX-Verfahrens und Angleichung des RAPEX- und des Schutzklauselverfahrens

3.2.3. Operationelles Ziel: wirksamere EU-weite Produktsicherheitsmaßnahmen

Damit die Maßnahmen der EU zur Abwehr von Produkten, die ein Risiko darstellen, effektiver werden – insbesondere in Situationen, in denen das individuelle Handeln von Mitgliedstaaten inkohärent ist –, müssen die Produktsicherheitsmaßnahmen der EU zügig erfolgen, vorhersehbar sein und von den nationalen Marktüberwachungsbehörden wirksam durchgeführt werden.

Die beste, weil effektive und vorhersehbare Art und Weise, zügig auf Sicherheitsprobleme zu reagieren, besteht darin, die EU-Produktsicherheitsmaßnahmen unmittelbar anwendbar zu machen – mit der Möglichkeit, ihre Gültigkeit fallweise zu befristen. Wenn die EU-Maßnahmen unmittelbar anwendbar wären, könnten die Marktüberwachungsbehörden direkt Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen und so weitere Verzögerungen und Unsicherheiten bei der Umsetzung in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten vermeiden.

Vorab festgelegte Kriterien (Vergleich zum Basisszenario)

Optionen	Option 5.B	Option 5.C	Option 5.D	Option 5.E
Kriterien				
Schnelligkeit	0	+	+	++
Vorhersehbarkeit	0	0	+	++
Effektive Durchführung	+	++	0	+++

Bevorzugte Option: Option 5.E – Kombination der Optionen 5.B, 5.C und 5.D

4. ART DER RECHTSAKTE

Es wird vorgeschlagen, die ausgewählten Optionen in zwei unterschiedliche Arten von Rechtsakten einfließen zu lassen:

Das Problem 1 ließe sich durch den Erlass der Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten, die die RaPS ersetzt, lösen, wobei das allgemeine

Sicherheitsgebot für alle Verbraucherprodukte bestehen bliebe; was die Verpflichtungen der Wirtschaftsakteure anbelangt, würde die neue Verordnung den entsprechenden Bestimmungen in Anhang 1 des Beschlusses Nr. 768/2008/EG⁴ angeglichen. Das Problem² würde durch eine neue Verordnung über die Marktüberwachung von Produkten angegangen, die das Hauptinstrument der Marktüberwachung im Bereich der Nicht-Lebensmittel-Produkte wäre. Die Bestimmungen in den EU-Binnenmarktvorschriften zur Marktüberwachung, die gegenwärtig auf zahlreiche bereichsspezifische Rechtsakte der EU sowie auf die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 und die RaPS verteilt sind, würden durch die Bestimmungen dieser neuen Verordnung ersetzt.

Mit einer Verordnung, die unmittelbar in allen Mitgliedstaaten anwendbar ist, würde eine weitgehende Harmonisierung der Bestimmungen über die Sicherheit von Verbraucherprodukten und über die Marktüberwachung erreicht. Die Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten würde den Wirtschaftsakteuren Pflichten auferlegen, die unmittelbar durchsetzbar wären (womit gleiche Ausgangsbedingungen entstünden), und sie würde die Marktüberwachungsbehörden in die Lage versetzen, bei unsicheren Verbraucherprodukten oder bei einem Verstoß gegen Vorschriften unverzüglich tätig zu werden, ohne dass diese Bestimmungen erst in innerstaatliches Recht umgesetzt werden müssten.

5. MONITORING UND EVALUIERUNG

Ein Monitoring der Anwendung der EU-Produktsicherheitsanforderungen findet – außer bei der Bewertung der Rechtsakte fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten – durch das Zusammentragen sachdienlicher Informationen aus verschiedenen Quellen statt: i) Eurobarometer-Erhebungen zur Verbrauchersicherheit; ii) Informationssystem GRAS-RAPEX; iii) Allgemeines System für das Informationsmanagement (ICSMS); iv) Monitoringaktivitäten, bei denen mit Hilfe von Durchsetzungsindikatoren bestimmte Parameter der Marktüberwachung in den Mitgliedstaaten kontrolliert werden.

Mit Eurobarometer-Erhebungen kann ermittelt werden, wie Verbraucher und Wirtschaftsakteure die Sicherheit von Produkten auf dem Markt wahrnehmen. Diese Wahrnehmung ist bedeutsam, um zu beurteilen, inwieweit die Initiative zu sichereren Verbraucherprodukten und zu einem größeren Vertrauen der Verbraucher in den Markt und den regulatorischen Rahmen beigetragen hat.

Welchen Beitrag die künftigen Rechtsvorschriften zur Senkung der Konformitätskosten der Wirtschaftsakteure und zu Gewinnzuwächsen (aufgrund des faireren Wettbewerbs und der Ausschaltung von Marktteilnehmern, die sich nicht vorschriftsgemäß verhalten) leisten, ließe sich durch Ad-hoc-Untersuchungen feststellen, die insbesondere die Wirtschaft durchführen könnte.

Die bessere Koordinierung und größere Effektivität der Marktüberwachung im Binnenmarkt ließe sich auch mit Hilfe der Durchsetzungsindikatoren und der Daten nachweisen, die über die – aufgrund der neuen Rechtsvorschriften weiter auszubauenden – IT-Systeme ausgetauscht werden.

⁴

Artikel R1 – R7.