

## Forderungen des VDMA zum

### Vorschlag für eine Verordnung über die Marktüberwachung von Produkten (COM(2013) 75 final)

#### I. Einleitung

„Die Marktüberwachung hat mit den Entwicklungen des Rechtsrahmens der Union nicht Schritt gehalten“, stellt die Europäische Kommission in ihrer Verordnungsvorlage fest. Der Binnenmarkt für den freien Warenverkehr ist vollendet, Produkte zirkulieren auf der Grundlage europäischer Vorschriften. Die Kommission hat erkannt, dass es bei der Überprüfung dieser europaweiten Vorgaben Nachholbedarf gibt. Durch nicht rechtskonforme Produkte können Arbeitnehmer und Verbraucher gefährdet werden. Verantwortungsbewusste Wirtschaftsakteure werden durch eine unwirksame Marktüberwachung denjenigen gegenüber benachteiligt, die Lücken in der Durchsetzung von Vorschriften bewusst ausnutzen. Die Investitionsgüterindustrie ist auf eine effektive Marktüberwachung angewiesen und begrüßt deshalb das Bestreben der Kommission, das EU-Regelwerk zu stärken.

#### II. VDMA-Forderungen

Der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) ist der größte europäische Verband der Investitionsgüterindustrie. Seine 3.100 vorrangig mittelständischen Mitgliedsfirmen haben aktuell rund 976.000 Beschäftigte im Inland (August 2012) und weisen einen Umsatz von 209 Mrd. Euro (2012) auf.

Zentrale VDMA-Forderungen im Sinne einer Weiterentwicklung der Verordnung 765/2008 wurden nicht vollständig aufgenommen:

1. Wird nur ein risikobasierter Ansatz zugrunde gelegt, wie im aktuellen Kommissionsentwurf der Fall, werden nicht alle Rechtsgüter von der Marktüberwachung erfasst. Daher ist der risikobasierte Ansatz nicht geeignet, er sollte zugunsten eines Ansatzes aufgegeben werden, der alle Rechtsgüter erfasst, wie Sicherheit, Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz.
2. Vereinheitlichung der Verfahren und des Informationsaustausches ermöglichen die bessere Zusammenarbeit der Marktüberwachungsbehörden, die Überprüfbarkeit der Wirksamkeit der Maßnahmen und die Vermeidung von Doppelarbeit. Mit den vorgesehenen Berichts- und Meldepflichten wird dieses Ziel nicht erreicht.
3. Unbeschadet eines notwendigen Nachweises der Mitgliedstaaten über die Durchführung der Marktüberwachung, ist die im Entwurf vorgesehene Ausdehnung von Berichtspflichten als äußerst kritisch zu betrachten.
4. Die Melde- bzw. Informationssysteme RAPEX und ICSMS sollten mittelfristig verschmolzen werden, da die Pflege von zwei Datenbeständen fehlerträchtig ist.
5. Der Entwurf fordert von den Mitgliedstaaten Sanktionen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen. Daher sollten Vorgaben für die Umsetzung durch nationale Bestimmungen aufgenommen werden, um dieses Ziel zu erreichen.

6. Die Balance zwischen Befugnissen der Marktüberwachungsbehörden und Anerkennung von Eigeninitiativen der Wirtschaftsakteure muss bewahrt sein. Maßnahmen des Wirtschaftsakteurs sollten immer Vorrang vor behördlichen Maßnahmen haben.
7. Die Kosten und der Ressourcenaufwand für die Übermittlung der technischen Dokumentation an die Marktüberwachungsbehörde dürfen nicht ansteigen. Der Hersteller sollte weiterhin selbst bestimmen können, in welcher Amtssprache der EU die technischen Unterlagen verfasst werden.
8. Die verpflichtende Zertifizierung von Produkten durch unabhängige Dritte ist kein Ersatz für die Marktüberwachung durch die Mitgliedstaaten.

### **III. Probleme in der Praxis**

Unlautere Wirtschaftsakteure vermarkten Produkte, die nicht in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften sind und erhalten ungerechtfertigter Weise einen Wettbewerbsvorteil. Auch Händler und Einführer sollten sich ihrer Pflichten bewusst sein und auf die Übereinstimmung der Produkte mit den einschlägigen Vorschriften achten. Insofern ist das Erfassen der gesamten Lieferkette durch die geplante Verordnung zur Marktüberwachung sinnvoll.

Investitionsgüter sind sehr langlebig und daher über viele Jahre oder gar Jahrzehnte im Einsatz. Über den gesamten Zeitraum wirken sich die Mängel hinsichtlich der Übereinstimmung des Produktes mit den Vorschriften aus, ob es die Sicherheit, den Verbraucherschutz oder den Umweltschutz betrifft. Auch die Sicherheit von Arbeitnehmern ist häufig betroffen, da Investitionsgüter in der Regel Arbeitsmittel sind. Die geplante Verordnung zur Marktüberwachung sollte auch um eine Schnittstelle zum Vollzug des betrieblichen Arbeitsschutzes ergänzt werden, um eine wirksame Zusammenarbeit der Marktüberwachungsbehörden mit den Behörden, die den betrieblichen Arbeitsschutz vollziehen, zu ermöglichen.

### **IV. Der Kommissionsvorschlag**

Mit der Verordnung 765/2008 wurde die Grundlage für die Vorschriften zur Marktüberwachung geschaffen, die eine solide Basis für die Weiterentwicklung bildet. Gleichwohl enthält sie allgemeingehaltene Vorschriften, die eine wirksame Überwachung und eine Überprüfbarkeit der behördlichen Maßnahmen, in Hinblick auf die europäischen Vorgaben, noch nicht in ausreichendem Umfang ermöglichen. Stattdessen hat die Kommission die Bestimmungen der Richtlinie zur allgemeinen Produktsicherheit genutzt, um einen Entwurf für eine Verordnung zur Marktüberwachung zu erstellen. Diesen Ansatz halten wir für nicht geeignet.

#### **Anwendungsbereich und Begriffe**

Gemäß Artikel 2(1) sollen auch Produkte erfasst werden, die für den eigenen Gebrauch hergestellt worden sind und ggf. auch in Betrieb genommen werden. Diese Produkte sind im Wesentlichen Arbeitsmittel, die vom Arbeitgeber bereitgestellt und im eigentlichen Sinne nicht in Verkehr gebracht werden. Die Überwachung solcher Produkte obliegt den Behörden, die den betrieblichen Arbeitsschutz vollziehen. Der VDMA schlägt deshalb vor, Bestimmungen für die Zusammenarbeit der Marktüberwachung mit den Behörden, die für den betrieblichen Arbeitsschutz zuständig sind, einzuführen. Sie könnten in Kapitel VI "Zusammenarbeit" aufgenommen werden.

Der Verordnungsentwurf nutzt die Grundlagen, die der Beschluss des New Legislative Framework geschaffen hat, und bringt sämtliche Marktteilnehmer in den Anwendungsbereich der Verordnung. Es ist wichtig, dass auch Wirtschaftsakteure wie Händler, Bevollmächtigte, Importeure entlang der ganzen Lieferkette bestimmte Pflichten bei der Gewährung der Produktsicherheit übernehmen und dies europäisch festgelegt ist. Bei diesen Pflichten handelt es sich z.B. um die Beachtung der Transport- und Lagerbedingungen oder die Dokumentationsanforderungen der Harmonisierungsrechtsvorschriften. Dadurch wird die einheitliche Durchführung der Marktüberwachung gewährleistet.

Der Verordnungsentwurf erweitert den Risikobegriff um die Nichtkonformität des Produktes, was jedoch Konsequenzen für die rechtliche Systematik mit sich bringt. Wird nur ein risikobasierter Ansatz zugrunde gelegt, wie im aktuellen Kommissionsentwurf der Fall, werden nicht alle Rechtsgüter von der Marktüberwachung erfasst. Daher ist der risikobasierte Ansatz nicht geeignet, er sollte zugunsten eines Ansatzes aufgegeben werden, der alle Rechtsgüter erfasst, wie Sicherheit, Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz.

Das ist wichtig für Investitionsgüter, die beispielsweise in den Anwendungsbereich einer Ökodesign-Verordnung fallen. Diese müssen Vorschriften entsprechen, die der umweltgerechten Produktgestaltung gelten. Nichtkonformität birgt in diesem Fall das Risiko der Wettbewerbsbenachteiligung für Hersteller, die ihre Produkte den strengen Vorgaben des Ökodesigns anpassen. Diese Produkte können nicht über einen eng definierten Risikobegriff erfasst werden.

Auch die formale Nichtkonformität sollte zu Korrekturmaßnahmen führen. Allerdings sollten Fälle formaler Nichtkonformität nicht, wie im Kommissionsentwurf vorgesehen (Artikel 9(2)), bereits hinreichend Grund zu der Annahme geben, dass das Produkt mit einem Risiko verbunden ist. Die Gleichsetzung solcher Fälle (wie z.B. die nicht korrekte Größe der CE-Kennzeichnung) mit Fällen der Nichtkonformität mit materiellen Anforderungen und solchen, bei denen tatsächlich ein Risiko vorliegt, ist unverhältnismäßig und führt zu einer Verwässerung des Risikobegriffs und der daran anknüpfenden Maßnahmen. Insbesondere steht zu befürchten, dass hierdurch die bereits heute in einigen Mitgliedstaaten zu beobachtende Tendenz seitens der Behörden, sich bei ihren Kontrollen in erster Linie auf formale Mängel zu konzentrieren, weiter befördert wird. Für die Fälle der formalen Nichtkonformität und die hiergegen gerichteten behördlichen Maßnahmen sollte vielmehr das entsprechende Konzept des „New Legislative Framework“, Artikel R34 Beschluss 768/2008/EG, übernommen werden.

### **Informationsaustausch statt Berichtspflichten – Transparenz fördern**

Die Pflichten zur Marktüberwachung werden seitens VDMA begrüßt, da sie über die Bestimmungen der sektoralen Rechtsakte hinausgehen. Unbeschadet eines notwendigen Nachweises der Mitgliedstaaten über die Durchführung der Marktüberwachung, ist die im Entwurf vorgesehene Ausdehnung von Berichtspflichten als äußerst kritisch zu betrachten, da erfahrungsgemäß wertvolle Ressourcen der nationalen Behörden zur Durchführung administrativer Tätigkeiten gebunden werden, die zu einem Verlust der Wirksamkeit und Effektivität führen. Durch Werkzeuge für die Auswertung der vorhandenen Informationen in ICSMS können Berichtspflichten vermieden werden. In diesem Fall würde die Auswertung der Informationen aus ICSMS eine formale Berichtspflicht ersetzen. Um die Transparenz zu

fördern, ist die Meldung der Marktüberwachungsaktivitäten des Mitgliedstaats gemäß Artikel 6(1) in das Informationssystem ICSMS ein wichtiges Element.

Die Bekanntgabe der Kontaktdaten und Zuständigkeiten wird ausdrücklich begrüßt, um die zuständigen Behörden "ansprechbar zu machen". Die für die Marktüberwachung zuständigen Behörden werden zurzeit als eher anonym empfunden. Oft wissen Beteiligte oder Betroffene nicht, welche Behörde kontaktiert werden kann.

### **Balance zwischen Rechten der Wirtschaftsakteure und der Marktüberwachungsbehörden**

Gemäß Artikel 6(2) wird den freiwilligen Maßnahmen der Wirtschaftsakteure der Vorzug vor behördlichen Maßnahmen eingeräumt. Das wird seitens VDMA sehr begrüßt, ebenso, dass die Behörden nach Absatz 3 zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit verpflichtet werden. Die Struktur der Maßnahmen gemäß Artikel 9(4), Buchstabe (a) bis (d), die eine Behörde gegen nicht konforme Produkte ergreifen kann, leistet zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Mittel einen entscheidenden Beitrag.

### **Einheitliche Verfahren und gegenseitige Anerkennung von Testergebnissen**

Bei der Risikobewertung berücksichtigt die Behörde auch Testergebnisse und Risikobewertungen der Wirtschaftsakteure und anderer Behörden. Artikel 13 regelt die Durchführung der Risikobewertung, um eine einheitliche Anwendung zu erreichen. Das wird begrüßt. Bei der Risikobewertung sind gemäß Artikel 13(4) sog. Top-Level-Produkte kein Maßstab für die Bewertung der Sicherheit oder des Risikos anderer Produkte. Diese Bestimmung des Entwurfs ist unbedingt zu erhalten.

Die verpflichtende Zertifizierung von Produkten durch unabhängige Dritte ist kein Ersatz für die Marktüberwachung durch die Mitgliedstaaten, da von den Marktüberwachungsbehörden auch Produkte ermittelt werden, die nicht den Vorschriften entsprechen, obwohl sie durch eine Drittstelle geprüft und zertifiziert wurden. Die Prüfung durch eine Drittstelle, ob in Form einer Baumusterprüfung oder in Form der externen Fertigungsüberwachung, stellt lediglich eine Momentaufnahme zum Zeitpunkt der Prüfung dar.

### **Stärkere Kooperation zwischen Marktüberwachung und Zollbehörden**

Die Bestimmungen der Verordnung 765/2008 wurden im Wesentlichen übernommen und weiterentwickelt. Das wird begrüßt, um die Zusammenarbeit der Marktüberwachung mit den Zollbehörden und die Kontrollen an den Außengrenzen zu verbessern.

### **Verbesserter Informationsaustausch und verstärkte Zusammenarbeit**

Die Bestimmungen des Entwurfs gemäß den Artikeln 19 bis 22 betreffen die Datenbanken RAPEX und ICSMS. Die Datenbank ICSMS hat sich als Informationssystem in der Praxis bewährt. Bestimmungen zu Meldepflichten, die durch das RAPEX-System zu erfüllen wären, werden dem Informationsaustausch und damit der Vermeidung von Doppelarbeit nicht gerecht.

Wenn überhaupt beabsichtigt ist, dass zwei Systeme erhalten bleiben sollen, könnten RAPEX und ICSMS stärker verknüpft werden. VDMA fordert mittelfristig die Zusammenführung der Systeme, um die Nutzung zu vereinfachen und die Fehleranfälligkeit bei der Pflege von zwei Datenbanken einzudämmen.

Die Bestimmungen zur gegenseitigen Amtshilfe werden ausdrücklich begrüßt, da es gilt, den Binnenmarkt insgesamt zu überwachen. Für die Warenströme existieren die Grenzen der Mitgliedstaaten nicht mehr, daher dürfen diese Grenzen auch die Kontrolle des Marktes nicht behindern.

Die Zusammenarbeit mit Behörden von Drittstaaten wird begrüßt, da hier vorbeugende Maßnahmen ergriffen werden können. Der Vermeidung von Einfuhren von unsicheren oder nicht rechtskonformen Produkten in die EU ist der Vorrang zu geben, auch die Kontrollen an den Außengrenzen sollten verbessert werden.

Die Einrichtung eines Europäischen Marktüberwachungsforums wird begrüßt, insbesondere die Beteiligung der Wirtschaft und Vertreter von KMU. Um den kontinuierlichen und qualitativen Dialog mit der Wirtschaft zu gewährleisten, schlägt der VDMA vor, die Bestimmungen dahingehend weiterzuentwickeln, dass Industrievertreter ständig und auf allen Ebenen des Forums eingebunden werden.

Der im Bewertungsverfahren für unter Harmonisierungsrechtsvorschriften fallende Produkte enthaltene Abstimmungsprozess wird für nicht geeignet befunden. Die Frist von 60 Tagen gemäß Artikel 11 und die formalen Schritte sind zu schwerfällig und zeitintensiv. Stattdessen schlägt der VDMA Bestimmungen vor, mit denen eine Anbindung der Verordnung an die sektoralen Vorschriften erreicht wird. Demgemäß wird vorgeschlagen, dass die aus Mitgliedsstaatenvertreter zusammengesetzten Ausschüsse der Marktüberwachungsbehörden (AdCo's) der sektoralen Vorschriften in ein Gremium zur effizienten Behandlung von strittigen Marktüberwachungsmaßnahmen gewandelt werden.

Nach Artikel 28 sollen EU-Referenzlaboratorien eingerichtet werden. Bei den Bestimmungen für die Voraussetzungen, die solche Laboratorien erfüllen müssen, wird in Absatz 2 die Akkreditierung vermisst. Es ist wichtig, dass gleiche Standards und Bewertungskriterien eingehalten werden, damit eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit den nationalen akkreditierten Stellen gewährleistet wird.

### **Schärfere Sanktionen**

Die Kommission überlässt die Festlegung der Höhe der Sanktionen bei Verstößen gegen die Produkthanforderungen den Mitgliedstaaten. Sie gibt aber wohl vor, dass die Sanktionen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über die entsprechenden Bestimmungen in Kenntnis setzen. Dies ist sinnvoll, damit die maximale Höhe der Sanktionen zwischen den Mitgliedstaaten nicht zu stark divergiert und „Schlupflöcher“ für nichtkonforme und unsichere Produkte entstehen. Der VDMA fordert, dass die verhängten Geldbußen zweckgebunden für die Marktüberwachung verwendet werden, da diese Mittel einen effizienten Beitrag zur Marktüberwachung leisten können.

### **V. Einzelne konkrete Verbesserungsvorschläge:**

- **Artikel 8(1):** die Wirtschaftsakteure müssen den Behörden die erforderlichen Unterlagen und Informationen in einer leicht verständlichen Sprache zur Verfügung stellen. Der VDMA regt an, diese Formulierung klarer zu fassen, um zu verhindern, dass die Wirtschaftsakteure z.B. zur Übersetzung der technischen Unterlagen in eine Sprache

aufgefordert werden können, die Amtssprache des Landes ist, das die Behörde vertritt. Dadurch könnten Wirtschaftsakteure mit Übersetzungskosten für diese Unterlagen belastet werden.

In produktspezifischen Harmonisierungsrechtsvorschriften, wie der Maschinenrichtlinie 2006/42/EG, ist geregelt, dass der Hersteller die technischen Unterlagen, mit denen er die Übereinstimmung der Maschine mit den Anforderungen der Maschinenrichtlinie nachweisen kann und die bei der Durchführung des Konformitätsbewertungsverfahrens erstellt werden, in einer oder mehrerer Sprache(n) erstellen kann, die Amtssprachen der Europäischen Union sind. Eine Pflicht zur Übersetzung dieser Unterlagen in die Amtssprache des Mitgliedstaates, in dem die Behörde ihren Sitz hat, kann auf Grundlage dieser Bestimmung nicht abgeleitet werden. Die im Verordnungsentwurf vorgeschlagene Bestimmung, dass diese Unterlagen in einer verständlichen Sprache abgefasst sein müssen, erzeugt Missverständnisse und Fehlinterpretationen, die beim Hersteller erhebliche Kosten verursachen, insbesondere bei KMU's.

Begründung: Die Regelung der Maschinenrichtlinie ermöglicht es dem Hersteller, die technischen Unterlagen in der Sprache zu erstellen, die Amtssprache in dem Mitgliedstaat ist, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat. In einem anderen Fall erstellt der Hersteller diese Unterlagen in Englisch, weil diese Sprache z.B. unternehmensweit zur Kommunikation verwendet wird, aber diese Sprache nicht Amtssprache des Landes ist, in dem der Hersteller seinen Sitz hat. In einem weiteren Fall werden Teile der technischen Unterlagen in Sprachen erstellt, die Amtssprache in einem anderen Mitgliedstaat sind, in denen sich der Sitz von Tochtergesellschaften oder Zweigstellen befinden. Diese Tochtergesellschaften führen Teile des Konformitätsbewertungsverfahrens durch und dokumentieren diese Teile in den technischen Unterlagen.

- **Artikel 9(1):** Bei der Risikobewertung berücksichtigt die Behörde auch Testergebnisse und Risikobewertungen der Wirtschaftsakteure und anderer Behörden. Zu klären ist, was unter „sonstigen Personen“ zu verstehen ist, da ihre Testergebnisse und Risikobewertungen auch heranzuziehen sind.
- **Artikel 9(5):** Die Kommission kann mit Durchführungsrechtsakten festlegen, wie die Wirtschaftsakteure die notwendigen Informationen der Behörde übermitteln. Dies soll durch das Ausschussverfahren nach Artikel 32(2) erfolgen. Diese Regelung sollte gestrichen werden, da die Bestimmungen für die Übermittlung der Informationen des Herstellers an die Behörde durch den geplanten Rechtsakt hinreichend geregelt werden können. Der VDMA schlägt vor, diese Regelung nach dem Beispiel der Maschinenrichtlinie, wie in Vorschlag zu Artikel 8(1) dargelegt, umzusetzen.
- **Artikel 10(8):** Es ist gerechtfertigt, die Kosten für Produkte, die nach der Überprüfung als unsicher oder nichtkonform überführt wurden, den Herstellern aufzuerlegen. Auf keinen Fall aber dürfen Hersteller von Produkten, die überprüft und als konform eingestuft werden, mit Kosten belegt werden. Es war und ist eine Forderung des VDMA, die Marktüberwachungsbehörden personell stärker auszustatten. Deshalb wäre es sinnvoll, dass sich die finanzielle Entlastung der Behörden im Ausbau der personellen Kapazitäten widerspiegeln.

- **Ergänzung des Artikels 10:** Wurde ein Produkt als nicht konform ermittelt, dessen Konformitätsbewertungsverfahren von einer dritten Stelle ermittelt werden sollte, sollten von der Marktüberwachungsbehörde Maßnahmen ergriffen werden, die zur Überprüfung und ggf. zur Einschränkung oder Streichung der Akkreditierung, der Zulassung und der Benennung dieser Drittstelle führen.

Juni 2013

Kontakte:

Hanna Blankemeyer  
VDMA European Office  
Tel.: +32 2 706 8217  
Email: [hanna.blankemeyer@vdma.org](mailto:hanna.blankemeyer@vdma.org)

Thomas Kraus  
VDMA Abteilung Technik und Umwelt  
Tel.: +49 69 6603 1602  
Email: [thomas.kraus@vdma.org](mailto:thomas.kraus@vdma.org)