

007535/EU XXIII.GP
Eingelangt am 14/02/07

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 14.2.2007
SEK(2007) 113

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung 3052/95/EG

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2007) 36 endgültig}
{SEK(2007) 112}

1. EINFÜHRUNG

Bei dem vorliegenden Papier handelt es sich um eine Zusammenfassung der Folgenabschätzung der Optionen, mit denen sichergestellt werden soll, dass bei der Anwendung nationaler technischer Vorschriften auf nichtharmonisierte Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht werden, die Bestimmungen der Artikel 28 und 30 EG-Vertrag in jedem Fall eingehalten werden.

Bei fehlender Harmonisierung auf EU-Ebene schaffen nationale technische Vorschriften häufig technische Hemmnisse, die den freien Verkehr von in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebrachten Waren behindern. Solche Hindernisse sind immer noch weit verbreitet: Schätzungen zufolge verursachten sie im Jahr 2000 im innergemeinschaftlichen Warenhandel Verluste von bis zu 10 % oder 150 Mrd. €

Technische Hindernisse können entweder durch eine Harmonisierung der nationalen Vorschriften oder durch Anwendung des **Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung** beseitigt werden. Dieser Grundsatz besagt, dass der Bestimmungsmitgliedstaat den Verkauf von Produkten auf seinem Hoheitsgebiet, die nicht Gegenstand gemeinschaftsweiter Harmonisierung sind und in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht werden, nicht verbieten darf, es sei denn, Beschränkungen des Bestimmungsmitgliedstaats sind aus den in Artikel 30 EG-Vertrag aufgeführten Gründen oder aus übergeordneten Gemeinwohlerfordernissen gerechtfertigt, die vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als solche anerkannt sind und überdies das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit erfüllen. Nach Schätzungen fallen ungefähr 28 % des innergemeinschaftlichen Handels mit Industrieprodukten unter den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dies entspricht ca. 5,4 % des BIP.

2. PROBLEME

Der „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“ wird durch verschiedene grundlegende, korrelierende Probleme beeinträchtigt:

- (a) **Fehlende Kenntnis des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Seiten von Unternehmen und einzelstaatlichen Behörden.** In der Praxis bedeutet dies, dass viele nationale Vorschriften fälschlicherweise den Eindruck vermitteln, dass es sich bei ihnen um die einzigen gültigen Rechtsvorschriften oder dass sie anderen Bestimmungen vorgehen. Darüber hinaus gibt es im EG-Vertrag keine Bestimmung, die die Existenz des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung im Warenverkehr ausdrücklich bestätigt. Der Grundsatz geht zurück auf das „Cassis de Dijon“-Urteil, in dem es um die Auslegung von Maßnahmen ging, die im Sinne von Artikel 28 EG-Vertrag die gleiche Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen haben.
- (b) **Rechtsunsicherheit in Bezug auf den Geltungsumfang des Grundsatzes und die Beweislast.** Daraus folgt zum einen, dass die nationalen Behörden Produkte, die zwar in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht wurden, aber nicht den technischen Vorschriften im Bestimmungsmitgliedstaat entsprechen, mit Skepsis betrachten, und zum

anderen, dass die Unternehmen nicht auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung vertrauen können.

- (c) **Risiko der Unternehmen, dass ihr Produkt keinen Zugang zum Markt des Bestimmungslandes erhält.** Unternehmen, die ihre Produkte in einem anderen Mitgliedstaat in Verkehr bringen wollen, gehen ein solches Risiko ein. Sie können im Vorfeld nur schwer herausfinden, wie und wann der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zum Tragen kommt. Das Risiko, dass ein Produkt keinen Zugang zum Markt des Bestimmungsmitgliedstaates erhält oder vom Markt genommen wird, kann ein Unternehmen dazu veranlassen, entweder vom Verkauf dieses Produktes abzusehen oder es an die örtlichen Vorschriften anzupassen oder es ohne Anpassung auf den Markt zu bringen und die Reaktion der Aufsichtsbehörden abzuwarten. Dies hat vor allem zur Folge, dass die Unternehmen Risiken vermeiden: Sie gehen „auf Nummer sicher“, indem sie allen möglichen Konflikten oder Diskussionen mit den Behörden im Bestimmungsmitgliedstaat aus dem Weg gehen.
- (d) **Fehlen eines Dialogs zwischen den zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten.** Gespräche zwischen den Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten im nicht harmonisierten Bereich gestalten sich schwierig, da es keine EU-weite Liste mit Ansprechpartnern gibt. Dies erschwert auch die Aufgabe der Marktaufsichtsbehörden.

3. KOSTEN, DIE DIESE PROBLEME VERURSACHEN

Den Unternehmen entstehen Kosten für die Informationsbeschaffung, Befolgungskosten, Kosten für die Konformitätsbewertung und sie büßen Größenvorteile ein; eine Analyse des Verhaltens von KMU ergab, dass die Kosten für den Marktzugang in einem anderen Mitgliedstaat für KMU einen fast doppelten so hohen Anteil am Gesamtumsatz ausmachen wie für große Unternehmen. Dies bremst die KMU in ihren Bemühungen, auf dem europäischen Markt Fuß zu fassen. Einer Fallstudie zufolge exportieren die meisten kleineren Betriebe mit einem Umsatz von höchstens 15 Mio. € nur in Mitgliedstaaten mit geringer Regelungsdichte.

Abhängig vom Warentyp, von den technischen Spezifikationen, der Marktgröße im Bestimmungsmitgliedstaat, der Größe des Unternehmens und vielen anderen Faktoren gehen die Schätzungen dieser Kosten weit auseinander,. Die Fallstudien zeigen Kostenschwankungen zwischen 100 % und 250 % des jährlichen Umsatzes mit demselben Produkttyp auf dem Inlandsmarkt des Bestimmungsmitgliedstaates. Man geht davon aus, dass je nach Produkt die unterschiedlichen technischen Vorschriften auf den einzelnen nationalen Märkten sowie die Auflagen für vielfältige Prüf- und Zertifizierungsverfahren zwischen 2 % und 10 % der gesamten Produktionskosten ausmachen können. Diese Zahlen sollten jedoch mit Vorsicht betrachtet werden; sind die technischen Vorschriften des Bestimmungsmitgliedstaates mit den Artikeln 28 bis 30 EG-Vertrag konform, sind einige dieser Kosten nicht zu vermeiden. Dies bedeutet, dass selbst bei einer Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung, die möglichen Einsparungen bei den Produktionskosten immer niedriger sein werden als die Kosten, die unterschiedliche technische Vorschriften auf den einzelnen nationalen Märkten verursachen.

Viele Unternehmen, die bei der gegenseitigen Anerkennung auf Schwierigkeiten gestoßen sind, beschließen, nicht auf den Markt eines anderen Mitgliedstaats zu gehen. Vor allem KMU werden nicht bereit sein, die hohen Kosten zu tragen, die mit einem Markteintritt verbunden und die unwiederbringlich sind; gemeint sind Investitionen, die vor Aufnahme einer bestimmten Tätigkeit anfallen und nicht durch den möglichen Verkauf des entsprechenden Produkts wieder reingeholt werden können, wie u. a. Gebühren für rechtliche und andere Beratung. Diese verlorenen Aufwendungen stellen, insbesondere für kleine und mittlere Betriebe, ein großes Exporthindernis dar. Ein reibungslos funktionierendes System der gegenseitigen Anerkennung würde den innergemeinschaftlichen Handel beleben. Aufgrund eines schwächeren Wettbewerbs, niedrigerer Größenvorteile und einem geringeren Angebot für die Verbraucher wirkt sich ein schwacher Handel auch auf die Wirtschaftsleistung und die Beschäftigung in der EU aus.

Die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung ist normalerweise Teil der Marktaufsicht und zieht nicht zwangsläufig zusätzliche Kosten für die nationalen Behörden nach sich.

4. POLITISCHE MÖGLICHKEITEN

In Anbetracht dieser Probleme sieht die Kommission vier Möglichkeiten, den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung für nicht harmonisierte Produkte zu verbessern:

- **Option 1: Status quo** – die derzeitige Vorgehensweise wird beibehalten, d. h. die nationalen technischen Vorschriften werden von Fall zu Fall geprüft, vor allem im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren und Notifizierungen gemäß der Richtlinie 98/34/EG.
- **Option 2: nicht-gesetzgeberische Maßnahmen**, d. h. Ergänzung der gegenwärtigen Politik durch zusätzliche Aktionen: Einrichtung einer speziellen Website mit einer Liste der Produkte, für die die gegenseitige Anerkennung gilt, Prüfung aller nationalen technischen Vorschriften für eine bestimmte Produktkategorie durch Kommission und Mitgliedstaaten und Identifizierung der für diese Vorschriften zuständigen nationalen Behörden, systematische Aufnahme des endgültigen Wortlauts aller gemäß Richtlinie 98/34/EG notifizierten technischen Vorschriften in die Datenbank TRIS, Konferenzen und Seminare in den Mitgliedstaaten für Unternehmen und zuständige Behörden, Veröffentlichungen zur Erläuterung der gegenseitigen Anerkennung für bestimmte Produktkategorien, detailliertere Klauseln über die gegenseitige Anerkennung und Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der bestehenden Ausschüsse, die durch das abgeleitete Gemeinschaftsrecht geschaffen worden sind.
- **Option 3: gesetzgeberische Maßnahmen**, d. h. Verabschiedung eines Gesetzgebungsvorschlags, durch die die gegenseitige Anerkennung im nicht harmonisierten Bereich geregelt wird und „Produkt-Kontaktstellen“ eingerichtet werden. Für den Fall, dass die zuständigen Behörden das Inverkehrbringen eines Produkts, das bereits in einem Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht wurde, gemäß nationalen technischen Vorschriften beschränken wollen, würde der Gesetzgebungsvorschlag die Rechte und Pflichten der nationalen Behörden und der Unternehmen festlegen, die dieses Produkt in dem betreffenden Mitgliedstaat verkaufen wollen. Der Vorschlag würde vor allem auf die Beweislast abstehen,

indem sie die Verfahrensanforderungen für die Verweigerung der gegenseitigen Anerkennung festlegt. Die Aufgabe der „Produktinfostellen“ in den einzelnen Mitgliedstaaten bestünde darin, die Unternehmen und die zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten mit Informationen über technische Vorschriften für Produkte zu versorgen sowie die Kontaktinformationen der Behörden anderer Mitgliedstaaten bereitzustellen. Auf diese Weise könnten die Behörden problemlos Informationen von den zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten einholen und mit diesen Gespräche aufnehmen.

- **Option 4: von nicht gesetzgeberischen Maßnahmen flankierter Gesetzgebungsvorschlag:** Option 4 stützt sich auf Option 3, allerdings mit einem wichtigen Unterschied: Der Vorschlag würde keine Liste von Produkten oder Produktaspekten enthalten, die unter die gegenseitige Anerkennung fallen, sondern als flankierende Maßnahme würde wie im Falle von Option 2 eine Internetseite eingerichtet, auf der die Produkte, die unter die gegenseitige Anerkennung fallen, aufgelistet sind.

Die Optionen 3 und 4 bedeuten jedoch nicht, dass damit auf eine Annäherung der Gesetze gemäß Artikel 95 EG-Vertrag verzichtet werden könnte. Die Harmonisierung bzw. stärkere Harmonisierung nationaler technischer Vorschriften bleibt zweifellos eines der wirksamsten Instrumente, und zwar sowohl für die Unternehmen als auch für die Behörden in den Mitgliedstaaten. Die gegenseitige Anerkennung ist sicherlich nicht das Patentrezept für die Gewährleistung des freien Warenverkehrs auf dem Binnenmarkt. Daher wird in Bereichen, in denen unterschiedliche technische Vorschriften zu viele Probleme aufwerfen, um eine reibungslose Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung zu erlauben, eine stärkere Harmonisierung auch weiterhin unerlässlich sein.

5. FOLGEN

Naturgemäß ist es sehr schwierig, sowohl die mikroökonomischen als auch die makroökonomischen Folgen einer besser funktionierenden gegenseitigen Anerkennung für nicht harmonisierte Produkte in Zahlen auszudrücken. Ein Modell eines perfekt integrierten Binnenmarktes in eingeschränktem Umfang ermöglicht Schätzungen der Kosten, die im Höchstfall durch eine unzureichende Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung verursacht werden können. Hierfür wird angenommen, dass der Anteil einer Branche an der Industrieproduktion ihrem Anteil am Intra-EU-Handel entspricht. Einer Binnenmarktstudie zufolge fallen 21 % der Industrieproduktion oder 7 % des BIP der EU unter die gegenseitige Anerkennung und ca. 28 % des Intra-EU-Handels mit Industriprodukten (deren Wert ca. 5 % der EU-BIP entspricht). Legt man diese Zahl den Berechnungen zugrunde und unterstellt einen perfekt integrierten Binnenmarkt, so sollte der Wert des Handels mit den Produkten, die unter die gegenseitige Anerkennung fallen, ihrem Beitrag am BIP entsprechen (d. h. 7 % des EU-BIP). Das würde bedeuten, dass der gegenwärtige Anteil des Handels mit Produkten, die unter die gegenseitige Anerkennung fallen, um 45 % unter dem Anteil in einem perfekt integrierten Binnenmarkt liegt; dieser Prozentsatz entspricht 1,8 % des EU-BIP. Liegt der Anteil der gegenseitigen Anerkennung jedoch bei 36 % des Intra-EU-Handels mit Industriprodukten (was etwas über 6 % des EU-BIP entspricht), dann ist der Anteil des Handels mit Industriprodukten, bei dem die gegenseitige Anerkennung angewendet wird, weniger weit von der Situation in einem hypothetischen, perfekt integrierten Binnenmarkt entfernt, auch wenn eine Differenz von

13 % nach wie vor ein beträchtlicher Abstand ist (der etwa 0,7 % des gegenwärtigen EU-BIP entspricht).

Wenn es morgen gelänge, den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung innerhalb der EU perfekt anzuwenden, könnte das dem EU-BIP zu einem einmaligen Wachstumsschub von maximal 1,8 % verhelfen.

Es gibt keine Hinweise darauf, dass eine der Optionen unmittelbare sozial- oder umweltpolitische Folgen oder besondere Auswirkungen auf die Zunahme des Güterverkehrs hätte, oder die Energienachfrage in der Industrie und im tertiären Sektor in der EU besonders beeinflussen würde.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Ein Vergleich der Optionen im Hinblick auf Wirksamkeit und mögliche Folgen bringt folgendes Ergebnis:

- Option 1 dürfte mittelfristig nicht zu einer Lösung führen.
- Option 2 würde von der Kommission und den Mitgliedstaaten erhebliche zusätzliche Anstrengungen verlangen, dürfte aber zumindest kurz- bzw. mittelfristig zu keiner EU-weiten Lösung führen. Die Wirkungen von Option 2 wären nur in Sektoren bzw. bei nationalen Vorschriften spürbar, denen ein besonderes Augenmerk gilt.
- Option 3, die ausschließlich gesetzgeberische Maßnahmen beinhaltet, dürfte kurzfristig viele Probleme lösen, könnte aber bei der Festlegung der Produktpalette, auf die die gegenseitige Anerkennung Anwendung findet keine zufriedenstellende Lösung herbeiführen.
- Option 4, bei der sowohl legislative als auch nicht legislative Maßnahmen vorgeschlagen werden, würde das Problem der Festlegung der Produktpalette, auf die die gegenseitige Anerkennung Anwendung finden soll, lösen.

Da Option 4 einige der Vorteile der Optionen 2 und 3 in sich vereinigt, wäre sie wahrscheinlich die beste Lösung für Unternehmen und für die nationalen Behörden. Option 4 wäre also allen anderen Möglichkeiten vorzuziehen.