



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.2.2013
COM(2013) 76 final

PRODUKTSICHERHEITS- UND MARKTÜBERWACHUNGSPAKET

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

20 Maßnahmen für sicherere und konforme Produkte für Europa: ein mehrjähriger Aktionsplan zur Produktüberwachung in der EU

(Text von Bedeutung für den EWR)

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

**20 Maßnahmen für sicherere und konforme Produkte für Europa: ein mehrjähriger
Aktionsplan zur Produktüberwachung in der EU**

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Die Überwachung des Binnenmarktes für Produkte stellt in der Praxis eine ungeheure Herausforderung dar, da eine Vielzahl unterschiedlichster Produkte kontrolliert werden muss, die noch dazu häufig aus Drittländern eingeführt werden. Zudem verfügen die Mitgliedstaaten nur über begrenzte Mittel für Überprüfungen und Inspektionen, und in welchem Umfang sie tätig werden müssen, hängt von verschiedenen Faktoren wie der geografischen und administrativen Struktur eines Landes ab.

Für die Marktüberwachung benötigt man eine solide Infrastruktur, eine effiziente Organisation und einschlägiges Fachwissen. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, lassen sich die beiden damit angestrebten Ziele – Schutz der Bürgerinnen und Bürger sowie Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs – verwirklichen. Die Marktüberwachung muss häufig umorganisiert werden, damit sie dem aktuellen Bedarf und den Veränderungen des industriellen Umfelds Rechnung trägt.

Das Herzstück der Marktüberwachung besteht aus einer Abfolge miteinander verknüpfter Prozesse. Sie umfasst Inspektionen, Probenentnahmen, Labortests, Ergebnisauswertungen und Risikobewertungen ebenso wie Entscheidungs- und Interventionsprozesse und die Einleitung von Gerichtsverfahren, die Korrekturmaßnahmen oder gar Sanktionen mit sich bringen können. Der mehrjährige Aktionsplan zur Marktüberwachung ist eine der 50 geplanten Maßnahmen, die in der Binnenmarktakte¹ aufgeführt sind. Darin wird eine Reihe neuer Vorgaben und Maßnahmen formuliert, die zur Verwirklichung der angestrebten politischen Ziele und zur Beseitigung von Marktstörungen beitragen sollen. In der Binnenmarktakte II² wird nochmals darauf hingewiesen, dass die Sicherheit der in der EU zirkulierenden Produkte verbessert werden muss.

Dieser Plan zielt darauf ab, bestehende Lücken zu schließen und die Überwachung des Binnenmarkts für Produkte (mit Ausnahme von Lebensmitteln, Futtermitteln und Arzneimitteln) effizienter und praxistauglicher zu gestalten, so dass die relevanten Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung³ und der Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die allgemeine Produktsicherheit⁴ ordnungsgemäß umgesetzt werden. Er ist Teil eines Gesamtpakets, das auch einen Vorschlag für eine Verordnung über

¹ KOM(2011) 206 endg.

² COM(2012) 573 final.

³ ABl. L 218 vom 3.8.2008, S. 30.

⁴ ABl. L 11 vom 14.1.2002, S. 4.

die Sicherheit von Verbraucherprodukten und einen Vorschlag für eine Verordnung über die Marktüberwachung umfasst. Der Plan dient zur Ergänzung dieser Initiativen und muss in Verbindung damit gelesen werden, wobei er bis zur endgültigen Annahme dieser Gesetzgebungsvorschläge allerdings noch auf den bestehenden Vorschriften und Programmen⁵ aufbaut. Ferner werden darin die in der Folgenabschätzung zu diesem Paket beschriebenen Probleme berücksichtigt.

Die Kommission beabsichtigt, diesen Plan von seiner Annahme an bis 2015 umzusetzen. Sie wird zu diesem Zeitpunkt beurteilen, ob künftig noch ein mehrjähriger Plan notwendig ist. Allerdings werden nicht alle Maßnahmen gleichzeitig anlaufen, ihre Dauer wird sich nach dem jeweiligen Bedarf richten.

Mit diesem Plan sollen in erster Linie die außerhalb der Rechtsetzung vorgesehenen Maßnahmen dargestellt werden, mit denen die Kommission die Zahl der unsicheren und nicht konformen Produkte reduzieren sowie Effizienz und Wirksamkeit der Produktüberwachung sowohl im Unionsgebiet als auch beim Eintritt in die Union gewährleisten wird.

2. STEIGERUNG VON EFFIZIENZ UND WIRKSAMKEIT INNERHALB DER EU

Die Marktüberwachungsbehörden müssen entsprechend organisiert und ausgestattet werden, damit sie den mit den einschlägigen Unionsvorschriften verbundenen Verpflichtungen und Anforderungen gerecht werden. Allerdings zeigten die bisherigen Erfahrungen, dass der Unionsrahmen für die Marktüberwachung Lücken aufweist. Die zuständigen nationalen Behörden benötigen für eine effiziente und wirksame Marktüberwachung eine solide Infrastruktur und gute Organisation, ferner angemessene rechtliche Befugnisse, geeignete Einrichtungen mit entsprechender Ausstattung sowie kompetente, qualifizierte und erstklassig geschulte Bedienstete.

2.1. Zusammenführen von aus Ermittlungen stammenden Informationen

Damit festgestellt werden kann, ob mit einem Produkt ein Risiko verbunden ist oder ob es mit den geltenden Anforderungen nicht konform ist, müssen normalerweise die für die Risikobewertung nötigen Informationen durch – sehr kostenintensive – Tests und Überprüfungen gewonnen werden. Bisweilen verfügen die zuständigen Behörden nicht über ausreichendes Fachwissen, um die Tests ordnungsgemäß durchzuführen und die Ergebnisse zu interpretieren. Daher ist von entscheidender Bedeutung, dass in diesem Bereich Koordination, Zusammenarbeit, Schulung und Informationsaustausch gut funktionieren.

Maßnahme 1: Übertragbarkeit von Prüfberichten in der Union fördern

⁵ Die unter Umständen für spezifische Maßnahmen erforderliche EU-Finanzierung wird im Einklang mit folgenden Rechtsvorschriften gewährt: Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 [ABl. L 218 vom 3.8.2008, S. 30], Beschluss Nr. 1926/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich Verbraucherpolitik (2007–2013) [ABl. L 404 vom 30.12.2006, S. 39], mögliche künftige Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Verbraucherprogramm 2014-2020 und Entscheidung Nr. 624/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung eines Aktionsprogramms für das Zollwesen in der Gemeinschaft (Zoll 2013) [ABl. L 154 vom 14.6.2007, S. 25] oder nachfolgender Rechtsakt. Alle in diesem Plan vorgesehenen Maßnahmen sind mit den bestehenden oder vorgeschlagenen Rechtsvorschriften vereinbar und kohärent.

Die Kommission wird sich bei den relevanten Marktüberwachungsbehörden sowie bei den für die Kontrollen an den Außengrenzen zuständigen Dienststellen dafür einsetzen, dass die Ergebnisse von bereits in einem Mitgliedstaat durchgeführten Tests von anderen Mitgliedstaaten übernommen sowie über das System ICSMS verbreitet werden.

Der EU-weite Austausch von Informationen zwischen Marktüberwachungsbehörden und Zoll ist für die Vermeidung von Doppelarbeit von zentraler Bedeutung. Informationstechnologiesysteme sind für diesen Zweck prädestiniert, weil sie effiziente Arbeitsabläufe ermöglichen und Informationen über sie rasch und mühelos abgerufen und ausgetauscht werden können. Die neue IT-Plattform GRAS-RAPEX⁶ dient den Mitgliedstaaten zur Übermittlung von RAPEX-Meldungen. Daneben können die Marktüberwachungsbehörden über ICSMS⁷ rasch und effizient kommunizieren und binnen kürzester Zeit Informationen austauschen. Bei ICSMS handelt es sich nicht um ein Warnsystem, sondern um ein allgemeines Instrument zur Archivierung und zum Austausch einschlägiger Informationen, durch das die Schaffung von Mechanismen für die behördliche Zusammenarbeit und eines allgemeinen Informationsinstruments für die Marktüberwachung erleichtert wird. Das System ICSMS könnte auch für den Austausch von Informationen zwischen Zollbehörden sowie den zuständigen nationalen Behörden geöffnet werden.

Maßnahme 2: ICSMS optimieren

Durch die Weiterentwicklung von ICSMS werden alle direkt Beteiligten in die Sammlung, die Speicherung und den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren eingebunden. Schließlich sollten in diesem Rahmen Testergebnisse, Ergebnisse von gemeinsamen Maßnahmen, Leitlinien und Anleitungen für die Mitarbeiterschulung bei Marktüberwachungsbehörden ebenso veröffentlicht werden wie Fallstudien, Statistiken und ein Überblick über einschlägige Informationen.

Maßnahme 3: Synergien zwischen GRAS-RAPEX und ICSMS schaffen

Da GRAS-RAPEX und ICSMS sehr unterschiedliche Funktionen aufweisen, werden die Systeme getrennt voneinander betrieben. Die Kommission wird angesichts der unterschiedlichen Zielsetzungen von GRAS-RAPEX und ICSMS Synergien zwischen beiden Systemen entwickeln.

Darüber hinaus sollten die Daten über Unfälle und Verletzungen, die durch unsichere Produkte verursacht werden, für die Marktüberwachungstätigkeit genutzt werden. Obwohl die Mitgliedstaaten durch die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 (Artikel 18) zur Überprüfung von Unfällen verpflichtet sind, ist in der Praxis wenig geschehen, da die Einrichtung eines für alle Behörden und Wirtschaftsakteure hilfreichen Meldesystems mit zahlreichen praktischen Schwierigkeiten einhergeht.

Maßnahme 4: Kosten-/Nutzenverhältnis einer EU-Datenbank über Unfälle und Verletzungen (AIDB) bewerten

⁶ Durch GRAS-RAPEX wurde das alte IT-System RAPEX-REIS ersetzt und der Anwendungsbereich von RAPEX auf Produkte für die gewerbliche Nutzung und über die Bereiche Gesundheit und Sicherheit hinausgehende Risiken ausgeweitet.

⁷ Information and Communication System for Market Surveillance (Informations- und Kommunikationssystem für die Marktüberwachung; www.icsms.org).

Die Kommission wird prüfen, ob es möglich ist, eine öffentliche Datenbank mit Informationen über die Sicherheit von Verbraucherprodukten einzurichten, die auch eine Plattform für Beschwerden und Verletzungen umfassen könnte. Dabei wird sie sich auf die bisherigen Arbeiten von EUROSAFE und der OECD sowie auf andere maßgebliche Instrumente⁸ in diesem Bereich stützen.

2.2. Eine gemeinsame Herangehensweise bei der Risikobewertung

Für die Marktüberwachungsbehörden besteht eine der größten Herausforderungen darin, das mit einem Produkt verbundene Risiko zu erkennen und korrekt zu bewerten. Im Sinne einer wirksameren und effizienteren Risikobewertung hat die Kommission bereits in den RAPEX-Leitlinien (ABl. L 22 vom 26.1.2010) eine entsprechende Methodik entwickelt. Sie muss allerdings aktualisiert werden und alle Risiken erfassen.

Maßnahme 5: eine EU-weite allgemeine Risikobewertungsmethodik für Produkte einführen

Die Kommission wird die in den RAPEX-Leitlinien enthaltene allgemeine Risikobewertungsmethodik ergänzen und aktualisieren, damit die übrigen Risiken ebenfalls erfasst sind.

2.3. Leistungsbenchmarks für die Marktüberwachung

Gemäß der Studie mit dem Titel „Future of Market Surveillance“⁹ gibt es kaum Informationen über den Leistungsstand der Mitgliedstaaten bei der Marktüberwachung; ein korrektes Benchmarking ist folglich nicht möglich. Außerdem würden die Mitgliedstaaten die Bereitstellung von Informationen als unnötige Belastung empfinden, was aber wahrscheinlich darauf zurückzuführen sei, dass die erforderlichen Informationen in keinem benutzerfreundlichen Format erfasst werden.

Die Europäische Kommission führte 2008 ein Erhebungsinstrument ein, mit dem Daten über maßgebliche Aktivitäten der mit der Durchsetzung von Produktsicherheitsvorschriften beauftragten nationalen Behörden erfasst werden, um auf diese Weise ein Benchmarking zu ermöglichen und für die Vergleichbarkeit von Indikatoren über den Leistungsstand der Mitgliedstaaten bei der Marktüberwachung zu sorgen. Trotz ständiger Bemühungen um die Qualität und den Erfassungsbereich der Durchsetzungsindikatoren lassen die erhobenen Informationen nach wie vor zu wünschen übrig, was deren Korrektheit und Nützlichkeit sowie die – für die Ermittlung von Stärken und Schwächen des EU-Rahmens zur Durchsetzung der Marktüberwachung notwendige – Vergleichbarkeit betrifft. Darüber hinaus gibt es keine Berichterstattung über die Ergebnisse der an den Grenzen durchgeführten Kontrollen. Für ein derartiges Benchmarking sollten die Gruppen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (ADCO-Gruppen) in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen herangezogen werden.

⁸ Beispielsweise auf für bestimmte Bereiche entwickelte Erhebungsinstrumente wie z. B. die durch die Entscheidung 93/704/EG des Rates eingerichtete gemeinschaftliche Datenbank über Straßenverkehrsunfälle.

⁹ The future of market surveillance in the area of non-food consumer product safety under the General Product Safety Directive („Die Zukunft der Marktüberwachung im Bereich der Nicht-Lebensmittel-Produkte im Rahmen der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit“), Abschlussbericht, März 2011, BSI Development Solutions, Mai 2011, S. 13.

Maßnahme 6: Maßgebliche Leistungsbenchmarks für die Marktüberwachung entwickeln

Die Kommission wird für eine Verbesserung des Datenerhebungssystems sorgen und gemeinsam mit den Marktüberwachungsbehörden die wichtigsten Durchsetzungsindikatoren festlegen, zu denen mittelfristig Daten erhoben werden sollten. Ferner wird die Kommission ab 2013 Daten aus den Mitgliedstaaten über die Ergebnisse der Grenzkontrollen erheben und ab 2015 einen jährlichen Bericht veröffentlichen.

2.4. Kontrollen für Spitzentechnologieprodukte und innovative Produkte erleichtern

Anerkanntermaßen sind Sicherheitskontrollen bei Produkten, die gefährliche Stoffe wie Cadmium und Blei enthalten, oder bei Spitzentechnologieprodukten wie elektronischen Waagen nur sehr schwer durchführbar. Bei diesen Produktkategorien muss das zur Kontrolle der Konformität verwendete Muster zerstört werden, was sehr häufig hohe Kosten verursacht und Schwierigkeiten bei einem nachträglichen Nachweis der Nichtkonformität nach sich zieht. Dies betrifft zahlreiche Produkte, die unter das EU-Recht fallen. Derzeit ist es angesichts der oben beschriebenen Schwierigkeiten unklar, ob diese Produkte nur durch eine Überprüfung der Unterlagen oder aber auch durch physische Kontrollen und Laborprüfungen ihrer Merkmale kontrolliert werden, so wie dies in der Verordnung (EG) Nr. 765/2008¹⁰ vorgeschrieben ist.

Maßnahme 7: Praktikabilität von Sicherheits- und Konformitätskontrollen für Hochtechnologieprodukte und innovative Produkte prüfen

Die Kommission wird prüfen, ob es praktikabel ist, die von nationalen Behörden durchgeführten Sicherheits- und Konformitätskontrollen für Hochtechnologieprodukte und innovative Produkte zu erleichtern. Damit sollen einerseits a) die Überprüfungen durch die Mitgliedstaaten erleichtert werden und andererseits b) Situationen vermieden werden, in denen diese Produkte infolge technischer Schwierigkeiten nie ordnungsgemäß überprüft werden. Bei der Beurteilung der Praktikabilität wird die Kommission den Besonderheiten von KMU Rechnung tragen.

3. EINE ENGERE ZUSAMMENARBEIT IN DER GESAMTEN EU

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Marktüberwachung muss intensiviert werden: Die Integration des Binnenmarkts für Produkte schreitet rasch voran und immer mehr transnationale Unternehmen bieten eine breite Palette von Produkten in mehreren Mitgliedstaaten an. Ferner entwickelt sich der Online-Handel über Staatsgrenzen hinweg in ganz Europa und die Zahl der Importe von außerhalb der EU hergestellten Produkten nimmt zu. Aus diesen Gründen müssen die Marktüberwachungsaktivitäten an die Entwicklungen auf dem EU-Markt für Produkte angepasst werden, damit unter anderem die Informationen über Testergebnisse untereinander ausgetauscht und Tests nicht noch einmal durchgeführt werden.

3.1. Koordinierung grenzüberschreitender Überwachungsaktivitäten

Mit dem beigefügten Vorschlag für eine Verordnung über die Marktüberwachung sollen die EU-Verfahren für den Austausch von Informationen über unsichere oder nicht konforme Produkte durch ein optimiertes RAPEX-Verfahren wirksamer und straffer gestaltet werden. Ferner sind darin Schutzklauselverfahren für bestimmte, oft mit der CE-Kennzeichnung

¹⁰ Siehe Artikel 19 Absatz 1.

versehene Produkte geplant. Für einen besseren Informationsaustausch müssen aber auch die Marktüberwachungsaktivitäten stärker aufeinander abgestimmt werden sowie Planung und gegenseitige Unterstützung über Staatsgrenzen hinweg koordiniert erfolgen.

Dafür wird in dem Vorschlag für eine Verordnung über die Marktüberwachung die Einrichtung eines „EU-Marktüberwachungsforums“ und eines Exekutivsekretariats zu dessen Unterstützung angeregt, an dem alle Mitgliedstaaten im Sinne einer kohärenten Umsetzung der in diesem Plan oder im einschlägigen EU-Recht vorgesehenen Aktivitäten teilnehmen sollen. Die ADCO-Gruppen werden ebenfalls diesem EU-Marktüberwachungsforum angehören.

Maßnahme 8: Die Einrichtung eines Exekutivsekretariats vorbereiten

Das geplante EU-Marktüberwachungsforum ist zur Erledigung seiner Aufgaben auf organisatorische Unterstützung angewiesen. Die Kommission wird dafür ein Exekutivsekretariat einrichten.

3.2. Gemeinsame Durchsetzungsmaßnahmen

Durch die Schaffung des Binnenmarkts ist gewährleistet, dass Produkte in der gesamten EU frei zirkulieren. Leider sind zahlreiche Marktüberwachungsaktivitäten nach wie vor auf das Hoheitsgebiet einzelner Mitgliedstaaten beschränkt, zudem werden die Ergebnisse nicht immer anderen Behörden zugänglich gemacht. Damit alle Wirtschaftsakteure gleiche Rahmenbedingungen vorfinden und EU-weit dasselbe Verbraucherschutzniveau herrscht, kommt es besonders darauf an, dass die praktische Durchsetzung stärker koordiniert wird.

Maßnahme 9: Gemeinsame Durchsetzungsaktivitäten

Die Kommission wird durch die finanzielle Unterstützung gemeinsamer Durchsetzungsmaßnahmen dafür sorgen, dass die Marktüberwachungsbehörden und der Zoll ihre Ressourcen und ihr Fachwissen bündeln und KMU-freundliche Methoden anwenden können. Diese Initiative zielt in erster Linie darauf ab, die Effizienz und Wirksamkeit des Überwachungssystems in Europa zu steigern und die praktische Durchsetzungsarbeit bei den einzelnen Produktkategorien oder im Hinblick auf sonstige Prioritäten besser zu koordinieren.

3.3. Austausch von Beamten

Die Kommission wird den Austausch von Beamten zwischen einzelnen Mitgliedstaaten finanziell unterstützen, damit die Marktüberwachungsbehörden in den Bereichen Produktssicherheit und Marktüberwachungsmechanismen verstärkt Erfahrungen und Fachwissen austauschen und aufbauen.

Maßnahme 10: Austausch von Beamten fördern

Die Kommission wird den Austausch von Beamten in den Bereichen Nicht-Lebensmittel-Produkte und Dienstleistungssicherheit finanziell unterstützen.

3.4. Engere europäische Zusammenarbeit bei der Marktüberwachung

Die europäische Zusammenarbeit bei der Marktüberwachung erfolgt im Fall von Produkten, die Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union unterliegen, in informellen Gruppen, die

aus Vertretern von Marktüberwachungsbehörden bestehen. Diese kommen in informellen, bereichsspezifischen „Gruppen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden“ (ADCO-Gruppen) zusammen, um die jeweils in Sachen Marktüberwachung anstehenden Probleme zu erörtern. Den Vorsitz in diesen Gruppen führt häufig eine Vertreterin oder ein Vertreter einer nationalen Marktüberwachungsbehörde. Da allerdings die Organisation der Sitzungen für den Vorsitz mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden und für viele Marktüberwachungsbehörden eine Teilnahme aufgrund knapper Mittel nicht möglich ist, schlägt die Kommission vor, diese Gruppen stärker zu unterstützen.

Maßnahme 11: Mehr Unterstützung für die ADCO-Gruppen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden

Die Kommission wird für die meisten Gruppen einen finanziellen Beitrag zu den im Rahmen ihrer Tätigkeit anfallenden Verwaltungsaufgaben leisten, so dass der für die Sitzungsorganisation zu bewältigende administrative Aufwand reduziert werden kann. Die Kommission wird mit den ADCO-Gruppen auch die kostengünstigste Methode für die Erstattung bzw. Bezuschussung der Reisekosten erörtern, die den Marktüberwachungsbehörden entstehen, die Vertreter zu den Sitzungen ausgewählter Gruppen entsenden wollen.

3.5. Online verkaufte Produkte

Der rasche Aufschwung des Online-Handels stellt die Marktüberwachungsbehörden vor neue Herausforderungen. Die öffentliche Konsultation zur Überarbeitung der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit zeigte, dass die Marktüberwachungsaktivitäten bei online vermarkteten Produkten eher unsystematisch, bruchstückhaft und unkoordiniert erfolgen.¹¹

Bei online verkauften unsicheren Produkten genießen Verbraucher und andere Nutzer daher einen wesentlich geringeren Schutz und weniger rechtliche Unterstützung als dies bei anderen Vertriebswegen der Fall ist. Die Verbraucher kaufen häufig online und stehen dann vor Problemen, wenn das Produkt unsicher oder nicht konform ist. Unsichere Produkte, die vom EU-Markt genommen oder zurückgerufen wurden, können den Endverbrauchern immer noch über das Internet angeboten werden.

Maßnahme 12: Online verkaufte Produkte stärker berücksichtigen

Die Kommission beabsichtigt Folgendes:

- Sie wird sich mit den Vertriebsmethoden von Online-Händlern für Verbraucherprodukte befassen, ferner mit den Standorten großer Online-Händler und Auslieferungslager sowie mit den Lieferwegen des Online-Handels, insbesondere wenn Produkte direkt aus Drittländern an den Endverbraucher gelangen. Sie wird ferner prüfen, welche Rolle bzw. welcher Stellenwert den KMU in der Lieferkette des Online-Handels zukommt.

- Sie wird sich zusammen mit den Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Vorgehensweise zur Gestaltung der Marktüberwachung beim Online-Vertrieb von Produkten in der EU

¹¹ Gemäß der (im Sommer 2010 durchgeführten) öffentlichen Konsultation hat nur die Hälfte der nationalen Behörden bei online verkauften Produkten zu einem bestimmten Zeitpunkt in den vergangenen drei Jahren konkrete Überwachungsmaßnahmen durchgeführt. Die überwiegende Mehrheit eben dieser Marktüberwachungsbehörden hatte wiederum Schwierigkeiten, die Zahl der überprüften Websites oder der erfassten bzw. für weitere Tests ausgewählten Produkte anzugeben.

verständigen und Orientierungshilfen für die Durchsetzung der für diese Geschäfte geltenden Regeln insbesondere dann anbieten, wenn die Zusammenarbeit der Behörden verschiedener Mitgliedstaaten oder Drittländer erforderlich ist.

- Sie wird bei den mit der Durchsetzung betrauten Behörden/Agenturen der Mitgliedstaaten einschlägige Informationen anfordern.

- Sie wird die Verbraucher aufklären und die Rollen und Zuständigkeiten der maßgeblichen Gruppen (Behörden, Wirtschaftsakteure und Verbraucher) in kurzen, einfachen und verständlichen öffentlichen Stellungnahmen definieren.

3.6. Ständiger Dialog mit Interessenträgern auf europäischer Ebene

Die Marktüberwachung ist für alle an der Lieferkette Beteiligten von Relevanz. Hier kommt es besonders darauf an, dass Verbraucherorganisationen und Unternehmen, insbesondere KMU, sich zu ihren Problemen und Anliegen zu Wort melden. Die europäische Wirtschaft wird von den KMU entscheidend mitgestaltet. Der ihnen durch Kontrollen im Rahmen der Marktüberwachung entstehende Verwaltungsaufwand ist aber vergleichsweise höher als bei größeren Unternehmen.

Nach den derzeit geltenden EU-Rechtsvorschriften müssen Unternehmen tätig werden, wenn ihnen bekannt ist oder bekannt sein sollte, dass mit ihren Produkten ein Risiko verbunden ist. Sie sind verpflichtet, die nationalen Behörden zu verständigen, die über das RAPEX-System dafür sorgen, dass alle Mitgliedstaaten informiert werden und auf ihrem Hoheitsgebiet geeignete Maßnahmen ergreifen. Allerdings wurden die europäischen Organisationen, die die Interessen von Verbrauchern, KMU und anderen Unternehmen vertreten, nicht systematisch in die Bemühungen eingebunden, mit denen die Marktüberwachung auf europäischer Ebene verbessert werden soll. Genau das muss sich ändern.

Gemäß dem Vorschlag für die Marktüberwachungsverordnung sollen sich die europäischen Unternehmen und Verbraucherorganisationen im Europäischen Marktüberwachungsforum aktiv einbringen. Zwischenzeitlich wäre es für die Zwecke der Marktüberwachung sinnvoll, dass diese Akteure stärker eingebunden werden, wenn Probleme aufgezeigt, Kategorien genauer zu prüfender Produkte aufgelistet und wirksame Lösungen erarbeitet werden.

Maßnahme 13: Europäische Interessenvertretungen von Verbrauchern, KMU und anderen Unternehmen sollen sich aktiv einbringen

Von entscheidender Bedeutung sind hier der Dialog und die Zusammenarbeit mit den Interessenvertretungen von Verbrauchern, KMU und anderen Unternehmen. Sie kennen die Produkte und die Risiken, die für die Verwender damit verbunden sein können. Die Kommission wird für bessere Kanäle zur Weitergabe von Rückmeldungen, Ideen und Anregungen zur Marktüberwachung in der EU und zur Umsetzung dieses mehrjährigen Plans beitragen sorgen. Auf diese Weise kann sie leichter feststellen, welcher neue einschlägige Bedarf entstanden ist und zudem besser auf die konkreten Anliegen von Verbrauchern, KMU und anderen Unternehmen eingehen. Die Marktüberwachungsbehörden und – falls dies angebracht ist – die mit diesen Aufgaben betrauten Behörden in Drittländern könnten in diese Maßnahme eingebunden werden.

4. BESSERE ÜBERWACHUNG DER LIEFERKETTE

Die Marktüberwachung obliegt den dafür zuständigen nationalen Überwachungsbehörden. Allerdings müssen alle Glieder der Lieferkette, also auch die Unternehmen und Verbraucher, ihren Beitrag dazu leisten. Darüber hinaus liegt es auf der Hand, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Koordinierung mit Interessenträgern auf einem die gesamte EU umfassenden Markt ständig intensiviert werden muss.

4.1. Schwerpunkt Lieferkette

Die Entwicklung des Binnenmarkts, die wachsende Zahl von Produkttypen, die zunehmende technische Komplexität der Produkte und die dadurch verschwimmenden Grenzen zwischen den Produktkategorien bringen es mit sich, dass sich die Überwachung eines europäischen Binnenmarkts für Produkte zu einem System entwickelt, das verstärkt auf die einzelnen Unternehmen der Lieferkette ausgerichtet ist. Darüber hinaus machen die Akteure der Lieferkette Veränderungen durch und entwickeln sich weiter. Die Verpflichtungen, die sie bei Konformitätskontrollen und hinsichtlich der Sicherheit ihrer Produkte wahrnehmen, sind oft nicht klar definiert.

Maßnahme 14: Rückverfolgbarkeit der Produkte verbessern

Die Kommission wird noch intensiver an einer Verbesserung der Rückverfolgbarkeit von Produkten in der Lieferkette arbeiten. Sie wird durch eine Evaluierung der Empfehlungen der „Expertengruppe für die Rückverfolgbarkeit von Produkten“ dafür sorgen, dass mehr und bessere Informationen über die Rückverfolgbarkeit in der Lieferkette vorliegen. Die Kommission wird nach einer Konsultation der Mitgliedstaaten aktuelle Orientierungshilfen anbieten, mit denen sie den spezifischen Anforderungen und Interessen von KMU Rechnung trägt.

Maßnahme 15: Marktüberwachungsbehörden sollen Konformitätsprogramme betreuen

Die Kommission wird prüfen, ob die Entwicklung von Konformitätsprogrammen, die von Marktüberwachungsbehörden betreut werden, eine Option darstellt und ob diese Programme mit anderen handelserleichternden Maßnahmen – Stichwort zugelassener Wirtschaftsbeteiligter – kombinierbar sind.

4.2. Ausblick auf weitere Produktkategorien

In der EU werden Produkte traditionell in „Verbraucherprodukte“ oder „Produkte für die gewerbliche Nutzung“ sowie in „harmonisierte“ oder „nicht harmonisierte“ Kategorien unterteilt. Bei einer breiten Palette von Verbraucherprodukten und Produkten für die gewerbliche Nutzung sind die Sicherheitsbelange im EU-Recht einheitlich geregelt, die Sicherheitsanforderungen an die Verbraucherprodukte, die noch keiner Harmonisierung unterliegen, werden hingegen durch den Vorschlag für eine Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten weiter verschärft. Allerdings sind die Sicherheitsanforderungen oder andere wesentliche Anforderungen bei einer Reihe von „nicht harmonisierten Produkten für die gewerbliche Nutzung“ im EU-Recht nicht geregelt, was die Marktüberwachung auf europäischer Ebene erschwert.

Maßnahme 16: Nicht harmonisierte Produkte für die gewerbliche Nutzung – Sicherheitsfragen sind zu untersuchen

Die Kommission wird den Sicherheitsbelangen im Zusammenhang mit nicht harmonisierten Produkten für die gewerbliche Nutzung, die keinerlei EU-Vorschriften über Sicherheitsanforderungen oder anderen wesentlichen Anforderungen unterliegen, eine gründliche Untersuchung widmen und sich dabei auch mit den damit einhergehenden Schwierigkeiten für die Marktüberwachungsbehörden befassen.

5. HÄUFIGERE UND BESSERE KONTROLLEN FÜR IN DIE UNION GELANGENDE PRODUKTE

Auf den EU-Markt gelangende Produkte müssen ordnungsgemäß kontrolliert und auch unbrauchbar gemacht oder zerstört werden, falls sie sich als gefährlich erweisen. Die Kontrollen an den Grenzen sollten auf dieselbe Weise wie innerhalb der EU organisiert und durchgeführt werden, da durch Überprüfungen unmittelbar an der Eingangsstelle oder im Zuge der Erklärung zur Überführung der Produkte in den zollrechtlich freien Verkehr verhindert wird, dass gefährliche Produkte in der EU vermehrt auf den Markt gelangen. Dieses hohe Sicherheitsniveau muss bei jeder Kontrolle gewährleistet sein.

Bei der Kontrolle von in Drittländern hergestellten Produkten ergeben sich aufgrund ihrer enormen Menge und Vielfalt spezifische Probleme auf der Ebene der Durchsetzung. Zu deren Lösung bedarf es einer reibungslosen Zusammenarbeit zwischen dem Zoll und den zuständigen Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten. Der Zoll kann zwar bei risikobehafteten Lieferungen die Papiere und Produkte vor der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr auf dem EU-Markt prüfen und dabei möglicherweise unsichere und nicht konforme Produkte aufspüren, die endgültige Entscheidung über die Sicherheit und Konformität liegt aber bei den Marktüberwachungsbehörden.

5.1. Umsetzung der Leitlinien für Einfuhrkontrollen im Bereich Produktsicherheit und -konformität sowie weitere Koordinierung und Zusammenarbeit

Die Zollbehörden müssen an den Kontrollen von auf den EU-Markt gelangenden Produkten beteiligt sein, da nur sie den Überblick über die Handelsströme haben, die über die EU-Außengrenzen laufen. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten hat die Kommission im Juni 2011 die „Leitlinien für Einfuhrkontrollen im Hinblick auf die Sicherheit und die Übereinstimmung von Produkten mit den Anforderungen“ ausgearbeitet, um den Behörden das nötige Wissen an die Hand zu geben und die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 zu vereinfachen. Mit den Leitlinien soll der Zoll bei seinen Produktsicherheits- und Konformitätskontrollen unterstützt und die Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Marktüberwachungsbehörden verbessert werden. Geplant sind unter anderem die Erhebung von Daten über Kontrollergebnisse und gemeinsame Durchsetzungsmaßnahmen.

Maßnahme 17: Unterstützung bei der Umsetzung der Leitlinien in den Mitgliedstaaten leisten

Das aus Experten der Kommission und der Mitgliedstaaten bestehende Team wird bis 2015 alle Mitgliedstaaten besuchen, um den Zoll- und Marktüberwachungsbehörden die Umsetzung dieser Leitlinien zu erleichtern. Im Rahmen dieser Besuche erhalten die Zollbehörden auch einen Überblick über Ziele und Organisation der Marktüberwachung auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten, wobei besonders darauf eingegangen wird, wie KMU zu behandeln sind.

Maßnahme 18: An den Grenzen durchgeführte Sicherheits- und Konformitätskontrollen effizienter gestalten

Mit der von der Kommission eingesetzten „Sachverständigengruppe Zoll 2013“ sollen die Sicherheits- und Konformitätskontrollen an den Grenzen dank der laufenden Unterstützung von Koordinierung, gemeinsamen Aktivitäten, guter Zusammenarbeit und Informationsaustausch immer effizienter werden, was wiederum bessere Ergebnisse bei geringerem Ressourceneinsatz bringen sollte. Diese Maßnahme wird auch zu einer kohärenten und effizienten Umsetzung und Durchführung von EU-Bestimmungen beitragen.

Maßnahme 19: Unterschiedliche Praktiken bei Kontrollen von Sicherheit und Konformität von in die Union gelangenden Produkten dokumentieren

Die Organisation und technische Unterstützung von Sicherheits- und Konformitätskontrollen an den Einfuhrstellen in die Union könnte – unter anderem je nach Volumen und Art des Handels – unterschiedlich ausfallen. Die Kommission wird die Lage prüfen und dokumentieren.

5.2. Produktsicherheit- und -konformität – ein einheitlicher Umgang mit Risiken bei Zollkontrollen

Ein adäquates Risikomanagement bildet die Voraussetzung für effiziente Einfuhrkontrollen, wie schon in der Mitteilung der Kommission über das Zollrisikomanagement und die Sicherheit der Lieferkette¹² hervorgehoben wird, in der auch mit Produktsicherheit und Konformitätsanforderungen zusammenhängende Kontrollaspekte behandelt werden.

Der Zoll und die Marktüberwachungsbehörden werden in noch engerer Zusammenarbeit gemeinsame Risikokriterien und spezifische Risikoprofile entwickeln. Sie werden sich damit beschäftigen, wo und wie die Informationen zu beschaffen sind, mit denen der Zoll leichter die Lieferungen herausfiltern könnte, von denen ein Sicherheitsrisiko ausgeht.

Maßnahme 20: Ein einheitliches Konzept für das Risikomanagement bei Produktsicherheits- und Konformitätskontrollen des Zolls erarbeiten

Die Kommission wird zusammen mit den Mitgliedstaaten ein einheitliches Konzept für das Risikomanagement am Ort der Einfuhr erarbeiten.

6. SCHLUSSFOLGERUNG UND NÄCHSTE SCHRITTE

Die Kommission legt die Prioritäten für die kommenden drei Jahre fest und beschäftigt sich zugleich bereits mit den nach 2015 notwendigen Schritten. Der Binnenmarkt und die Marktüberwachung sollten mit einer neuen Ausrichtung und Dynamik in den Dienst der Strategie Europa 2020 gestellt werden, in der die Ziele für die kommenden 10 Jahre vorgegeben sind. Die Marktüberwachung leistet ihren Beitrag zur Verwirklichung der Gesundheits- und Sicherheitsziele sowie zur Beseitigung des unlauteren Wettbewerbs.

Bis Ende 2015 wird sich die Kommission mit der Frage befassen, ob wir einen neuen mehrjährigen Marktüberwachungsplan brauchen, der sich an den im Zuge der EU-Verbraucher- und Zollprogramme gewonnenen Erfahrungen orientieren und darauf aufbauen

¹² COM(2012) 793 final.

könnte. Ferner wird die Kommission alle betroffenen Parteien zu den anstehenden Schritten konsultieren.

Die Umsetzung dieses Aktionsplans allein wird nicht ausreichen, damit Bürger und Unternehmen in vollem Umfang von den EU-Vorschriften für Verbraucherprodukte und gewerbliche Produkte profitieren können. Dieses Maßnahmenpaket bildet nur den Auftakt zu einer Reihe von Bemühungen zur Intensivierung der Marktüberwachung in der EU. Allerdings macht die EU mit diesem Plan im Bereich der Marktüberwachung einen großen Schritt in die richtige Richtung.

Daher wird die Kommission

- an das Europäische Parlament, den Rat sowie den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss appellieren, diesen Plan zu unterstützen;
- sich gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern um eine zügige Umsetzung des Plans bemühen;
- alle relevanten nationalen Behörden sowie den Zoll und die Interessenträger dazu aufrufen, für eine rechtzeitige Umsetzung dieses Plans zu sorgen.