



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.12.2017
COM(2017) 787 final

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

Das Waren-Paket: das Vertrauen in den Binnenmarkt stärken

1. STÄRKUNG DES BINNENMARKTS FÜR WAREN

Der Binnenmarkt für Waren ist eine der größten Errungenschaften der Europäischen Union. Im Jahr 2018 wird sein 25-jähriges Bestehen begangen. Er beruht auf Vertrauen zwischen Verbrauchern, Unternehmen und Behörden. Verbraucher müssen darauf vertrauen, dass die Produkte, die sie erwerben und verwenden, sicher sind. Unternehmen müssen darauf vertrauen können, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen, unter denen Vorschriften für alle gelten und jeden gleichermaßen schützen. Im Sinne der Förderung des Unternehmertums und der Schaffung von Arbeitsplätzen sollten insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) von übermäßigem bürokratischen Aufwand befreit werden. Vertrauen hat eine beispiellose Integration der Märkte innerhalb der EU ermöglicht und ist und bleibt ein Eckpfeiler des Wirtschaftswachstums. Die Wertschöpfung in der Industrie ist seit 2009 in der EU-27 real um 25 % (in der EU-28 um 23 %) gestiegen. Ihr Anteil an der Gesamtwirtschaft erhöhte sich somit von 2009 bis heute erheblich, nämlich von 15,5 % (14,7 % in der EU-28) auf 17,1 % (16,1 % in der EU-28)¹.

Wie in der Binnenmarktstrategie² hervorgehoben wird, müssen die EU und der Binnenmarkt sich an ein im Wandel begriffenes Umfeld anpassen. Effizienz, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft werden durch Behinderungen auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten in Mitleidenschaft gezogen. Die Unternehmen haben oft den Eindruck, durch überholte und viel zu schwerfällige Vorschriften gegängelt zu werden und notwendige Informationen einfach nicht finden zu können. Zudem erschwert die Missachtung der EU-Produktvorschriften die Schaffung tatsächlich gleicher Wettbewerbsbedingungen.

Sowohl das Europäische Parlament als auch der Europäische Rat haben die Ziele der Binnenmarktstrategie gebilligt und die Kommission aufgefordert, verbleibende Hindernisse zu beseitigen und die Problemlösung zu erleichtern.³ Wie in der Agenda der Staats- und -Regierungschefs festgehalten, wird der Europäische Rat im März 2018 die Fortschritte prüfen, die bei der Verwirklichung der für die Binnenmarktstrategien für 2018 gesetzten Ziele erreicht wurden.⁴

Beim Binnenmarkt für Waren bestehen insbesondere noch zwei strukturelle Schwächen, die rasch beseitigt werden müssen, um sein volles Potenzial auszuschöpfen und das in ihn gesetzte Vertrauen zu rechtfertigen. Das Potenzial ist da – Verbraucher, Unternehmen und Behörden sind bereit; wir müssen lediglich für die notwendigen Rahmenbedingungen sorgen, um das Funktionieren des Binnenmarkts für Waren zu sichern.

Die erste strukturelle Schwäche des Binnenmarkts für Waren steht im Zusammenhang mit der Durchsetzung EU-weit harmonisierter Produktsicherheitsvorschriften. Trotz weitreichender

¹ Quelle: Eurostat (Zahlen für 2016 vorläufig). Diese Zahlen beziehen sich auf das verarbeitende Gewerbe, die mineralgewinnende Industrie und die Versorgungswirtschaft. Nicht eingeschlossen sind Unternehmensdienstleistungen und Bauwirtschaft, die allerdings mit der Industrie in der EU eng verbunden sind, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung von Wertschöpfungsketten und Dienstleistungsorientierung (Servitization).

² Mitteilung „Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen“ (COM(2015) 550 final vom 28.10.2015).

³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Mai 2016 zu der Strategie für den Binnenmarkt (P8_TA(2016)0237); Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15. Dezember 2015.

⁴ Europäischer Rat, Leaders' Agenda, <http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>, Oktober 2017.

Sicherheitsvorschriften befinden sich immer noch zu viele unsichere und illegale Produkte auf dem Markt. Diese Produkte stellen für die Verbraucher ein erhebliches Risiko dar. Das Preis-Leistungs-Verhältnis stimmt nicht und sie gefährden oftmals die Gesundheit. Mangelhafte Durchsetzung der EU-Produktvorschriften sollte nicht zu unfairen Vorteilen für diejenigen führen, die bewusst bestrebt sind, wesentliche Sicherheitsvorschriften zu umgehen. Die Kommission hat vor Kurzem Maßnahmen angenommen, um besser gegen Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums vorgehen zu können.⁵ Aber es muss jetzt mehr getan werden, um die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten. Auf einem Markt von der Größe des Binnenmarkts müssen die Durchsetzungsbehörden in den Mitgliedstaaten gut miteinander zusammenarbeiten, um unsichere Produkte rasch und wirksam vom Markt zu nehmen.

Die zweite strukturelle Schwäche hat damit zu tun, dass Produkte, die nicht oder nur teilweise unter EU-weit harmonisierte Produktsicherheitsvorschriften fallen – beispielsweise Möbel, Geschirr oder bestimmte Bauprodukte –, möglicherweise in einem Mitgliedstaat als sicher und im Einklang mit dem öffentlichen Interesse stehend betrachtet werden, in einem anderen aber auf Schwierigkeiten beim Marktzugang treffen. Es können durchaus gerechtfertigte Unterschiede aufgrund nationaler Besonderheiten und Traditionen bestehen. Gleichwohl sollte jede Zurückweisung unter gebührender Bezugnahme auf den Schutz der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt und erläutert werden. Es sollte ein Unterstützungsangebot bestehen, damit Hindernisse für den Marktzugang dieser Produkte besser verstanden und letztlich überwunden werden können. Es gilt, die Geschäftsmöglichkeiten insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu verbessern.

Demzufolge schlägt die Kommission heute ein „Waren-Paket“ vor, um diese Schwächen im Hinblick auf einen besser funktionierenden Binnenmarkt für Waren umfassend anzugehen. Dieses Paket umfasst zwei ehrgeizige Gesetzgebungsvorschläge. Der erste Vorschlag zielt auf die Stärkung der Einhaltung und Durchsetzung der EU-Produktvorschriften ab.⁶ Mit dem zweiten Gesetzgebungsvorschlag soll die Anwendung der gegenseitigen Anerkennung im Binnenmarkt modernisiert und vereinfacht werden.⁷ Das „Waren-Paket“ wird mit einem Bericht über die Anwendung der Richtlinie (EU) 2015/1535 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft im Zeitraum 2014-2015⁸, einem Bericht über die Durchführung der

⁵ Vgl. das von der Kommission am 29. November 2017 angenommene Paket Rechte des geistigen Eigentums, in dem mehrere Maßnahmen vorgesehen sind, insbesondere eine Mitteilung mit dem Titel Ein ausgewogenes System zur Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums als Antwort auf die gesellschaftlichen Herausforderungen von heute (SWD(2017) 430 final).

⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die Konformität mit und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 305/2011, (EU) Nr. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 und 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinien 2004/42/EG, 2009/48/EG, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU und 2014/90/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2017) 795).

⁷ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind (COM(2017) 796).

⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Funktionsweise der Richtlinie (EU) 2015/1535 von 2014 bis 2015 (COM(2017)788).

Verordnung (EG) Nr. 765/2008⁹ und den in dieser Mitteilung dargelegten nicht bindenden Maßnahmen vervollständigt; dadurch soll das Vertrauen in den Binnenmarkt verstärkt werden.

2. VERTRAUEN IN DIE DURCHSETZUNG VON EU-PRODUKTVORSCHRIFTEN

Verbrauchersicherheit und Umweltschutz sind die Eckpfeiler des Binnenmarkts für Waren. Europaweit wurden einheitliche Sicherheits- und Umweltvorschriften zum Schutz vor Sicherheitsrisiken, Verschmutzung und Umweltschäden vereinbart. Dennoch wurden zahlreiche Verbraucher beim Kauf eines Dieselfahrzeugs wissentlich und vorsätzlich irregeführt. Leider sind Personenkraftwagen nicht die einzigen Waren, bei denen Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Umgehung der Vorschriften aufgetreten sind. In Europa werden täglich große Mengen unsicherer Produkte vertrieben. Dies reicht von Produkten mit falscher Kennzeichnung bis hin zu Produkten, die schwerwiegende Risiken für die Gesundheit oder die Umwelt bergen. Zwischen 2011 und 2017 wurden rund 2500 Vorfälle verzeichnet, bei denen illegale Produkte vom Markt genommen werden mussten.¹⁰ Und dies ist wahrscheinlich nur die Spitze des Eisbergs.

Die EU-Produktvorschriften gelten für einen großen Teil der Erzeugnisse des verarbeitenden Gewerbes in der EU. Diese haben einen Wert von 2400 Mrd. EUR und werden von rund fünf Millionen Unternehmen gefertigt bzw. vertrieben. Die EU-Vorschriften ermöglichen den freien Verkehr von Produkten in der gesamten Union bei gleichzeitiger Gewährleistung des Schutzes der Umwelt, der Gesundheit und der Sicherheit auf hohem Niveau. Für viele Sektoren, beispielsweise Spielwaren und Elektrogeräte, stehen der EU schlanke, unbürokratische Wege für die Ermöglichung des Marktzugangs zur Verfügung. Damit der Binnenmarkt funktioniert, bedarf es gleicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen mit klaren Regeln und einem hohen Maß an Verbraucherschutz. Durch stringente auf EU-Ebene vereinbarte Vorschriften konnten in anderen Sektoren, etwa in den Bereichen Lebensmittel sowie Pflanzen- und Tiergesundheit, bereits Vertrauen und gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden.

Auch leben wir in einer Welt, die zunehmend von gesellschaftlichen Veränderungen wie Globalisierung und Digitalisierung betroffen ist. Es erfolgt eine zunehmende Vernetzung von Produkten und Vertriebsketten in der gesamten EU. Den nationalen Marktüberwachungsbehörden mangelt es hingegen an Ressourcen, und sie sind auf ihr jeweiliges Staatsgebiet beschränkt. Es braucht eine europäische Perspektive für die Durchsetzung. Allzu oft enden die in einem Mitgliedstaat eingeleiteten Untersuchungen an den Landesgrenzen. Zur Überwindung dieser Diskrepanz bedarf es einer kohärenten Marktüberwachung, unabhängig davon, ob das Produkt innerhalb oder außerhalb der EU hergestellt wurde oder ob es online oder offline erworben wird.

⁹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Durchführung der 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 des Rates (COM(2017)789).

¹⁰ Quelle: Schnellwarnsystem für Produktsicherheit (RAPEX). Diese Zahl bezieht sich lediglich auf Produkte, die den Harmonisierungsrechtsvorschriften der EU unterliegen.

Im Einklang mit anderen EU-Initiativen wie der Strategie für die Industriepolitik¹¹, der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt¹² und ihrer Halbzeitüberprüfung¹³ oder dem Aktionsplan für das Zollmanagement¹⁴ schlägt die Kommission daher die Intensivierung **der Durchsetzung der gemeinsamen EU-Sicherheitsvorschriften** vor. Es muss das Vertrauen der Verbraucher in die Sicherheit der Waren, die sie online oder offline erwerben, wiederhergestellt werden. Bei aufkommenden Problemen muss es einen geeigneten Rahmen für die Bewältigung der Risiken und die Wiederherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen geben.

Beim Binnenmarkt für Waren geht es um die Schaffung wirtschaftlicher Möglichkeiten, die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit sowie darum, die EU in die Lage zu versetzen, die Herausforderungen einer globalisierten Wirtschaft zu bewältigen. Wie im Reflexionspapier der Kommission „Die Globalisierung meistern“¹⁵ betont wird, muss die EU handeln und mit einer entschiedenen Durchsetzung der EU-Vorschriften wieder gleiche Wettbewerbsbedingungen herstellen. In einem offenen Binnenmarkt sind Vorschriften dazu da, die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger der EU zu schützen. Das ordnungsgemäße Funktionieren kann nur sichergestellt werden, wenn ein hohes Maß an Vertrauen in diesen Schutz gewährleistet wird. Eine rigorose Durchsetzung ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, den Wettbewerb zwischen konformen Waren und nicht zwischen konformen und nicht konformen Waren sicherzustellen.

a) Intelligente Durchsetzung in einem Binnenmarkt ohne Grenzen

Die Marktüberwachung ist – zu Recht – Aufgabe der Mitgliedstaaten. Da sie Vorfälle direkt mitbekommen, als Erste reagieren können und mit ihrer jeweiligen Volkswirtschaft am besten vertraut sind, sind sie am besten in der Lage, ihre Märkte zu überwachen und gegebenenfalls Sanktionen zu verhängen.

Allerdings reicht die Durchsetzung auf rein nationaler Ebene nicht aus. Es gibt mehr als 500 verschiedene Überwachungsbehörden (von einer bis zu über 200 pro Mitgliedstaat), die einen Binnenmarkt für bestimmte Produkte überwachen. Unternehmen sind in den meisten Fällen an einem anderen Standort ansässig als die Marktüberwachungsbehörde, die ein Problem feststellt. Dies führt zu Schwierigkeiten bei der Bestimmung der anzuwendenden Rechts und des Gerichtsstands, beim Zugang zur Justiz und bei der Vollstreckung von Entscheidungen. Diese Fragmentierung des Marktes wird derzeit zum Nachteil der Verbraucher- und Produktsicherheit von unseriösen Anbietern ausgenutzt.

Trotz der Bereitschaft zum Handeln auf nationaler Ebene wird die Durchsetzung im Binnenmarkt für Waren durch den Mangel an Ressourcen (personelle und finanzielle Mittel, Laborkapazitäten), Koordinierung und Austausch erschwert. Unseriöse Geschäftemacher verdienen Geld, indem sie unsichere Produkte in Verkehr bringen; es sind aber die Behörden, die die Rechnung begleichen müssen, z. B. für die Vernichtung unsicherer Produkte. In einem integrierten Binnenmarkt für Waren muss die Arbeit der nationalen Behörden zur Kontrolle

¹¹ Mitteilung „Investitionen in eine intelligente, innovative und nachhaltige Industrie: Eine neue Strategie für die Industriepolitik der EU“ (COM(2017) 479 final).

¹² Mitteilung „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa“ (COM(2015) 192 final).

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-single-market-mid-term-review>

¹⁴ Mitteilung über die Strategie und den Aktionsplan der EU für das Zollrisikomanagement: Umgang mit Risiken, Erhöhung der Sicherheit der Lieferkette und Vereinfachung des Handels (COM(2014) 527 final).

¹⁵ Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“ der Europäischen Kommission vom 10. Mai 2017.

unsicherer Produkte daher besser koordiniert werden, sodass un seriöse Geschäftemacher sich nicht hinter Grenzen verstecken können und damit die Reaktion auf die Nichteinhaltung der EU-Vorschriften in der gesamten Union einheitlich ist.

Daher ist das vorliegende Paket ein großer Schritt hin zu intelligenterer Durchsetzung sowie erforderlichenfalls Ergänzung und Verschärfung bestehender und künftiger Rechtsvorschriften der Union zur Harmonisierung¹⁶:

Die Durchsetzungsbehörden werden über **zentrale Verbindungsstellen** enger zusammenarbeiten. Die Nutzung des Beweismaterials, der Testberichte und der Entscheidungen eines anderen Mitgliedstaats wird vereinfacht werden. Es wird von der Vermutung ausgegangen werden, dass im Falle der Feststellung, dass ein Produkt in einem Mitgliedstaat nicht mit den EU-Produktvorschriften übereinstimmt, die Nachweise und Entscheidungen in einen anderen Mitgliedstaat übertragen werden können, um die EU-weite Durchsetzung zu erleichtern.

Gegen nicht konforme Produkte kann nur dann wirksam vorgegangen werden, wenn die Behörden **mehr Informationen über Untersuchungen und illegale Produkte austauschen**. Zur Erleichterung der Durchsetzungsarbeit der Behörden wird sich die Kommission intensiver um die Sammlung und Sicherung gemeinsamen Wissens unter den Durchsetzungsbehörden und die Konvergenz der verschiedenen IT-Instrumente bemühen, wie etwa des Schnellwarnsystems für Produktsicherheit (RAPEX) oder des Informations- und Kommunikationssystems für die Marktüberwachung (ICSMS).

Des Weiteren sollte anhand zuverlässiger **Indikatoren für die Marktüberwachung** sichergestellt werden, dass ein gemeinsames Verständnis für die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Marktüberwachung herrscht.

Die nationalen Durchsetzungsbehörden werden bei der Koordinierung und Ausführung ihrer Aufgaben mehr Unterstützung erhalten. Es wird ein **Unionsnetz für Produktkonformität** eingerichtet werden. Über dieses Netz wird administrative Unterstützung für die gemeinsamen Untersuchungen bereitgestellt werden, die für die Koordinierung der Durchsetzungsmaßnahmen der mehr als 500 nationalen Behörden erforderlich sind. Das Netz wird den Behörden die Zusammenführung von Kenntnissen, die Organisation des Austauschs von Beamten, die Entwicklung eines gemeinsamen Informationsbilds sowie die Ausarbeitung von wirksamen Methoden für gezielte und risikobasierte Kontrollen ermöglichen. Zudem werden standardmäßige Weiterbildungsmaßnahmen für Inspektoren sowie Hilfe bei der gemeinsamen Beschaffung von Produktprüfungskapazitäten geboten werden. Das Netz wird die Marktüberwachung um die gemeinsame europäische Perspektive bereichern, die in einem gemeinsamen europäischen Markt vonnöten ist. Die Subsidiarität wird dennoch in vollem Umfang geachtet werden. Die Durchsetzung konkreter Entscheidungen gegenüber einzelnen Händlern wird allein den nationalen Marktüberwachungsbehörden obliegen.

¹⁶ In Übereinstimmung mit dem „Lex-specialis“-Grundsatz sollte die vorgeschlagene Verordnung für die Durchsetzung nur insoweit Anwendung finden, als es in anderen – bestehenden oder künftigen – Harmonisierungsrechtsakten der Union keine speziellen Vorschriften gibt, die in Ziel, Art und Wirkung mit dem Verordnungsvorschlag im Einklang stehen. Dies gilt insbesondere für Rechtsvorschriften der Union zu Drogenausgangsstoffen, Medizinprodukten und In-vitro-Diagnostika usw.

Auch eine **engere Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und den Durchsetzungsbehörden** ist unerlässlich. Beide Seiten müssen einander vertrauen. Bei der engeren Zusammenarbeit sind die folgenden Schwerpunktbereiche vorgesehen:

- Informationen über die Konformität: Die Hersteller sind der Ansicht, dass sie als Erste kontaktiert werden sollten, wenn der Verdacht besteht, dass ihre Produkte nicht den Vorschriften entsprechen. So können sie sofort eingreifen, Missverständnisse ausräumen oder gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen ergreifen. Ferner wissen sie, ob das betreffende Produkt andernorts verkauft wird. Die meisten Hersteller, die Produkte in der Union verkaufen, verfügen über einen Vertreter, der leicht erreichbar ist. Diese bewährte Praxis wird verbindlich werden.¹⁷
- Im Rahmen von „Konformitätspartnerschaftsabkommen“ mit den jeweiligen lokalen Behörden können sich Unternehmen zu Fragen im Zusammenhang mit der Einhaltung der Rechtsvorschriften beraten lassen.
- Unternehmen und Behörden können „Absichtserklärungen“ über gemeinsame Projekte zur Ermittlung nicht konformer Produkte schließen.¹⁸
- Da Prävention und Durchsetzung Hand in Hand gehen, können Unternehmen in der EU und auf der ganzen Welt regulierungstechnische Beratung bei nationalen „Produktinfostellen“¹⁹ einholen.

Für einen sicheren und funktionierenden Binnenmarkt müssen sich Unternehmen und Verbraucher der Vorschriften bewusst sein und über die Informationen verfügen, die erforderlich sind, damit sie reagieren und sich anpassen können. **Die Marktüberwachungsbehörden werden künftig ihre Feststellungen veröffentlichen müssen**, insbesondere im Fall einer Beschränkung der Vermarktung bestimmter Produkte.

b) Durchsetzung an den Außengrenzen

Verbraucher sollten bei Waren von einem gleichen Schutzniveau ausgehen können, unabhängig davon, ob diese innerhalb oder außerhalb der EU gefertigt wurden. In einer globalisierten Welt besteht die Herausforderung weiterhin darin, sicherzustellen, dass auch eingeführte Produkte den EU-Anforderungen entsprechen und dass es zu keinem unlauteren Wettbewerb durch den Verstoß gegen die EU-Vorschriften kommt. Grundsätzlich sollten eingeführte Produkte beim Eintritt in den Binnenmarkt einer Prüfung unterzogen werden. Allerdings ist es aufgrund des enormen Volumens der Einfuhren nicht möglich, alle Sendungen zu überprüfen. Im Jahr 2015 handelte es sich bei mehr als 30 % aller Waren auf

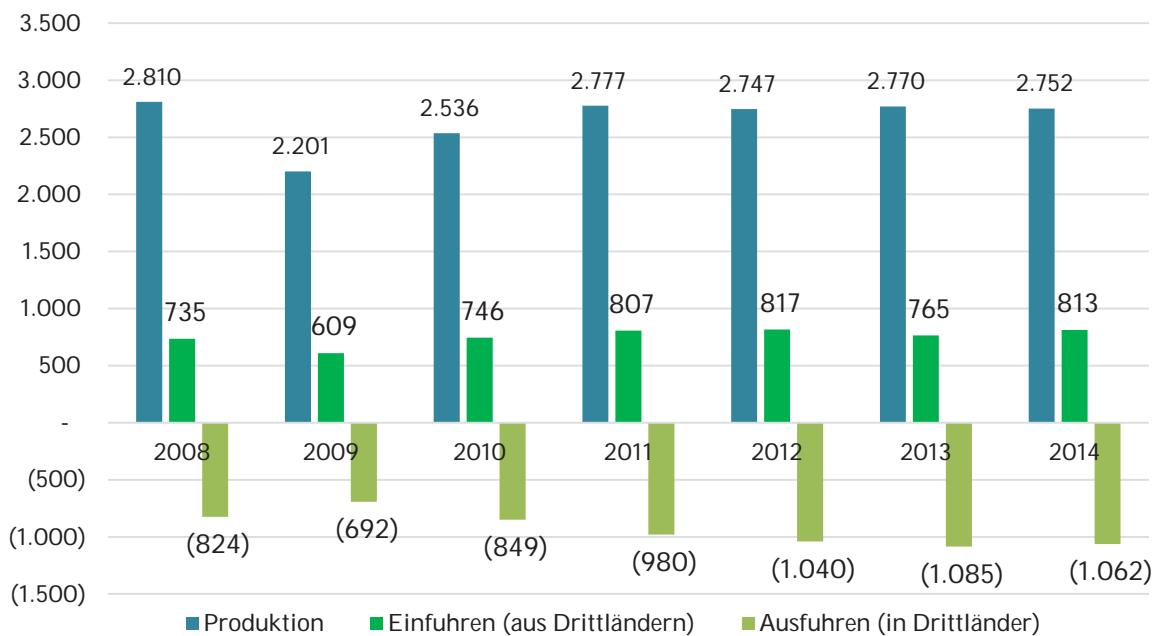
¹⁷ Ein Produkt darf nur dann dem Markt zur Verfügung gestellt werden, wenn eine für Informationen über die Konformität verantwortliche Person in der EU ansässig ist und als direkter Ansprechpartner für die Marktüberwachungsbehörden fungieren kann. Diese Person könnte der Hersteller, der Einführer oder ein anderer, vom Hersteller beauftragter Wirtschaftsakteur sein, der die erforderlichen einschlägigen technischen Unterlagen des Produkts einschließlich – sofern zutreffend – der EG-Konformitätserklärung aufbewahrt und diese Unterlagen den Marktüberwachungsbehörden auf Verlangen vorlegt.

¹⁸ Im Zusammenhang mit Verletzungen der Rechte des geistigen Eigentums kommen Absichtserklärungen zwischen den Industriepartnern zum Einsatz (siehe Mitteilung der Kommission Ein ausgewogenes System zur Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums als Antwort auf die gesellschaftlichen Herausforderungen von heute (SWD(2017) 430 final), S. 8-9.

¹⁹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition/contacts-list_de

dem EU-Markt um Einführen. Der geschätzte Wert dieser Waren lag bei beinahe 750 Mrd. EUR.²⁰

Handel mit harmonisierten Produkten: verkaufte Produktion und Handel mit Nicht-EU-Ländern (2008-2015, EU-28), in Mrd. Euro



Quelle: Prodcom – Produktionsstatistiken, EUROSTAT (2016).

Die Vorschriften über die Durchsetzung an den Außengrenzen müssen an die neuen Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts, einschließlich der steigenden Zahl der Online-Verkäufe, und an den neuen Zollkodex der Union angepasst werden.

Mit dem neuen Vorschlag wird der derzeitige rechtliche Rahmen an die neuen Zollvorschriften angepasst. Er bietet mehr Klarheit im Hinblick auf Kontrollen in die EU eingeführter Produkte und auf die Koordinierung von und die Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Marktüberwachungsbehörden.

Zudem werden die Verwaltungsauflagen für Einführer vereinfacht. Vertrauenswürdige Unternehmen werden in den Genuss von weniger strengen Kontrollen gelangen, und die Behörden werden in der Folge ihre Anstrengungen dort konzentrieren können, wo die Produktsicherheit am stärksten gefährdet ist.

Wenn die Durchsetzungsbehörden Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines Produkts haben, werden sie zudem **die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr** in der EU solange

²⁰ SWD(2017) 466 – Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates für die Konformität mit und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 305/2011, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 und (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinien 2009/48/EG, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU und 2014/90/EU des Europäischen Parlaments und des Rates.

aussetzen, bis sie einen entsprechenden Nachweis erhalten, dass das Produkt für den Verkauf in der EU geeignet ist.

c) **Akkreditierung und CE-Kennzeichnung**

Während die geltenden Marktüberwachungsvorschriften verbesserungswürdig sind, hat sich gezeigt, dass die EU-Vorschriften für die Akkreditierung und CE-Kennzeichnung recht gut funktionieren. Dieser Mitteilung liegt ein Bericht bei, in dem die Bedeutung eines gut geführten und zuverlässigen Systems zur Akkreditierung und Konformitätsbewertung hervorgehoben wird, das die EU-Politik stützt und das Vertrauen in die Produktsicherheit stärkt.

3. DER BINNENMARKT FÜR WAREN – IN VIELFALT GEEINT: GEGENSEITIGE ANERKENNUNG

In einigen Bereichen, z. B. bei Babyartikeln oder Registrierkassen, gibt es keine einheitlichen Produktvorschriften. In diesen Bereichen sollte der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gewährleisten, dass ein Produkt, das rechtmäßig in einem Mitgliedstaat in Verkehr gebracht wird, auch in einem anderen Mitgliedstaat verkauft werden kann, sofern es sicher und mit dem öffentlichen Interesse vereinbar ist.²¹ Allerdings können sich Unternehmen heutzutage allzu oft nicht auf die gegenseitige Anerkennung verlassen, um in der gesamten EU Zugang zum Markt zu erhalten. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen berichten über ernsthafte Schwierigkeiten, wenn sie unter Bezugnahme auf die gegenseitige Anerkennung ihre Produkte in einem anderen Mitgliedstaat verkaufen wollen. Die Mitgliedstaaten führen zusätzliche Anforderungen und Mehrfachtests ein, was den bürokratischen Aufwand und die Kosten erhöht. Dadurch gehen den Wirtschaftsakteuren die Skaleneffekte des Binnenmarkts verloren, steigen die Preise für die Verbraucher und schrumpft der Handel – mit ungünstigen Auswirkungen auf alle.²²

Den nationalen Behörden mangelt es häufig an Vertrauen in die Entscheidungen der Behörden aus anderen Mitgliedstaaten, was zusätzliche Anforderungen und Mehrfachtests zur Folge hat und somit zu einer unnötigen Erhöhung des Verwaltungsaufwands und der Kosten führt. Ferner ist die gerichtliche Anfechtung von Beschlüssen zur Verwehrung oder Beschränkung des Marktzugangs eine langwierige und kostenintensive Angelegenheit für die Wirtschaftsakteure. Folglich entstehen den Unternehmen aufgrund der erforderlichen **Anpassung ihrer Produkte** an mehrere nationale Märkte, des **verzögerten Markteintritts** und der **entgangenen Möglichkeiten** ungerechtfertigte Kosten. Darunter leiden insbesondere kleine und mittlere Unternehmen.²³

Das muss sich ändern. Das derzeitige System kann und muss verbessert werden. Die Kommission schlägt daher vor, die bestehenden Möglichkeiten zu stärken und zu präzisieren und den Marktzugang zu erleichtern.

²¹ Aspekte des öffentlichen Interesses sind zum Beispiel öffentliche Sittlichkeit, Ordnung oder Sicherheit; Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen; Schutz des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert; Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums.

²² Siehe auch: „The Cost of Non-Europe in the Single Market, ‘Cecchini Revisited’, An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market“, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981/EPRS_STU\(2014\)510981_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981/EPRS_STU(2014)510981_REV1_EN.pdf).

²³ Ebenda.

Auch bei der Umsetzung der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt (Richtlinie (EU) 2015/1535) wird ein gezielter und kooperativer Ansatz verfolgt werden. Diese Richtlinie stellt ein wichtiges Instrument dar, um Hemmnisse für Produkte, die nicht oder nur teilweise harmonisiert sind, zu vermeiden. Die Mitgliedstaaten sind zur Notifizierung etwaiger Gesetzesentwürfe bezüglich dieser Produkte verpflichtet, sodass etwaige Hindernisse vorab beseitigt werden können. Im Einklang mit den Ergebnissen des ebenfalls heute veröffentlichten Berichts über die Umsetzung der Richtlinie müssen die Kommission und die Mitgliedstaaten Probleme in einem früheren Stadium lösen und sich auf die am weitesten verbreiteten Anliegen sowie die wirtschaftlich relevantesten Bereiche in den Mitgliedstaaten konzentrieren.

a) **Gewährleistung der Funktionsweise**

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung für Waren leitet sich aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)²⁴ ab. Er wurde wiederholt vom Gerichtshof der Europäischen Union bestätigt und bekräftigt. Allerdings hat sich der geltende Rahmen als nicht ausreichend erwiesen, um eine einheitliche und wirksame Anwendung zu gewährleisten. Daher wird vorgeschlagen, die **Verordnung über die gegenseitige Anerkennung²⁵ durch eine neue Verordnung** zu ersetzen, welche die von den Unternehmen und Verwaltungen anzuwendenden Verfahren präzisiert und vereinfacht.

Der Marktzugang auf Grundlage der gegenseitigen Anerkennung sollte nur bei Gefährdung eines legitimen und verhältnismäßigen öffentlichen Interesses verwehrt werden. Ist die Verwehrung unrechtmäßig oder unverhältnismäßig, kann die Entscheidung derzeit nur über die nationalen Gerichte angefochten werden. Diese Verfahren sind langwierig und mit hohen Kosten verbunden und entsprechen nicht den spezifischen Anforderungen der gegenseitigen Anerkennung. Die Anfechtung einer Entscheidung zur Verwehrung des Marktzugangs kann zwischen 10 000 EUR und 100 000 EUR je Produkt und Markt kosten. Unternehmen geben dies als die gravierendste Behinderung des reibungslosen Funktionierens des Systems der gegenseitigen Anerkennung an. In vielen Fällen nehmen sie einfach eine Produktanpassung zu zusätzlichen Kosten vor – womit entsprechende Kosten für die Verbraucher und ein Effizienzverlust für die europäische Wirtschaft einhergehen –, statt das Risiko eines ungewissen Ausgangs auf sich zu nehmen.

Mit dem neuen Vorschlag über die gegenseitige Anerkennung wird ein **Problemlösungsverfahren** eingeführt, um wirksame Abhilfemaßnahmen zu bieten und das Vertrauen in die gegenseitige Anerkennung wiederherzustellen. Zuerst wird **anhand der bestehenden Mechanismen im Rahmen des Problemlösungsnetzes für den Binnenmarkt (SOLVIT)** nach einvernehmlichen und praktischen Lösungen gesucht. Schlägt dieser Dialog fehl, kann die Kommission durch Abgabe einer Stellungnahme in der Sache intervenieren und gegebenenfalls Empfehlungen äußern, um die Parteien bei der Lösung des Falls zu unterstützen. So wissen die Unternehmen und Ausfuhrmitgliedstaaten innerhalb weniger Wochen oder Monate, was auf sie zukommt, statt jahrelang auf die Anerkennung ihrer Produkte und Gesetze durch einen anderen Mitgliedstaat zu warten. Darüber hinaus wird die Kommission in der Lage sein, ihre Durchsetzungsbefugnisse im Rahmen des Artikels 258

²⁴ Artikel 34 und 36 des Vertrags.

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 764/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 3052/95/EG (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 21).

AEUV strategisch einzusetzen, soweit sich systemische Probleme in bestimmten Bereichen erkennen lassen.

Derzeit müssen Unternehmen, die eine gegenseitige Anerkennung anstreben, nachweisen, dass ihr Produkt bereits in einem anderen EU-Land auf dem Markt ist. Die von den Behörden geforderten Nachweise reichen von einer einfachen Rechnung bis zu einer Erklärung des entsprechenden Mitgliedstaats über das rechtmäßige Inverkehrbringen des jeweiligen Produkts. Um Unternehmen Hilfestellung zu geben, wenn es darum geht nachzuweisen, dass ihr Produkt den Anforderungen eines anderen Mitgliedstaats bereits entspricht, um den Behörden Sicherheit zu verschaffen und um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern, schlagen wir eine neue einfache „**Erklärung über die gegenseitige Anerkennung**“ auf freiwilliger Basis vor, die von den Wirtschaftsakteuren auszufüllen ist und den Verwaltungsaufwand senken wird.

Die Kommunikation zwischen den an der gegenseitigen Anerkennung beteiligten Parteien ist unzureichend. Der Grund dafür ist oftmals darin zu finden, dass Befugnisse und Zuständigkeiten für bestimmte Verordnungen nicht in einer Hand liegen, was den Umgang mit diesen – häufig sehr technischen – Angelegenheiten erschwert. Daher ist unser Ziel die Stärkung der Rolle der **Produktinfostellen**²⁶ als **Kommunikationskanal für die gegenseitige Anerkennung**. Zur leichteren Erkennbarkeit dieser Infostellen könnte eine gemeinsame visuelle Identität entwickelt werden. Die **grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Infostellen** wird verbessert werden. Eine Online-Plattform wird es den Behörden ermöglichen, sich miteinander zu vernetzen.

b) **Mehr Zusammenarbeit und verstärktes Vertrauen**

Für ein reibungsloses Funktionieren der gegenseitigen Anerkennung bedarf es der Zusammenarbeit und des Vertrauens. Dadurch kann ein gegenseitiges Verständnis der verschiedenen nationalen Ansätze und Anliegen aufgebaut werden. Dies wird durch den **Austausch von Beamten**, die in besonders problematischen Sektoren, z. B. Bauproekte, tätig sind, gefördert. Ebenso wichtig ist, dass die Kommission mit **bestimmten Ländern und Sektoren** enger zusammenarbeiten wird, um das Funktionieren der gegenseitigen Anerkennung zu gewährleisten.

Die Kommission wird weiter die möglichen Vorteile bewerten, die sich für die Unternehmen und Behörden aus der Weiterentwicklung des **bestehenden Produktverzeichnisses für die gegenseitige Anerkennung**²⁷ ergeben.

Für eine stärkere Nutzung der gegenseitigen Anerkennung durch die nationalen Behörden und zur Steigerung ihres Vertrauens in dieses System wird sich die Kommission zudem bemühen, in den nationalen Behörden das Bewusstsein für die Funktionsweise der gegenseitigen Anerkennung mithilfe besonderer Schulungen zu schärfen. Hauptzielgruppen werden dabei die nationalen Verwaltungen (z. B. an Produktinfostellen, für problematische Produktbereiche zuständige Abteilungen, nationale Gerichte, Marktüberwachungsbehörden und SOLVIT-Mitarbeiter) und Unternehmen sein. Ein gezieltes **Train-the-Trainer-Paket** über die gegenseitige Anerkennung für Behörden und Unternehmen und ein **Regelwerk über die**

²⁶ „Produktinfostellen“ bilden die Schnittstelle zwischen dem Unternehmen und den nationalen Verwaltungen und sind der Ort, an dem Informationen zu sämtlichen anwendbaren nationalen Vorschriften eingeholt werden können.

²⁷ http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition/products-list_en

gegenseitige Anerkennung werden eine umfassende Anleitung zur Anwendung der gegenseitigen Anerkennung bieten.

Schließlich sollten die Mitgliedstaaten die gegenseitige Anerkennung weiterhin ausdrücklich in ihren nationalen technischen Vorschriften vorsehen, allerdings in verständlicher Form. Darum ermutigt die Kommission die Mitgliedstaaten, eine **klare und eindeutige „Binnenmarktklausel“²⁸** in die nationalen technischen Vorschriften aufzunehmen; zudem wird sie eine spezielle Orientierungshilfe für deren Anwendung ausarbeiten:

„Waren, die rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in der Türkei in Verkehr gebracht werden oder die ihren Ursprung in einem EFTA-Staat haben, der Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist, und dort rechtmäßig in Verkehr gebracht werden, gelten als mit dieser Maßnahme vereinbar. Die Anwendung dieser Maßnahme unterliegt der Verordnung [Bezug].“

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Der Binnenmarkt für Waren gehört zu den Trumpfkarten der EU. Er verschafft der EU einen Wettbewerbsvorteil, wenn es darum geht, den Herausforderungen globalisierter Handelsströme und Wertschöpfungsketten gerecht zu werden. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, muss sichergestellt werden, dass der Binnenmarkt liefert, was von ihm erwartet wird – nämlich Marktchancen für Unternehmen und ein hohes Maß an Schutz für jeden. Alle Beteiligten – die Öffentlichkeit, Arbeitnehmer, Verbraucher, Unternehmen und Behörden – müssen sicher sein können, dass sie in einem transparenten und fairen Umfeld, in dem die Vorschriften für alle gleichermaßen gelten, agieren und sichere Produkte erwerben können. Sie müssen darauf vertrauen können, dass die Produkte sicher sind und den Rechtsvorschriften entsprechen.

Bei dem vorliegenden Paket geht es darum, einen solchen transparenten und fairen Binnenmarkt mit sicheren Produkten für alle Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Die Behörden und Unternehmen werden Vertrauen in die gegenseitige Anerkennung als ein Prinzip gewinnen, das das öffentliche Interesse im Sinne aller schützt und den Binnenmarkt öffnet. Durch eine verbesserte Konformität und Durchsetzung der Rechtsvorschriften wird das Vertrauen der Verbraucher in die Sicherheit von Produkten, die auf dem Binnenmarkt in Verkehr gebracht werden, gestärkt. Dies gewinnt in einer sich immer schneller verändernden und stärker integrierten Welt zunehmend an Bedeutung.

Neben den in diesem Paket enthaltenen Gesetzgebungsvorschlägen werden wir eng mit den zuständigen Behörden und den Interessengruppen zusammenarbeiten und alles Notwendige tun, um dieses Vertrauen aufzubauen. Auf diese Weise wird dafür gesorgt, dass konkrete Auswirkungen und Vorteile für alle dem künftigen Binnenmarkt für Waren bereits heute ein anderes Gesicht geben.

²⁸ Dies gilt nicht für Ursprungserzeugnisse der Staaten der Europäischen Freihandelszone (EFTA) und der Türkei, die von dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) oder von der Zollunion mit der Türkei ausgeschlossen sind (z. B. Fisch und Fischerzeugnisse).

Anhang:**Vorgeschlagener Zeitplan für nicht verbindliche Maßnahmen**

2018:

- Binnenmarktklausel
- Laufend: Optimierung der Konvergenz der IT-Instrumente zur Marktüberwachung (z. B. RAPEX und ICSMS) im Einklang mit der anwendbaren Rechtsgrundlage
- Anwendung von Indikatoren für die Marktüberwachung
- Vorbereitung einer Sensibilisierungskampagne zur gegenseitigen Anerkennung
- Ausarbeitung des Train-the-Trainer-Programms zur gegenseitigen Anerkennung
- Kooperative Herangehensweise an bestimmte Sektoren gemäß der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt

2019:

- Regelwerk über die gegenseitige Anerkennung
- Austausch von Beamten
- Untersuchung der Weiterentwicklung des bestehenden Produktverzeichnisses für die gegenseitige Anerkennung