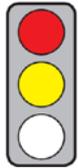


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Die Kommission will die Sicherheit von Verbraucherprodukten neu regeln.

**Betroffene:** Verbraucher und Unternehmen.



**Pro:** (1) Die Vereinfachung der Rechtsvorschriften erhöht die Rechtssicherheit.

**Contra:** (1) Die verpflichtende Angabe des Ursprungslands ist für die Rückverfolgbarkeit eines Produkts nicht angemessen. Sie führt vielmehr zu höheren Verbraucherpreisen.

(2) Ein „Rückverfolgungssystem“ bringt keinen Mehrwert, da es dafür kaum Anwendungsfälle gibt. Zumindest dürfen die zu erfassenden Produkte oder Produktkategorien nicht von der Kommission durch delegierten Rechtsakt, sondern nur durch den Gesetzgeber festgelegt werden.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2013) 78** vom 13. Februar 2013 für eine **Verordnung** über die **Sicherheit von Verbraucherprodukten** und zur Aufhebung der Richtlinie 87/357/EWG des Rates und der Richtlinie 2001/95/EG

### Kurzdarstellung

#### ► Neuregelung der Produktsicherheit- und Marktüberwachung

- Das von der Kommission vorgeschlagene „Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket“ umfasst
- die Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten [COM(2013) 78, s. diese [cepAnalyse](#)],
  - die Verordnung über die Marktüberwachung von Produkten [COM(2013) 75, s. [cepAnalyse](#)], die Aufgaben der Marktüberwachungsbehörden enthält,
  - die Mitteilung über mehr Produktsicherheit und bessere Marktüberwachung [COM(2013) 74],
  - den Aktionsplan zur Produktüberwachung für die Jahre 2013-2015 [COM(2013) 76] und
  - den Bericht zur bisherigen Durchführung der Marktüberwachung [COM(2013) 77].

#### ► Hintergrund und Ziel der Produktsicherheitsverordnung

- Die Verordnung soll sicherstellen, dass Verbraucherprodukte sicher sind. Falls dennoch unsichere Produkte im EU-Markt angeboten werden, sollen sie rückverfolgt werden können.
- Durch die Neuregelung will die Kommission die verschiedenen Regeln zur Sicherheit von Verbraucherprodukten vereinfachen. Die vorliegende Verordnung ersetzt (Art. 22)
  - die Richtlinie über Lebensmittel-Imitate (87/357/EWG) und
  - die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit (2001/95/EG).
- Die Verordnung regelt Pflichten für Hersteller, Importeure und Händler (im Folgenden: „Unternehmen“).
- Für einige Produkte bestehen EU-Harmonisierungsrechtsvorschriften. Dies sind für bestimmte Produkte erlassene Anforderungen wie Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften.
- Die Verordnung soll
  - klar abgrenzen, wann die Vorschriften der Verordnung und wann die Vorschriften der Harmonisierungsrechtsvorschriften gelten und
  - die Pflichten, die in der Verordnung enthalten sind, an den „Gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten“ (Beschluss Nr. 768/2008, „Gemeinsamer Rechtsrahmen“) angleichen. Der „Gemeinsame Rechtsrahmen“ enthält Musterpflichten für Harmonisierungsrechtsvorschriften.

#### ► Anwendungsbereich

- Die Verordnung gilt für „Verbraucherprodukte“. Dies sind Produkte, die auf dem EU-Markt angeboten, d.h. in Verkehr gebracht oder bereitgestellt, werden und die (Art. 2 Abs. 1)
  - für Verbraucher bestimmt sind oder
  - von Verbrauchern unter vorhersehbaren Bedingungen verwendet werden können oder
  - denen Verbraucher bei einer Dienstleistung „ausgesetzt“ sind.
- Die Verordnung gilt insbesondere nicht für Lebens- und Arzneimittel (Art. 2 Abs. 3), aber für Produkte, die Lebensmitteln „ähneln“ (Lebensmittel-Imitate) (Erwägungsgrund 12, Art. 6 Abs. 1 lit. e).
- Die Verordnung enthält Vorschriften für Produkte, für die
  - Harmonisierungsrechtsvorschriften mit Pflichten für Unternehmen gelten („harmonisierte Produkte“),
  - keine oder nur solche Harmonisierungsrechtsvorschriften gelten, die keine Pflichten für Unternehmen enthalten („nicht-harmonisierte Produkte“).

- Für nicht-harmonisierte Produkte gelten alle Vorschriften.
- Für harmonisierte Produkte gelten nur das allgemeine Sicherheitsgebot (Art. 4) und die Pflicht zur Angabe des Ursprungslands (Art. 7).

#### ► Allgemeines Sicherheitsgebot

- Ein Unternehmen darf nur sichere Produkte anbieten (Allgemeines Sicherheitsgebot, Art. 4).
- Es wird „vermutet“, dass ein Produkt sicher ist, wenn es
  - Bestimmungen genügt, die in Harmonisierungsrechtsvorschriften enthalten sind, oder
  - europäischen Normen genügt, die im Auftrag der Kommission durch eine europäische Normungsorganisation erstellt oder benannt wurden (Art. 16), oder
  - den Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen – z. B. DIN-Normen – des Mitgliedstaats genügt, in dem das Produkt in Verkehr gebracht wird.
- Die Sicherheitsvermutung ist widerlegt, wenn ein Risiko auftritt, das nicht von diesen Bestimmungen erfasst ist. Dann und wenn keine Bestimmungen existieren, beurteilt sich die Sicherheit eines Produkts insbesondere nach (Art. 6 Abs. 1)
  - seinen Eigenschaften wie seiner Zusammensetzung oder seiner Verpackung und
  - den Gruppen von Verbrauchern, die es voraussichtlich verwenden.

#### ► Rückverfolgbarkeit von Produkten

- Zur Rückverfolgbarkeit muss der Hersteller gewährleisten, dass auf dem Produkt oder – falls dies wegen Größe oder Art nicht möglich ist – auf der Verpackung oder einer Begleitunterlage angegeben ist:
  - ein Kennzeichen zur Produktidentifikation (Art. 8 Abs. 6),
  - sein Name und seine Anschrift (Art. 8 Abs. 7) und
  - das Ursprungsland (Art. 7); diese Angabe soll die Rückverfolgung erleichtern, wenn der Hersteller nicht kontaktiert werden kann (Erwägungsgrund 21).
    - Als Ursprungsland gilt das Land, in dem die „letzte wesentliche und wirtschaftlich gerechtfertigte“ Bearbeitung stattfand [Art. 24 Verordnung (EWG) Nr. 2913/92].
    - Liegt das Ursprungsland in der EU, darf statt diesem Mitgliedstaat auch die EU angegeben werden.
- Zusätzlich kann die Kommission durch delegierte Rechtsakte den Unternehmen für (nicht-harmonisierte, s.o.) Produkte oder Produktkategorien, die potentiell ein „ernstes“ Risiko für die menschliche Gesundheit und Sicherheit bergen, ein „Rückverfolgungssystem“ vorschreiben (Art. 15 Abs. 1 und 3). Dafür müssen die betroffenen Unternehmen (Art. 15 Abs. 2)
  - Daten zur Identifizierung des Produkts und zu den Unternehmen der Lieferkette sammeln und
  - diese Daten auf einem Datenträger am Produkt, seiner Verpackung oder der Begleitunterlage speichern.

#### ► Kontrolle des Produkts durch das Unternehmen

- Das Unternehmen darf ein Produkt nicht anbieten, wenn es weiß oder vermutet, dass ein Produkt gegen die Verordnung verstößt (Nichtkonformität, Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 3). Wenn es dennoch ein nichtkonformes Produkt angeboten hat, muss es (Art. 8 Abs. 9, Art. 10 Abs. 7, Art. 11 Abs. 5)
  - die Konformität des Produkts herstellen und
  - das Produkt vom Markt nehmen bzw. vom Verbraucher zurückrufen.
- Der Hersteller muss entsprechend dem Risiko des Produkts (Art. 8 Abs. 3 und 4)
  - technische Unterlagen erstellen,
  - Stichproben von Produkten nehmen und
  - ein Verzeichnis über Beschwerden, nichtkonforme Produkte sowie Produktrückrufe führen.

#### ► Unterrichtung der Marktüberwachungsbehörde

- Das Unternehmen informiert die Marktüberwachungsbehörde, wenn es oder ein anderes Unternehmen in der Lieferkette ein unsicheres Produkt angeboten hat (Art. 8 Abs. 9, Art. 10 Abs. 2 und 7, Art. 11 Abs. 3 und 5). Diese Pflicht entfällt, wenn (Art. 13 Abs. 1)
  - nur eine begrenzte Anzahl genau identifizierter Produkte unsicher ist,
  - das Unternehmen nachweisen kann, dass das Risiko „voll unter Kontrolle“ ist und
  - es für die Behörden oder die Öffentlichkeit nicht „von Nutzen“ ist, die Ursache des vom Produkt ausgehenden Risikos zu kennen.
- Die Marktüberwachungsbehörde kann verlangen, dass
  - der Hersteller ihr die von ihm erstellten technischen Unterlagen, die er zehn Jahre ab dem Inverkehrbringen des Produkts aufbewahren muss, zur Verfügung stellt (Art. 8 Abs. 4 und 5) und
  - jedes Unternehmen ihr das vorherige oder nächste Unternehmen in der Lieferkette bis zu zehn Jahre ab Bezug oder Abgabe des Produkts nennt (Art. 14).

#### ► Zusätzliche Pflichten für Importeure bei Produkten aus Drittstaaten und für Händler

- Stammt das Produkt aus einem Drittstaat, muss der Importeur
  - seinen Namen und seine Anschrift auf dem Produkt oder – falls dies wegen Größe oder Art nicht möglich ist – auf der Verpackung oder einer Begleitunterlage angeben (Art. 10 Abs. 3),
  - die technischen Unterlagen zehn Jahre ab dem Inverkehrbringen des Produkts aufbewahren und auf Verlangen der Marktüberwachungsbehörde zur Verfügung stellen (Art. 10 Abs. 8) und
  - entsprechend dem Risiko des Produkts Stichproben nehmen und ein Verzeichnis über Beschwerden, nichtkonforme Produkte sowie Produktrückrufe führen (Art. 10 Abs. 6).

- Zudem muss der Importeur gewährleisten, dass der Hersteller
  - die Kennzeichen zur Produktidentifikation, seinen Namen und seine Anschrift sowie das Ursprungsland angegeben hat (Art. 7, Art. 10 Abs. 1) und
  - technische Unterlagen erstellt hat (Art. 10 Abs. 1).
- Der Händler muss sich „vergewissern“, dass der Hersteller und der Importeur insbesondere ihre Namen und Anschriften angegeben haben (Art. 11 Abs. 2).
- Der Importeur und der Händler übernehmen sämtliche Herstellerpflichten, wenn sie ein Produkt (Art. 12)
  - unter ihrem eigenen Namen Inverkehrbringen oder
  - so verändern, dass dessen Konformität mit der Verordnung beeinträchtigt sein kann.

### Wesentliche Änderungen zum Status quo

Hinweis: Maßgeblich für den Abgleich ist die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit (2001/95/EG).

- ▶ Neu ist, dass die Verordnung auch für Produkte gilt, denen Verbraucher bei einer Dienstleistung „ausgesetzt“ sind.
- ▶ Neu ist die verpflichtende Angabe des Ursprungslands.
- ▶ Neu ist, dass der Importeur die technischen Unterlagen des Herstellers aufbewahren muss.
- ▶ Neu ist, dass der Importeur und der in einem Drittstaat ansässige Hersteller ihre Namen und Anschriften angeben müssen.
- ▶ Neu ist, dass die Marktüberwachungsbehörde von jedem Unternehmen verlangen kann, dass ihr die in der Lieferkette vor- und nachgelagerten Unternehmen benannt werden.
- ▶ Neu ist, dass die Kommission für bestimmte Produkte ein „Rückverfolgungssystem“ vorschreiben kann.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Unterschiedliche nationale Produktvorschriften können zu einer Behinderung des Binnenmarkts führen (S. 6).

### Politischer Kontext

Die Kommission kündigte 2012 in der Europäischen Verbraucheragenda [COM(2012) 225, s. [cepAnalyse](#)] und in der Binnenmarktakte II [COM(2012) 573] an, die Produktsicherheit und die Marktüberwachung neu zu regeln.

### Stand der Gesetzgebung

13.02.13 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Gesundheit und Verbraucher (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt (federführend), Berichterstatterin Christel Schaldemose (S&D-Fraktion, DK)
Bundesministerien:	Verbraucherschutz (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

### Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

**Die Vereinfachung der Rechtsvorschriften** mittels der Zusammenfassung beider Richtlinien zur Produktsicherheit, der Abgrenzung zu Harmonisierungsrechtsvorschriften und der Angleichung der Pflichten der vorliegenden Verordnung an den „Gemeinsamen Rechtsrahmen“ **erhöht die Rechtssicherheit.**

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Eine bessere Rückverfolgbarkeit von Produkten erhöht die Sicherheit für Verbraucher, weil Marktüberwachungsbehörden unsichere Produkte vom Markt nehmen oder den Hersteller informieren können. Auch können Verbraucher unsichere Produkte durch die Angabe des Herstellers besser identifizieren.

**Die Angabe des Ursprungslands** auf Produkt, Verpackung oder Begleitunterlage **ist für die Rückverfolgbarkeit eines Produkts nicht nötig. Sie führt vielmehr zu** höheren Kosten für Unternehmen und somit zu

**höheren Verbraucherpreisen.** Zur Rückverfolgung eines Produkts reichen Kennzeichen zur Produktidentifikation sowie Angaben über Hersteller oder Importeur aus. Kann man diese nicht kontaktieren, wird man nur durch die Ursprungsangabe den Hersteller nicht identifizieren können. Die Ursprungsangabe ist auch als Verbraucherinformation ungeeignet, da sie Verbraucher in die Irre führen kann. Die „letzte wesentliche und wirtschaftlich gerechtfertigte“ Bearbeitung stimmt aus Verbrauchersicht oft nicht mit dem Ursprung eines Produkts überein.

**Die Einrichtung eines „Rückverfolgungssystems“** wäre ein großer Aufwand für Unternehmen. Die Möglichkeit, ein solches System für bestimmte Produkte einzurichten, **bringt keinen Mehrwert, da es momentan kaum sinnvolle Anwendungsfälle für ein solches System gibt.** Vielmehr führt das nicht weiter konkretisierte Recht der Kommission, die Einrichtung bei Produkten zu verlangen, die ein „ernstes“ Risiko bergen, zu Planungsunsicherheit und stellt somit ein Investitionshemmnis dar. Denn es ist nicht vorhersehbar, für welche Produkte die Kommission ein solches System einrichten wird. Auch ist nicht zu rechtfertigen, dass – statt dem Gesetzgeber – die Kommission durch delegierten Rechtsakt ein solches System für nicht-harmonisierte Produkte einrichten darf: Der „Gemeinsame Rechtsrahmen“, der Musterpflichten für harmonisierte Produkte enthält, sieht diese Möglichkeit nicht vor. Für nicht-harmonisierte Produkte sollten nicht mehr Pflichten gelten als für harmonisierte Produkte, weil nicht-harmonisierte Produkte nicht per se gefährlicher sind.

Heikel ist auch, dass die Marktüberwachungsbehörde ohne Begründung die technischen Unterlagen des Unternehmens sowie die Nennung des vorherigen und nächsten Unternehmens der Lieferkette verlangen darf. Denn diese Unterlagen und Informationen gehören oft zu den Geschäftsgeheimnissen. Die potentielle Pflicht zu deren Preisgabe verringert Innovationsanreize, da Geheimnisse durchsickern und andere Unternehmen davon profitieren können. Für Harmonisierungsrechtsvorschriften sieht die entsprechende Musterpflicht des „Gemeinsamen Rechtsrahmens“ vor, dass Unternehmen die technischen Unterlagen der Behörde nur auf begründetes Verlangen vorlegen müssen. Das ist auch hier ausreichend.

Die Angabe des Herstellernamens auf dem Produkt aus einem Drittstaat kann einerseits kleineren Importeuren, die sich auf die Entdeckung guter Hersteller in Drittstaaten spezialisiert haben, die Geschäftsgrundlage entziehen. Ihre Abnehmer können sich dann direkt an den Hersteller wenden. Andererseits ist das Produkt durch die zusätzliche Angabe besser rückverfolgbar.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die Verordnung wird zu Recht auf die Rechtsangleichung im Binnenmarkt (Art. 114 AEUV) gestützt.

### Subsidiarität

Unproblematisch. Die Sicherheit von Verbraucherprodukten kann sinnvoll nur auf EU-Ebene erfolgen.

### Verhältnismäßigkeit

Zur Gewährleistung eines einheitlichen Sicherheitsniveaus ist die Rechtsform der Verordnung verhältnismäßig.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

**Die verpflichtende Angabe des Ursprungslands greift in die unternehmerische Freiheit** (Art. 16 Charta der Grundrechte der EU) **ein**, da sie Mehrkosten verursacht. **Der Eingriff ist nicht angemessen und damit nicht gerechtfertigt, da er letztlich nicht zur Rückverfolgbarkeit beiträgt.** Durch die Angabe von Name und Anschrift des Herstellers oder Importeurs ist bereits eine ausreichende Rückverfolgung gewährleistet. Zudem kann die Angabe des Ursprungslands, die sich nach der „letzten wesentlichen und wirtschaftlich gerechtfertigten“ Bearbeitung richtet, Verbraucher in die Irre führen. Denn diese erwarten, dass im angegebenen Land „alle wesentlichen Herstellungsschritte“ erfolgt sind (vgl. Oberlandesgericht Düsseldorf I-20 U 110/10).

**Bedenklich ist, dass die Kommission mit delegiertem Rechtsakt ein „Rückverfolgungssystem“ für Produkte vorschreiben darf**, die potentiell ein „ernstes“ Risiko für Gesundheit und Sicherheit bergen. Delegierte Rechtsakte sind nur zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften des Rechtsakts zulässig (Art. 290 AEUV). **Die Entscheidung, welche Produkte oder Produktkategorien vom „Rückverfolgungssystem“ erfasst sind, ist wesentlich und muss daher dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben.**

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

Das deutsche Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) muss angepasst werden.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Vereinfachung der Rechtsvorschriften erhöht die Rechtssicherheit. Die verpflichtende Angabe des Ursprungslands ist für die Rückverfolgbarkeit eines Produkts nicht angemessen. Sie führt vielmehr zu höheren Verbraucherpreisen. Die Einrichtung eines „Rückverfolgungssystems“ bringt keinen Mehrwert, da es kaum Anwendungsfälle für ein solches System gibt. Zumindest dürfen die zu erfassenden Produkte oder Produktkategorien nicht von der Kommission durch delegierten Rechtsakt, sondern nur durch den Gesetzgeber festgelegt werden.