



WARENPAKET II

Verordnung zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die Konformität mit und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte (COM (2017) 795 final)

Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind (COM (2017) 796 final)



Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe und vorheriger Rücksprache. Trotz sorgfältiger Prüfung sämtlicher Beiträge in dieser Broschüre sind Fehler nicht auszuschließen und die Richtigkeit des Inhalts ist daher ohne Gewähr. Eine Haftung der Autoren ist ausgeschlossen.

IMPRESSUM

Medieninhaber, Hersteller und Herausgeber:
Wirtschaftskammer Österreich
Stabsabteilung EU-Koordination
Wiedner Hauptstraße 63, 1045 Wien,
T: +43 (0)5 90 900 4315, E: eu@wko.at

Für den Inhalt verantwortlich: WKÖ, MMag. Christian Mandl
Autorin: Mag. Tamara Achleitner

Am 19. Dezember 2017 hat die Europäische Kommission ein Paket zur Verbesserung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt (Warenpaket II) vorgelegt, das aus zwei Legislativvorschlägen besteht:

1. Verordnung zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die Konformität mit und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte (COM (2017) 795 final)
2. Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind (COM (2017) 796 final)

Die Wirtschaftskammer Österreich als gesetzliche Interessensvertretung der österreichischen Unternehmen begrüßt grundsätzlich die Anstrengungen der Kommission den europäischen Binnenmarkt zu vertiefen und geeignete Maßnahmen zur Sicherstellung eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts zu ergreifen.

Wesentliche Inhalte des Verordnungsvorschlages über die Produktkonformität und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte (COM (2017) 795 final)

Der Entwurf zielt darauf ab, die steigende Zahl illegaler und nicht konformer Produkte im Binnenmarkt, die den Wettbewerb verzerren und Gefahren für die Verbraucher darstellen, zu bekämpfen. Insbesondere im E-Commerce hätten die Marktüberwachungsbehörden laut Kommission große Schwierigkeiten, nicht konforme Produkte, die in die Europäische Union eingeführt werden, zurückzuverfolgen und den zuständigen Wirtschaftsakteuren in ihrem Zuständigkeitsbereich zu finden. Es soll daher der Informationsaustausch und die Koordination zwischen den Marktüberwachungsbehörden verbessert und ein verstärkter Rechtsrahmen für die Kontrollen von Produkten bei der Einfuhr in den Binnenmarkt geschaffen werden, wodurch auch die Kooperation zwischen den Zoll- und Marktüberwachungsbehörden intensiviert wird.

Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet eine zentrale Verbindungsstelle einzurichten, die für die Koordinierung der Durchsetzungs- und Marktüberwachungstätigkeiten verantwortlich ist. Ferner wird ein Unionsnetz für Produktkonformität eingerichtet.

Ebenso soll der vorhandene Rahmen für Marktüberwachungstätigkeiten konsolidiert und gemeinsame Aktionen der nationalen Marktüberwachungsbehörden gefördert werden.

Um ein Produkt auf dem Markt bereit stellen zu dürfen, sollte es eine in der Union ansässige Kontaktperson geben, die für die Konformitätsinformationen zuständig ist. Dies kann entweder der Hersteller, der Einführer oder ein anderer vom Hersteller beauftragter Wirtschaftsakteur sein.

Allgemeine Anmerkungen

Die Schaffung eines einheitlichen Rahmens zur Marktüberwachung ist grundsätzlich zu befürworten. Eine einheitliche und allgemeine Anwendung der Marktüberwachungsregeln in den Mitgliedstaaten, besserer Schutz für Verbraucher und andere Nutzer, vereinheitlichte Handelsbestimmungen für die Wirtschaftsakteure, die Verringerung des Verwaltungsaufwands sowie verbesserter Informationsaustausch und bessere Arbeitsteilung zwischen den Marktüberwachungsbehörden sind die ersten Schritte in die richtige Richtung. Nur dadurch kann die Einhaltung sicherheitsrelevanter Normen und Bestimmungen sichergestellt werden und ein fairer Wettbewerb stattfinden.

Es ist jedoch zu hinterfragen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich in diesem Ausmaß nötig sind, um eine bessere Marktüberwachung zu erreichen.

Im Mittelpunkt dieser Verordnung sollte die Koordinierung und Zusammenarbeit der Marktüberwachungsbehörden stehen, um beispielsweise im elektronischen Geschäftsverkehr gegen Verkäufe nichtkonformer Produkte aus dem Drittland vorgehen zu können und nicht die Konformitätskontrollen zu intensivieren.

Da in den letzten Jahren die Prüf- und Kontrollpflichten für Unternehmen bereits stark ausgeweitet wurden, lehnen wir eine zusätzliche Ausweitung bürokratischer Belastungen ab.

Marktüberwachungsmaßnahmen der nationalen Behörden haben wichtige Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen. Folglich ist die Situation der KMU gebührend zu berücksichtigen, insbesondere im Zusammenhang mit Maßnahmen, die zu zusätzlichen Verwaltungslasten führen könnten. Deshalb sollten den überwiegend gesetzeskonformen Wirtschaftsakteuren keine unverhältnismäßigen Konformitätskosten entstehen, in dem Bestreben dieses Ziel erreichen zu wollen.

Positiv zu werten sind die zentrale Verbindungsstelle zwischen den Verwaltungen, welche koordinierend auftritt, sowie die Schaffung eines stärker auf Kooperation ausgerichteten EU-weiten Marktüberwachungssystems.

Spezifische Bemerkungen

1. Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften

Die Verordnung soll für Produkte gelten, die den im Anhang aufgeführten Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union unterliegen. Sie sollte jedoch nur insofern Anwendung finden, sofern es in bestehenden oder zukünftigen Harmonisierungsrechtsakten der Union keine speziellen Vorschriften gibt.

Aus Gründen der Rechtsicherheit begrüßen wir diese *lex specialis* Bestimmung im Vorschlag. So wird jegliches Risiko einer Überlappung mit oder eines Widerspruchs zu sektoralen Vorschriften oder künftigen Vorschriften vermieden und verschafft den

Herstellern mehr Rechtssicherheit. Doppelgleisigkeiten und widersprüchliche Anforderungen sind unter allen Umständen zu vermeiden.

Der vorliegende Verordnungsvorschlag betrifft das Regime der allgemeinen Produktsicherheit nach Richtlinie 2001/95/EG daher nur am Rande und ergänzt ihn dort, wo bisher die Verordnung Nr. 765/2008 das Regime der allgemeinen Produktsicherheit verstärkt hat. Darüber hinaus darf festgehalten werden, dass das Regime der Richtlinie 2001/95/EG sich auf den nicht harmonisierten Bereich konzentriert, während der vorliegende Verordnungsentwurf für Produkte gelten soll, die den im Anhang aufgeführten Harmonisierungsvorschriften der Union unterliegen.

2. Für Konformitätsinformationen zuständige Person (Artikel 4)

Um ein Produkt auf dem Markt bereit stellen zu dürfen, sollte es eine in der Union ansässige Kontaktperson geben, die für die Konformitätsinformationen zuständig ist. Dies kann entweder der Hersteller, der Einführer oder ein anderer vom Hersteller beauftragter Wirtschaftsakteur sein.

Art 4 (1) sehen wir als Auffangbestimmung, die greift, wenn es für das Produkt keine speziellen Kennzeichnungsvorschriften gibt.

Schwierig erscheint uns jedoch die Umsetzung der Bestimmung bei Online-Verkäufen von Herstellern aus dem Drittland an EU-Verbraucher.

Es ist de facto unmöglich, dass der Zoll jede kleine Sendung auf Konformität prüfen können wird.

3. Verpflichtung zur Veröffentlichung der Kontaktdaten der für die Konformitätsinformationen zuständigen Person auf einer Website (Artikel 4 Abs.4)

Art 4 (4) sieht vor, dass der Hersteller die Angaben der für die Konformitätsinformationen des Produkts zuständigen Person öffentlich zugänglich macht.

Dabei handelt es sich um ein Zusatzerfordernis zu Art 4 (5). Diese Regelung ist nicht nachvollziehbar, da die Kontaktdaten der für die Konformitätsinformationen zuständigen Person auch auf Produkt/Verpackung/Begleitdokument stehen müssen.

Websites sind häufig Umstellungen unterworfen, sodass entsprechende Verlinkungen oft nicht lange genug funktionieren. Außerdem muss laut Richtlinie 2000/31/EG über bestimmte Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt jedes Unternehmen Angaben auf seiner Website machen, durch die es eindeutig identifizierbar und kontaktierbar ist. Diese Anforderungen erachten wir als für diesen Zweck ausreichend. Aus Unternehmenssicht sprechen wir uns für eine Streichung des Art 4 (4) aus, da diese Doppelangabe eine Zusatzbelastung ohne Mehrwert darstellt.

4. Vereinbarungen über Konformitätspartnerschaften (Artikel 7)

Artikel 7 beurteilen wir sehr kritisch, da für uns kein Mehrwert ersichtlich ist.

In der Praxis zeigt sich, dass die Marktüberwachungsbehörden kaum über ausreichende Mittel und Ressourcen verfügen, um Beratungs- und Unterstützungsleistungen durchführen

zu können. Des Weiteren erkennen wir auch keine Notwendigkeit der Übertragung dieser Aufgaben auf die Marktüberwachungsbehörden, da bereits in vielen Fällen ein solches Service von Kammern, Verbänden, aber auch Beratungsunternehmen angeboten wird.

Artikel 7 (4) sieht vor, dass die Behörde dem Wirtschaftsteilnehmer eine Gebühr für die Kosten in Rechnung stellen kann, die ihr unter anderem bei der Ausübung ihrer Beratungs- und Unterstützungsleistung entstanden sind.

Zu bedenken ist hierbei ein möglicher Interessenkonflikt, da in der vorgesehenen Konstellation eine im Rahmen ihrer Kontrollbefugnisse hoheitlich tätige Behörde privatwirtschaftlich tätig wird.

5. Befugnisse und Pflichten der Marktüberwachungsbehörden (Artikel 14)

Den nationalen Marktüberwachungsbehörden sollen sehr weitreichende Ermittlungskompetenzen zugewiesen werden, wie diese durch Verordnung (EU) 2017/2394 vom 12. Dezember 2017 (Verordnung über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden) den für die Verfolgung von Verbraucherrechtsverstößen im Binnenmarkt zuständigen Behörden gegeben worden sind. Diese greifen beträchtlich in die Unternehmensrechte ein (z.B. durch Hausdurchsuchungen oder die Anordnung der Rückerstattung von Gewinnen).

Die massive Ausweitung der Befugnisse der Marktüberwachungsbehörde ist unserer Ansicht nach nicht verhältnismäßig. Beispielsweise ist bei Sanktionen wie eine Anordnung der Gewinnrückerstattung damit zu rechnen, dass diese zwar die Wirtschaftsakteure im EU-Binnenmarkt bei einzelnen Verstößen treffen werden, nicht jedoch Wirtschaftsakteure außerhalb der EU aufgrund der fehlenden Durchsetzungsmöglichkeit.

6. Informationsaustausch - Schnellwarnsystem der Union (Artikel 19)

Für das Schnellwarnsystem innerhalb der Union für gefährliche Produkte wird auf das System der allgemeinen Produktsicherheitsrichtlinie (RAPEX) zurückgegriffen. Das ist zu befürworten.

7. Unionsprüfeinrichtungen (Artikel 20)

Als problematisch könnte sich unserer Ansicht nach die Schaffung von Unionsprüfeinrichtungen erweisen. Solche Prüfeinrichtungen könnten de facto einen höheren „Rang“ und somit stärkere Glaubwürdigkeit erlangen, sodass zunehmend solche Einrichtungen zu Prüfungen herangezogen werden. Dies könnte einerseits bestehende Prüfeinrichtungen in den Mitgliedstaaten verdrängen, andererseits könnte dies zu höheren Prüfkosten führen, die möglicherweise auf Unternehmen abgewälzt werden.

8. Zusammensetzung des Unionsnetzes für Produktkonformität (Artikel 32)

Die Bestimmungen über die Einrichtung eines Unionsnetzes für Produktkonformität erscheinen recht aufwändig. Es ist fraglich, ob der Mehrwert, den solch ein Netz bringen kann, den bürokratischen Aufwand für die Errichtung und Teilnahme an diesem Netz

überwiegt. Es sollte überlegt werden, ob eine bessere Koordinierung nicht durch eine schlankere Organisation erreicht werden könnte.

9. Informations- und Kommunikationssystem (Artikel 34)

Sofern für die Durchsetzung der Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union und zur Risikominimierung und Betrugsbekämpfung erforderlich, extrahieren die Zollbehörden aus den nationalen Zollsystemen Daten über die Anwendung des Zollverfahrens „Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr“ auf Produkte sowie die Ergebnisse von Kontrollen im Hinblick auf Produktsicherheit und übermitteln diese an das Informations- und Kommunikationssystem.

Die Kommission entwickelt im Umfeld der zentralen EU-Anlaufstelle für den Zoll eine elektronische Schnittstelle, um die Übermittlung solcher Daten zu ermöglichen.

Es sollte vorgesehen werden, dass das zu schaffende System mit der bestehenden bzw. in Aufbau befindlichen Risikoanalyse der Zollverwaltung, auf Basis des EU Zollkodex 952/2013 verknüpft wird. Aus verwaltungswirtschaftlicher Sicht lehnen wir die Schaffung zweier paralleler Systeme ab.

Wesentliche Inhalte des Verordnungsvorschlages über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind (COM (2017) 796 final)

Der Vorschlag verfolgt das Ziel, den grenzüberschreitenden Warenhandel im nicht-harmonisierten Bereich effizienter zu gestalten und die Anwendung der gegenseitigen Anerkennung im Binnenmarkt zu vereinfachen.

Der VO-Vorschlag soll die bisherigen VO über die gegenseitige Anerkennung von Waren (764/2008/EG) ersetzen.

Eine wesentliche Neuerung im vorliegenden Vorschlag umfasst die Einführung einer Selbsterklärung auf freiwilliger Basis, mit der der Wirtschaftsakteur darlegen kann, dass ein Produkt bereits rechtmäßig in einem Mitgliedstaat in Verkehr gebracht wurde. Dies soll den Nachweis gegenüber Behörden erleichtern und den Verwaltungsaufwand senken.

Darüber hinaus wird ein außergerichtliches Problemlösungsverfahren auf Basis von SOLVIT eingeführt, um gegen Verwaltungsentscheidungen zur Verweigerung oder Beschränkung des Marktzugangs vorgehen zu können. Der Kommission soll dabei die Möglichkeit eingeräumt werden, unmittelbar mit den nationalen Behörden sowie den betroffenen Unternehmen in Kontakt zu treten, um entsprechende Sachverhalte zu bewerten. Ferner werden die Aufgaben der Produktinfostellen erweitert.

Allgemeine Anmerkungen

Das Bestreben der Kommission, das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Waren zu stärken und die Verfahren zur Anerkennung für Unternehmen und Verwaltungen zu vereinfachen, sind grundsätzlich begrüßenswert. Wo möglich, sollte das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung vorrangig sein. Es stellt insbesondere die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sicher, da auf diese Weise die systematische Entwicklung einer schwerfälligen Reglementierung auf Gemeinschaftsebene vermieden wird.

In der Praxis kommt es selten vor, dass unsere Mitgliedsunternehmen mit Hindernissen, Verzögerungen und zusätzlichen Kosten konfrontiert sind. Unsere Ansicht ist dies auf das sehr effektive Instrumentarium des Notifikationsverfahren gemäß RL (EU) 2015/1535 zurückzuführen, mit dem im Vorfeld schon mögliche Handelshemmnisse vermieden werden. Bei grenzüberschreitenden Problemen könnte die freiwillige Selbsterklärung, wie sie in Artikel 4 vorgesehen ist, ein geeignetes Instrument sein, mit dem Unternehmen nachweisen können, dass ein Produkt in einem anderen Mitgliedstaat bereits rechtmäßig vermarktet wird.

Weiters begrüßen wir das vorgeschlagene außergerichtlichen Problemlösungsverfahren, um gegen Verwaltungsentscheidungen zur Verweigerung oder Beschränkung des Marktzugangs vorgehen zu können, sowie die geplante Stärkung der Rolle der Produktinfostellen.

Spezifische Bemerkungen

1. Erklärung zur gegenseitige Anerkennung (Artikel 4)

Der Vorschlag einer freiwilligen Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Erklärung über die gegenseitige Anerkennung soll den Nachweis gegenüber Behörden erleichtern und den Verwaltungsaufwand senken.

Es muss im Laufe der weiteren Verhandlungen bzw. später in der Praxis jedoch darauf geachtet werden, dass eine solche Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung tatsächlich ohne weitere Nachweise von den Mitgliedstaaten anerkannt wird, denn sonst würde diese nur einen weiteren bürokratischen Aufwand für Unternehmen darstellen.

Wir unterstützen voll und ganz den Vorschlag der Kommission, dass die zuständigen Behörden verpflichtet sind, die Erklärung anzunehmen (Artikel 4 (7)). Die Beweislast sollte bei den zuständigen Behörden und nicht beim Wirtschaftsteilnehmer liegen.

Wir befürchten jedoch, dass die in Unterabsatz a verwendete Formulierung "Die Erklärung sowie die von der zuständigen Behörde nach vernünftigen Ermessen zwecks Überprüfung der in der Erklärung enthaltenen Angaben angeforderten Nachweise..." eine Lücke schaffen könnte. Um unnötige Diskussionen zwischen den zuständigen Behörden und den Unternehmen zu vermeiden, wäre eine weitere Klärung erforderlich, was als "vernünftig" angesehen wird.

Artikel 4 (8) gilt in Ermangelung einer Erklärung. Auch hier scheint es eine Lücke in Unterabsatz c " ...jede sonstige Information, die die zuständige Behörde für die Zwecke der Bewertung für hilfreich hält" zu geben. Zur Vermeidung unnötiger Diskussionen zwischen den zuständigen Behörden und Unternehmen, schlagen wir vor, einen Zusatz in die Bestimmung aufzunehmen, beispielsweise, dass die zuständigen Behörden verpflichtet sind, die Gründe für die Notwendigkeit weiterer Nachweise darzulegen.

2. Meldung im Rahmen des Systems zum raschen Informationsaustausch (Artikel 7)

Gemäß Artikel 7 soll für das Vollzugsregime der vorgeschlagenen Verordnung bezüglich Meldungen zum raschen Informationsaustausch auf das in der Richtlinie allgemeine Produktsicherheit eingerichtete RAPEX-System zurückgegriffen werden.

Dies erscheint im Sinne eines One-Stop-Shop sinnvoll.

3. Problemlösungsverfahren (Artikel 8)

Wir begrüßen den Vorschlag, ein außergerichtliches Problemlösungsverfahren auf Basis von SOLVIT einzuführen, um eine schnellere Beilegung von Streitigkeiten zwischen Unternehmen und nationalen Behörden zu ermöglichen. In Fällen, in denen der informelle Ansatz von SOLVIT fehlschlägt, wird die Kommission auf Antrag des SOLVIT-Zentrums befugt sein, Sachverhalte zu untersuchen und eine Bewertung vorzunehmen, die von der nationalen Behörde zu prüfen ist (Artikel 8 (4)).

Die Stellungnahmen der Kommission sollten jedoch für die SOLVIT-Zentren unverbindlich sein. Erstens ist SOLVIT ein Instrumentarium, das auf informeller Weise eine Lösung für das Unternehmen finden möchte und ersetzt keinen nationalen Rechtsweg. Zweitens könnte eine Streitigkeit bereits vor der Stellungnahme der Kommission durch gütliche Einigung beigelegt sein.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Verfahrenszieldauer der SOLVIT-Zentren zehn Wochen beträgt, um eine Problemlösung in einem Streitfall zu finden, erscheint uns der in Artikel 8 (2) vorgeschlagene Zeitraum von drei Monaten zu lang. Unternehmen müssten so fast ein halbes Jahr auf einen Lösungsvorschlag warten. Daher schlagen wir vor, den Zeitraum, innerhalb dessen die Kommission eine Stellungnahme abgeben sollte, auf höchstens 8 Wochen zu verkürzen.

4. Aufgaben der Produktinfostellen (Artikel 9)

Auch die geplante Stärkung der Rolle der Produktinformationsstellen wird grundsätzlich begrüßt. Insbesondere die kurzen Fristen, innerhalb derer die Stellen Auskunft zu erteilen haben, könnten dazu beitragen, dass Unternehmen raschen Marktzugang in anderen Mitgliedstaaten erhalten.