

Datum

September 2016

Schlagkräftige Marktüberwachung in Europa

Der weltweite Handel nimmt kontinuierlich zu und die Wertschöpfungsketten sind zunehmend global vernetzt. Die europäischen Verbraucher profitieren von einer wachsenden Auswahl an Produkten, zugleich müssen sie darauf vertrauen können, dass die Produkte sicher sind. Mehr denn je braucht die EU daher eine gut organisierte, koordinierte und angemessen schlagkräftige Marktüberwachung, um nicht konforme und damit häufig zugleich auch unsichere Produkte möglichst frühzeitig zu identifizieren. Die Marktüberwachung muss eine EU-weit einheitliche Durchsetzung der gemeinschaftlichen Harmonisierungsrechtsvorschriften gewährleisten, um faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Wirtschaftsakteuren zu schaffen. Zielsetzung der Marktüberwachung ist daher sowohl ein reibungsloses Funktionieren und die Wettbewerbsfähigkeit des Binnenmarktes als auch der Schutz von Gesundheit und Sicherheit der europäischen Bürger.

Marktüberwachung ist eine staatliche Aufgabe

Der Europäische Gesetzgeber hat die Identifizierung nicht-konformer Produkte im Markt den staatlichen Marktüberwachungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten übertragen. Sie nehmen damit die notwendige Schutzfunktion gegenüber den EU-Bürgern wahr.

Die Marktaufsichtsbehörden haben die Aufgabe, in den Verkehr gebrachte Produkte mit angemessenen Marktüberwachungsmaßnahmen, insbesondere anhand von Stichproben zu kontrollieren. Hierbei haben sie die einschlägigen Grundsätze der Risikobewertung, eingegangene Beschwerden und sonstige verfügbare Informationen umfassend zu berücksichtigen. Im Rahmen der Überprüfung von Produktunterlagen, und soweit angezeigt physischen Kontrollen und Laborprüfungen gilt es dabei sorgsam festzustellen, ob ein Produkt zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens und gegebenenfalls bei seiner Inbetriebnahme die geltenden Vorschriften und Anforderungen einhält. Mit einer ernsten Gefahr verbundene Produkte müssen unverzüglich zurückgerufen oder vom Markt genommen werden.

Marktüberwachung in Europa zeigt Schwächen

Die Marktüberwachung in Europa zeigt jedoch aktuell in der Praxis nach wie vor erhebliche Schwächen, insbesondere da sie in den einzelnen Mitgliedstaaten mit unterschiedlichem Ressourcenaufwand und uneinheitlicher Intensität von den Behörden wahrgenommen wird. Sie muss daher dringend verbessert und auf ein durchgängig hohes Niveau in Europa gebracht werden, wie u.a. der aktuelle Rapex-Bericht (RAPEX – Rapid Exchange of Information System – Schnellwarnsystem für gefährliche Konsumgüter)¹ von 2015 eindrucksvoll aufzeigt.

Demnach kommt Spanien (239) mit mit fast 47 Millionen Einwohner auf in etwa die gleiche Anzahl an Meldungen über gefährliche Produkte wie Ungarn (238), das nur ein Fünftel der Einwohner zählt. Zudem ist Ungarn, wie in vergangenen Jahren auch, führend bei der Meldung gefährlicher Produkte (2014: 291;

¹ RAPEX Report http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/reports/docs/rapex_annual_report_2015_en.pdf

2013: 278) und hat wiederholt mehr Güter als gefährdend eingestuft als die vier größten und bevölkerungsreichsten EU-Volkswirtschaften Deutschland (208), das Vereinigte Königreich (162), Frankreich (135) sowie Italien (56). Diese erheblichen systemischen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in der Marktüberwachungspraxis gefährden ihre gebotene Funktionstüchtigkeit und müssen daher dringend beseitigt werden.

Marktüberwachung braucht schärfere gesetzliche Vorgaben

Die von der EU-Kommission Anfang 2013 vorgeschlagene Verordnung zur Marktüberwachung geht in die richtige Richtung und muss endlich verabschiedet werden. Sie soll einen modernen, einheitlichen Rechtsrahmen schaffen, indem sie bestehende, parallele Regelungen konsolidiert und modernisiert. Darüber hinaus sind die nationalen Behörden mit ausreichenden Haushaltsmitteln auszustatten, um eine harmonisierte Marktüberwachung in gebotem Umfang und Wirkungsgrad zu gewährleisten.

Der konkrete Umfang der Marktüberwachungstätigkeiten und die Häufigkeit der Kontrollen sollten jedoch zukünftig nicht länger allein dem Ermessen der jeweiligen EU-Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Der zum Beispiel in der Verordnung 765/2008 über die Akkreditierung und Marktüberwachung (vgl. dort Artikel 19 Abs. 1) sowie im aktuellen Verordnungsentwurf im Rahmen des sog. Produktsicherheits- und Marktüberwachungspakets enthaltene Begriff der „Angemessenheit“ von Stichproben ist viel zu unbestimmt und führt letztlich infolge des damit verbundenen weiten Auslegungs- und Umsetzungsspielraums zu inakzeptablen Diskrepanzen bei der Marktüberwachungspraxis innerhalb der EU. Die konkretisierende Umsetzung der aktuellen Bestimmungen durch das Deutsche Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) ist aus Sicht von CEOC International als Vertreter der TIC-Branche (Testing, Inspection and Certification) der richtige Ansatz. Artikel 26 ProdSG sieht einen „Richtwert von 0,5 Stichproben pro 1.000 Einwohner und Jahr“ vor². Eine die erforderliche Anzahl der Stichproben konkretisierende Größenvorgabe sowie die Prioritäten der Tests selbst (z.B. Fokus auf Produkte mit Herstellererklärung oder Produkte die außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes hergestellt und danach importiert wurden) sollten somit in die neuen europäischen Gesetzesvorgaben aufgenommen werden.

Unabhängige Prüfungen sind effizient und staatsentlastend

Mit Blick auf begrenzte Haushaltsressourcen der Mitgliedstaaten ist der Ausbau der Marktüberwachung jedoch auch zukünftig nur sehr begrenzt möglich und der notwendige Aktionsradius nimmt zugleich weiter zu. Seit Verabschiedung der Produktsicherheitsrichtlinie 1995 ist der Welthandel geradezu explodiert. Betragen die Exporte 1995 weltweit noch 5.171 Milliarden US Dollar waren es 2010 schon 15.229 Milliarden US Dollar³ und erreichten im Jahr 2014 18.494 Milliarden US-Dollar^{4,5}. Die nachgelagerte behördliche Intervention ist zwar grundsätzlich sinnvoll und notwendig, reicht aber auch zukünftig längst nicht aus, um flächendeckend dafür zu sorgen, dass nur konforme und damit sichere Produkte den Verbraucher erreichen. Vor diesem Hintergrund stellt eine unabhängige Prüfung der Produkte am Anfang der Wertschöpfungskette, also bereits bevor Produkte in den Markt gelangen, eine sinnvolle und notwendige Ergänzung zur nachgelagerten Marktüberwachung durch die Behörden dar. Unsichere Produkte werden durch unabhängige Drittprüfungen frühzeitig identifiziert und kommen erst

² ProdSG http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/prodsg_2011/gesamt.pdf

³ Quelle: UNCTAD Statistics - Values and shares of merchandise exports and imports, annual, 1948-2010 / www.statista.de

⁴ Quelle: WTO International Trade Statistics 2015 https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its2015_e.pdf;

⁵ Trotz einem positiven Wachstum des Handelsvolumens ist der aktuelle Dollarwert von globalen Merchandising-Exporten im Jahr 2015 auf 16 Mrd. zurückgegangen.

gar nicht auf den Markt. Mit Blick auf die knappen Ressourcen der Marktüberwachungsbehörden wirkt dieser vorbeugende Ansatz effizient, ökonomisch und nachhaltig.

Konforme Produkte durch unabhängige Prüfungen

In den USA werden Verbraucherprodukte in der Regel verpflichtend unabhängig geprüft, und sind damit auch häufiger konform. So zeigen aktuelle von IFIA (The International Federation of Inspection Agencies) und CEOC International durchgeführte Studien⁶ über elektrische Verbraucherprodukte, dass Produkte, die auf Basis einer reinen Herstellerselbsterklärung (SDoC) in Verkehr gebracht werden, häufig nicht den Anforderungen entsprechen. Von 247 der untersuchten europäischen Produkte (SDoC) waren 78 Prozent nicht im Einklang mit EU-Vorschriften und 38 dieser Produkte (rund 15 Prozent) hatten sogar sicherheitsrelevante Mängel (potenziell mit der Folge von Körperverletzungen, Bränden und Eigentumsschäden).

Dies kontrastiert mit einem starken Konformitätsniveau der Produkte, die in den USA auf Basis einer unabhängigen Drittprüfung in Verkehr gebracht wurden. Von 119 der untersuchten gab es kein einziges Produkt mit einem sicherheitsrelevanten Mangel.

Unabhängige Prüfungen bieten präventiven Schutz und sind verursachungsgerecht finanziert

Die in Europa in der Regel freiwillige Prüfung und Zertifizierung von Produkten durch unabhängige Dritte ist also ein sehr wirksames präventives Instrument zur Absicherung des gebotenen Schutzniveaus in Ergänzung zur nachgelagerten Marktüberwachung durch die Mitgliedstaaten.

Indem unabhängige Stellen Produkte bereits prüfen, bevor diese auf den Markt gebracht werden, setzen sie das Vorsorgeprinzip im Sinne des Gesetzgebers um.

Dies entlastet den Staat, denn nicht konforme Produkte müssen somit nicht erst durch die steuerfinanzierte Marktüberwachung identifiziert und damit erst nach Eintritt von Schadensereignissen vom Markt genommen werden.

Dieser präventive Ansatz wird durch den Hersteller, Importeur oder Handel finanziert. Die Notwendigkeit einer nachgelagerten staatlichen Intervention, für den Behörden entsprechende Ressourcen vorhalten müssen, wird entscheidend reduziert.

Schließlich kann der Gesetzgeber auch zur Entlastung nationaler Vollzugsbehörden auf das System der unabhängigen Konformitätsbewertung durch anerkannte Prüforganisationen zurückgreifen. Diese können mit technischen Aufgaben, wie Prüfungen oder Inspektionen, beauftragt werden, vorausgesetzt, dass die Verantwortung für den Schutz der Bürger und entsprechende Aufsichtsmaßnahmen bei der Behörde bleibt und sofern keine Interessenkonflikte zwischen den Prüftätigkeiten der Konformitätsbewertungsstelle und den übertragenen Aufgaben ent- bzw. bestehen⁷.

Während eine bessere Marktüberwachung, eine stärkere Unterstützung der thematischen Weiterbildung und Informationsgewinnung sowie höhere Strafgebühren der Verbreitung nicht-konformer Produkte entgegenstehen, sind sie doch in ihrem Umfang und ihrer Effektivität begrenzt. CEOC International wirbt darum, die positiven Effekte von Prüfungen durch unabhängige Dritte zu

⁶ Consumer Product Safety in Europe: market studies 2012, 2013, 2014 conducted by IFIA (http://www.ifa-federation.org/content/wp-content/uploads/Consumer_Product_Safety_Study_2014.pdf)

⁷ Blue guide von 2014, Seite 85, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/12661/attachments/1/translations/en/renditions/native>

berücksichtigen, um kleine, mittlere und große Firmen darin zu unterstützen, die sich ständig ändernden regulatorischen Anforderungen im Blick zu behalten und um sicherzustellen, dass die Anforderungen auf diese Weise kostengünstiger erfüllt werden können als bei hausinternen Prüfungen. Hinzu kommt, dass unseriöse Wirtschaftsteilnehmern, deren Produkte nicht konform sind und die von einer begrenzter Marktüberwachung profitieren wollen, mit einer Verpflichtung, Prüfungen durch Dritte durchführen zu lassen geholfen wird, sicherzustellen, dass ihre auf dem Markt platzierten Produkte konform sind.

Konformitätsbewertung durch unabhängige privatwirtschaftliche Akteure bietet somit für den Gesetzgeber ein effizientes Deregulierungsinstrument⁸.

Fazit

In der Summe sind die präventive Prüfung von Produkten durch unabhängige Dritte (verpflichtend oder freiwillig) und die nachgelagerte behördliche Marktüberwachung komplementäre Instrumente, damit Produkte im EU-Binnenmarkt sicher und konform sind. Diese Instrumente sollten daher vom europäischen Gesetzgeber zum Schutz der Bürger weiter gestärkt werden.

⁸ VdTÜV-Position „TÜV - Staat, Unternehmen und Verbraucher profitieren“ https://www.vdtuev.de/dok_view?oid=502423