

Die Überarbeitung der EG-Produktsicherheitsrichtlinie 2001/95/EG

Die Europäische Kommission befasst sich zurzeit mit der Überarbeitung der EG-Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit 2001/95/EG (General Product Safety Directive, GPSD). Ein Entwurf der Kommission wird für das zweite Halbjahr 2011 erwartet.

Wie auf der am 1. Dezember 2010 von der Europäischen Kommission veranstalteten Stakeholder-Konferenz im Rahmen der International Product Safety Week deutlich wurde, wird die Überarbeitung der GPSD umfangreich sein und somit erhebliche Auswirkungen auf die Sicherheit von in der EU hergestellten und verkauften Produkten haben. In der Zwischenzeit ist es für Unternehmen wichtig zu wissen, welche Produktsicherheits- und Marktüberwachungsregeln für ihre Produkte einschlägig sind.

1 Ein komplexer Rechtsrahmen mit Überarbeitungsbedarf

Mit der Verabschiedung des Gesetzespakets zum freien Warenverkehr (auch „Binnenmarktpaket“ genannt) ist die Regelungslage im Bereich der Produktsicherheit und Marktüberwachung sehr komplex und verwirrend geworden. Als Teil dieses Pakets legt die Verordnung (EG) Nr. 765/2008¹ neue Regeln fest, die für die Marktüberwachung von Produkten gelten, die harmonisierten EU-Vorschriften unterliegen. Der Beschluss 768/2008/EG² über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten beschreibt die Rechte und Pflichten der Wirtschaftsakteure im Produktsicherheitsbereich. Auf die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 kann sich der Gesetzgeber zudem bei der Verabschiedung von Gesetzesregelungen zu spezifischen Produkten stützen, wie gesehen im Fall der Richtlinie zur Spielzeugsicherheit oder der neuen Verordnung zu Kosmetikprodukten.³

In der Praxis bedeutet dies, dass mit dem Inkrafttreten der Verordnung am 1. Januar 2010 Waren in der EU unterschiedlichen Regelwerken unterliegen. Dies hängt davon ab, ob es sich um

- „Verbrauchsgüter“ handelt und
- ob auf diese besondere „harmonisierte EU-Vorschriften“ Anwendung finden.

Das Verhältnis zwischen den unterschiedlichen Regelwerken kann wie folgt veranschaulicht werden:

Produktkategorie	Verbrauchsgüter	Nicht-Verbrauchsgüter
Reguliert durch einschlägige, harmonisierte EU-Vorschriften	Verordnung 765/2008 + GPSD + besondere harmonisierte EU-Vorschriften	Verordnung 765/2008 + besondere harmonisierte EU-Vorschriften
Keine Regulierung durch harmonisierte EU-Vorschriften	GPSD	Keine horizontalen EU-Vorschriften zur Marktüberwachung

Wie oben deutlich geworden ist, ist die GPSD noch immer die einzige relevante Richtlinie für solche Verbrauchsgüter, die einerseits noch nicht Regelungsgegenstand harmonisierter EG-Vorschriften sind, wie Kinderhochstühle, Kinderprodukte, die nicht in die Kategorien Spielzeug, Bekleidung, Textilien oder Modeartikel fallen, für die aber einige europäische und nationale Standards existieren. Im Gegensatz dazu findet die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 nur Anwendung auf Nicht-Verbrauchsgüter, die harmonisierten EU-Vorschriften unterliegen, wie chemische Produkte, für die REACH gilt. Für Produkte, die nicht für Verbraucher bestimmt sind und die keinen besonderen harmonisierten EU-Vorschriften unterliegen, z. B. Leitern für den professionellen Einsatz, gibt es keine spezifischen Anforderungen, abgesehen von möglichen europäischen oder nationalen Standards.

Jean-Philippe Montfort und Dr. Salome Ciscal de Ugarte, Brüssel, sowie Miles Robinson, London, und Dr. Dr. Adem Koyuncu, Köln*

* Die Autorin Ciscal de Ugarte ist Counsel der internationalen Sozietät Mayer Brown. sciscaldeugarte@mayerbrown.com

Die Autoren Montfort, Robinson und Koyuncu sind Partner bei Mayer Brown. ** jpmontfort@mayerbrown.com mrobinson@mayerbrown.com akoyuncu@mayerbrown.com

** Für seine wertvolle Unterstützung danken die Autoren Herrn Constantin Gissler, Government Affairs Advisor bei Mayer Brown in Brüssel.

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0030:0047:DE:PDF>.

2 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0082:0128:de:PDF>.

3 Richtlinie 2009/48/EG über die Spielzeugsicherheit und Verordnung (EG) 1223/2009 über Kosmetikprodukte.

Zu großen Verwirrungen kann es bei der Einordnung derjenigen Verbrauchsgüter kommen, die harmonisierten EU-Vorschriften unterliegen, z. B. Spielzeug oder Kosmetikprodukte, auf die sowohl die GPSD als auch die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 Anwendung findet und für die es darüber hinaus noch produktspezifische Vorschriften gibt. Eine Einzelfallanalyse ist dann unumgänglich, um zu entscheiden, welches der drei Regelwerke „spezieller“ ist und daher Anwendung findet (z. B. bei Anforderungen für Sicherheitsmeldungen für Produkte, die ein Risiko darstellen, sowie zur Bestimmung der Rechte und Pflichten der Wirtschaftsakteure, Marktaufsichtsbehörden etc.). Dies führt zu einer sachwidrigen Rechtsunsicherheit, die ausgerechnet solche Vorschriften betrifft, die das Vorgehen in kritischen Situationen regulieren, z. B. wenn Unternehmen oder Behörden entscheiden müssen, ob Produkte vom Markt genommen oder gar zurückgerufen werden.

Darüber hinaus gelten für andere Produkte, z. B. Nahrungsmittel, wiederum andere Vorschriften. Unklarheit besteht auch bei Produkten, die einem Verbraucher im Rahmen von Dienstleistungen angeboten oder zur Verfügung gestellt werden (z. B. Tische und Stühle in Restaurants, Bars oder im öffentlichen Nahverkehr). Diese unterliegen unterschiedlichen Vorschriften, je nachdem, ob sie durch Verbraucher selbst oder durch den Dienstleister genutzt werden. Dies alles führt zu einer unbefriedigenden Situation.

Eines der geforderten Ziele der GPSD-Überarbeitung ist die Angleichung an die neueren Bestimmungen des Binnenmarktpakets. Wie oben geschildert, ist jedoch eine Vereinfachung des gesamten Rechtsrahmens zur Produktsicherheit erforderlich. Wenig überraschend wurde daher von verschiedenen Interessengruppen und selbst im Europäischen Parlament⁴ gefordert, die Vorschriften zur Marktüberwachung der GPSD und der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 in einer einzigen Verordnung zu konsolidieren, was in der Folge alle Produkte betreffen würde.

2 Die Überarbeitung der GPSD

Die GPSD wird zurzeit von der Europäischen Kommission überarbeitet. Ein Bericht zur Umsetzung der GPSD wurde von der Kommission im Januar 2009 veröffentlicht, gefolgt von einer öffentlichen Konsultation, deren Ergebnisse von unterschiedlichen Interessengruppen im Rahmen der International Product Safety Week Anfang Dezember 2010 diskutiert wurden. Die Hauptziele der Überarbeitung der GPSD sind

1. eine bessere Koordinierung der Aktivitäten der Marktüberwachungsbehörden;
2. die Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen;
3. die Schaffung von einfacheren und verständlicheren Vorschriften für eine effektivere Marktüberwachung und
4. die Gewährleistung sichererer Produkte auf dem europäischen Markt.

Angesichts der vorangegangenen Erläuterungen dürften sich zumindest einige dieser Ziele als Herausforderungen entpuppen.

Auf Grundlage des 2009 veröffentlichten Berichts und der öffentlichen Konsultation hat die Europäische Kommission – neben der erforderlichen Angleichung an das Binnenmarktpaket – die folgenden Hauptbereiche für Verbesserungen identifiziert:

3 Verfahren zur Ausarbeitung harmonisierter Normen

Das in Art. 4 der GPSD vorgeschriebene Verfahren für Normungsaufträge gilt in einem schnelllebigem Wirtschaftsumfeld als zu langwierig und umständlich und wird daher neu aufkommenden Risiken nicht gerecht. Zumindest für bestimmte Produkte, so wird vorgeschlagen, sollen durch Entscheidung der Europäischen Kommission festgelegte Sicherheitskriterien für Notfallmaßnahmen rechtsverbindlich und unmittelbar anwendbar werden; eine Konformitätsvermutung mit der GPSD könnte auch nicht-euro-

4 Berichtsentwurf des Binnenmarkt- und Verbraucherausschusses, 12.11.2010 (PR\839238EN.doc).

päischen internationalen Standards (z. B. ISO) unter bestimmten Bedingungen gewährt werden; der Erlass von „ständigen“ oder „Rahmen-“Normierungsaufträgen für die europäischen Standardisierungsbehörden, auf deren Basis mehr als eine Norm entwickelt werden könnte, wird erwogen. Jedoch befürchten Unternehmen, dass dies das System der gegenseitigen Kontrollen schwächen könnte.

4 Harmonisierung von Sicherheitsprüfungen zwischen den Mitgliedstaaten

Eines der Probleme bei der Umsetzung der GPSD ist die uneinheitliche Anwendung der gem. Art. 13 GPSD beschlossenen „Notfallmaßnahmen“ und ihrer erforderlichen jährlichen Überprüfung gem. Art. 13 Abs. 2 GPSD. Mehrere Maßnahmen werden erwogen, um diese Unterschiede in der praktischen Anwendung zu vermeiden. Möglich wären z. B. ein europäisches Referenzlabor, eine diesbezügliche europäische Behörde, eine europäische Risikobeurteilung oder die Schaffung einer Datenbank für Risikobeurteilungen. Zudem wird vorgeschlagen, EU-„Notfallmaßnahmen“ für unmittelbar anwendbar zu erklären und die Gültigkeit für einen längeren Zeitraum oder bis zu einem bestimmten, anstehenden Ereignis festzulegen (z. B. bis zur Verabschiedung einer Harmonisierungsnorm oder eines Rechtsakts).

5 Verbesserung der Koordination und Kooperation bei der Marktüberwachung und der Funktionsweise des RAPEX-Systems

Die Europäische Kommission strebt ferner eine bessere Koordinierung zwischen den nationalen Marktüberwachungsbehörden an. Hierfür könnten zusätzliche finanzielle Mittel für gemeinsame Überwachungsaktivitäten zur Verfügung gestellt, Beamtenaustauschprogramme durchgeführt und ein Koordinierungsforum auf EU-Ebene geschaffen werden.

Zudem erwägt die Europäische Kommission, die Verfahren für RAPEX-Mitteilungen zu vereinfachen, um es so den Mitgliedstaaten zu erleichtern, ihren Verpflichtun-

gen bezüglich der Mitteilungen und weiteren Schritten nachzukommen.

In diesem Zusammenhang wird erwogen, die Mitteilungskriterien für alle Produkte zu vereinheitlichen. Unserer Meinung nach sollten Unternehmen Vereinfachungen in diesem Bereich unterstützen. Jedoch sollte auch sichergestellt werden, dass der EG-Gesetzgeber die Auswirkungen der Mitteilungsregeln für die Unternehmenspraxis versteht und eine Vereinfachung auch zu mehr Rechtssicherheit für die Wirtschaftsakteure führt.

6 Rückverfolgbarkeit und Onlinehandel

Zu den weiteren diskutierten Themenschwerpunkten in der Überarbeitung gehört die Angleichung der GPSD-Vorschriften an das Binnenmarktpaket, und zwar bei der Rückverfolgbarkeit der Produkte innerhalb der Absatzkette sowie der Notwendigkeit spezifischer Vorschriften für den Onlinehandel. Zum letztgenannten Punkt ist angedacht, die Durchsetzung der gesetzlichen Regelungen durch die Einführung harmonisierter EU-Vorschriften zur Marktüberwachung für online gehandelte Produkte zu verbessern.

7 Ausblick

Weitere, an bestimmte Interessengruppen gerichtete Konsultationen werden im ersten Quartal 2011 stattfinden, deren Ergebnisse dann in einen Entwurf der Kommission für eine neue GPSD einfließen werden. Dieser Entwurf wird für die zweite Jahreshälfte 2011 erwartet.

Die Angleichung der GPSD an das Binnenmarktpaket, womöglich in der Form eines einzigen Marktüberwachungsregelwerks, wie oben erläutert, wird wahrscheinlich im Mittelpunkt der Reform stehen. Diese Überarbeitung bietet den Wirtschaftsakteuren auch die Möglichkeit, sich für mehr Klarheit über die Umstände, die eine Meldepflicht auslösen, und das Verhältnis zu anderen sektorspezifischen Rechtsakten einzusetzen. Zudem sollten auch Verbesserungen im Management von RAPEX gefordert werden.

Die Europäische Kommission veranstaltet im Februar und März 2011 mehrere Konferenzen mit ausgewählten Interessenvertretern, um den neuen Rechtsrahmen mitzugestalten. Über Anmerkungen aus dem Leserkreis zur GPSD-Überarbeitung sowie über Erfahrungsberichte mit dem aktuellen Regelungsrahmen würden sich die Autoren freuen.