

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 14.1.2009
KOM(2008) 905 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Umsetzung der Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des
Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit**

(von der Kommission vorgelegt)

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung.....	3
1.1.	Gegenstand des Berichts	3
1.2.	Überblick.....	4
2.	Umsetzung.....	5
3.	Anwendung der Richtlinie und Entwicklung des Regelungsumfelds	6
3.1.	Marktüberwachung	6
3.2.	RAPEX.....	7
3.3.	Rückverfolgbarkeit von Produkten	9
3.4.	Gemeinschaftsmaßnahmen nach Artikel 13 der Richtlinie.....	9
3.5.	Normung	10
3.6.	Sicherheit von Dienstleistungen.....	13
4.	Schlussfolgerungen.....	14
4.1.	Allgemeine Hinweise	14
4.2.	Umsetzung.....	14
4.3.	Marktüberwachung	14
4.4.	RAPEX.....	14
4.5.	Rückverfolgbarkeit von Produkten	15
4.6.	Gemeinschaftsmaßnahmen nach Artikel 13 der Richtlinie.....	15
4.7.	Normung	15

1. EINLEITUNG

Die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit (die „Richtlinie“)¹ wurde am 3. Dezember 2001 angenommen und trat am 15. Januar 2002 in Kraft. Die Umsetzungsfrist für die Mitgliedstaaten wurde auf den 15. Januar 2004 festgesetzt. Die Richtlinie löste eine frühere Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit aus dem Jahr 1992² ab.

1.1. Gegenstand des Berichts

Die Erstellung des Berichts beruht auf Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie. Der Bericht enthält Informationen zu folgenden Themen:

- Sicherheit von Verbrauchsgütern, insbesondere Verbesserung der Rückverfolgbarkeit von Produkten;
- Funktionsweise der Marktüberwachung und von RAPEX;
- Normung;
- Maßnahmen nach Artikel 13 der Richtlinie.

Obwohl sich die Richtlinie nicht auf die Sicherheit von Dienstleistungen erstreckt, zielen einige ihrer Bestimmungen „zur Erreichung der angestrebten Schutzziele“ auch auf diesen Bereich ab. Der vorliegende Bericht geht daher auch auf die wichtigsten Entwicklungen bei der Verbesserung der Dienstleistungssicherheit in Europa ein.

Eine im Jahr 2007 durch massive weltweite Rückrufaktionen zu Verbrauchsgütern ausgelöste kommissionsinterne Überprüfung³ der Produktsicherheitsvorschriften in der EU ergab, dass das gemeinschaftliche System, zu der auch die betrachtete Richtlinie zählt, den Bürgern und Bürgerinnen in Europa ein hohes Maß an Schutz gegen gefährliche Verbrauchsgüter bietet⁴, solange die im System vorgesehenen Bestimmungen korrekt angewendet werden. Dennoch wurden bei der Überprüfung auch Bereiche ausgemacht, die verbesserungswürdig sind. Eine direkte Folge der Überprüfung war zum Beispiel die Entscheidung der Kommission zu Magneten in Spielzeug⁵. Das bestehende Schutzniveau wird künftig zudem durch den Vorschlag zur Überarbeitung der derzeitigen europäischen Richtlinie über die Sicherheit von Spielzeug⁶ sowie den „neuen Rechtsrahmen“⁷ für die Vermarktung von Produkten weiter angehoben. Der vorliegende Bericht zeigt darüber hinaus weitere Möglichkeiten zur Perfektionierung des durch die Richtlinie geschaffenen Systems auf.

¹ Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4.

² ABl. L 228 vom 11.8.1992, S. 24.

³ http://ec.europa.eu/consumers/safety/news/stocktaking_%20execsum_de.pdf.

⁴ http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/eurobar_298_summary_en.pdf.

⁵ Siehe Abschnitt 3.4.

⁶ KOM(2008) 9 sowie http://ec.europa.eu/enterprise/toys/2008_108_directive.htm.

⁷ Siehe Abschnitt 3.1.2 sowie http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/index_en.htm.

1.2. Überblick

1.2.1. Ziele und Geltungsbereich

Zweck der Richtlinie ist es, zu gewährleisten, dass nur sichere Verbrauchsgüter auf den Gemeinschaftsmarkt gelangen. Der Geltungsbereich der Richtlinie ist auf Non-Food-Produkte beschränkt. Falls für solche Produkte in anderen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften spezifische Sicherheitsanforderungen existieren, so gilt die Richtlinie nur für Aspekte, Risiken oder Risikokategorien, die nicht unter diese Anforderungen fallen⁸.

Die Sicherheit von Dienstleistungen gehört nicht zum Geltungsbereich der Richtlinie. Um ein hohes Maß an Verbraucherschutz zu gewährleisten, ist die Richtlinie jedoch auch auf Produkte anwendbar, die Verbrauchern im Rahmen einer Dienstleistung geliefert oder zur Verfügung gestellt werden. Die Sicherheit der vom Dienstleistungserbringer benutzten Arbeitsmittel, besonders solcher, in denen sich Verbraucher fortbewegen oder reisen, ist allerdings davon ausgenommen. Dagegen sind Produkte, die Verbraucher in den Geschäftsräumen eines Dienstleistungserbringers verwenden, beispielsweise Haartrockner für Gäste in Hotelzimmern oder Sonnenliegen in Solarien, durch die Bestimmungen der Richtlinie erfasst⁹.

1.2.2. Pflichten der Wirtschaftsakteure und der Behörden in den Mitgliedstaaten

Die Richtlinie verlangt, dass Wirtschaftsakteure nur sichere Produkte in Verkehr bringen und die Verbraucher und Behörden in den Mitgliedstaaten mit Informationen versorgen. Diese Informationen beziehen sich auf die Rückverfolgbarkeit von Produkten und die Ergreifung von Maßnahmen wie beispielsweise die Rücknahme oder den Rückruf von Produkten¹⁰.

Die Behörden in den Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass die in Verkehr gebrachten Produkte sicher sind, indem sie kontrollieren, dass Hersteller und Händler die Vorschriften der Richtlinie befolgen.

1.2.3. Institutioneller Rahmen und Durchsetzung

Die Richtlinie sieht die Einrichtung eines Systems zum raschen Informationsaustausch über Non-Food-Produkte (RAPEX) vor. Dieses System dient dem Informationsaustausch zwischen der Kommission und den Behörden in den Mitgliedstaaten über Maßnahmen, die von diesen Behörden und Wirtschaftsakteuren bei Produkten ergriffen werden, die für die Gesundheit und Sicherheit von Verbrauchern ein ernstes Risiko darstellen. Mit Hilfe von RAPEX können auch

⁸ Ein Leitfaden für die Anwendung der Richtlinie sowie von Richtlinien, die die Sicherheit branchenspezifischer Produkte betreffen, findet sich unter http://ec.europa.eu/consumers/safety/prod_legis/index_en.htm.

⁹ Siehe die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses „Konsumgüter“ unter http://ec.europa.eu/health/ph_risk/committees/04_sccp/sccp_opinions_en.htm#3.

¹⁰ Leitlinien für Wirtschaftsakteure, Entscheidung 2004/905/EG der Kommission (ABl. L 381 vom 28.12.2004, S. 63).

Informationen über weniger ernste Gefahren verbreitet werden (weniger als 1 % aller Meldungen). Das RAPEX-System ist auch für Drittländer zugänglich, sofern zwischen der Gemeinschaft und dem interessierten Land eine besondere Vereinbarung unterzeichnet wurde. Bislang wurde nur für ein Land außerhalb der EU (China) ein indirekter, eingeschränkter Zugang zu den RAPEX-Daten eingerichtet.

Gemäß Artikel 15 der Richtlinie wird die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch einen Ausschuss unterstützt (den „RaPS-Ausschuss“), der mit Vertretern aus den Mitgliedstaaten besetzt ist. Darüber hinaus sieht Artikel 10 der Richtlinie die Einrichtung eines informellen Netzes der mitgliedstaatlichen Behörden vor (das „Netzwerk zur Verbrauchersicherheit“), das die administrative Zusammenarbeit zusätzlich verstärken soll.

Da die Richtlinie Teil des EWR-Abkommens¹¹ ist, gelten dieselben Vorschriften und Mechanismen auch in den EFTA-Staaten, die das EWR-Abkommen unterzeichnet haben, also in Norwegen, Island und Liechtenstein.

2. UMSETZUNG

Alle 27 Mitgliedstaaten der EU haben Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie gemeldet¹². Allerdings gingen die Mitgliedstaaten dabei nach unterschiedlichen Methoden vor¹³. Zur Klärung bestimmter Aspekte finden derzeit noch bilaterale Gespräche zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten statt.

Einige der Umsetzungsgesetze weichen vor allem bei der Bewertung der Produktsicherheit von Artikel 3 der Richtlinie ab. In einigen Mitgliedstaaten wurden nicht alle der in Artikel 3 aufgeführten Kriterien umgesetzt, in anderen wurden diese Kriterien verändert oder eigene Kriterien definiert.

Was die Rückverfolgbarkeit angeht, so ist es in einigen Mitgliedstaaten Pflicht, den Hersteller (oder Einführer) und dessen Adresse auf dem Produkt oder der Verpackung anzugeben, während dies in anderen Mitgliedstaaten freigestellt ist. Die den Herstellern auferlegten Pflichten können daher in der Praxis in den einzelnen Mitgliedstaaten variieren.

In einigen Mitgliedstaaten sind Meldungen durch die Hersteller nur bei bekannten Risiken obligatorisch, und es besteht keine Meldepflicht, wenn der Hersteller die Risiken aufgrund vorhandener Informationen *kennen müsste*.

Die Mitgliedstaaten sind zwar dazu verpflichtet, Rechtsvorschriften zur Befolgung etwaiger von der Kommission nach Artikel 13 ergriffener Maßnahmen zu erlassen, in einigen Mitgliedstaaten fehlen jedoch die innerstaatlichen Bestimmungen zur Durchführung solcher Maßnahmen.

¹¹ Beschluss Nr. 9/2003 (ABl. L 94 vom 10.4.2003, S. 59).

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72001L0095:DE:NOT>.

¹³ Eine vergleichende Bestandsaufnahme zur Umsetzung findet sich unter http://ec.europa.eu/consumers/safety/prod_legis/index_en.htm.

3. ANWENDUNG DER RICHTLINIE UND ENTWICKLUNG DES REGELUNGSUMFELDS

3.1. Marktüberwachung

Die meisten Marktüberwachungsbehörden in den Mitgliedstaaten arbeiten mit jährlichen Kontrollprogrammen, in denen vorangegangene Erfahrungen und Befunde, häufig über RAPEX gemeldete Produktarten sowie Verbraucherbeschwerden berücksichtigt werden. Falls nötig, führen alle Mitgliedstaaten Kontrollen und Tests durch, die nicht unbedingt in ihrem Programm vorgesehen sind, zum Beispiel in Notfallsituationen.

3.1.1. Gemeinsame Aktionen

Um ein europaweites Netz der in den Mitgliedstaaten für die Produktsicherheit zuständigen Behörden¹⁴ zu unterstützen, hat die Kommission in den vergangenen fünf Jahren mehrere grenzübergreifende gemeinsame Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen dieser Behörden¹⁵ kofinanziert. Die gemeinsamen Aktionen bezogen sich auf Erstickungsunfälle bei Kindern und die Sicherheit von Spielplatzgeräten, Feuerzeugen, Lichterketten und Verlängerungskabeln. Zwei der Aktionen betrafen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Bei der einen ging es um die Kooperation mit den Zollbehörden im Ostseeraum, bei der anderen handelte es sich um ein Projekt mit dem Namen EMARS, das darauf abzielte, die Marktüberwachung durch bewährte Verfahren zu verbessern. Im Rahmen des EMARS-Projekts, an dem 15 Mitgliedstaaten teilnahmen, wurden eine Wissensdatenbank, ein Schnellberatungssystem, ein Handbuch mit bewährten Verfahren und ein Strategiepapier zur Zukunft der Marktüberwachung erarbeitet¹⁶.

3.1.2. Der neue Rechtsrahmen

Am 9. Juli 2008 wurde ein neuer Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten, bestehend aus der Verordnung (EG) Nr. 765/2008/EG¹⁷ und dem Beschluss Nr. 768/2008/EG¹⁸, erlassen. Mit den beiden Rechtsakten wird unter anderem bezweckt, den Rahmen für die Marktüberwachung von Produkten, die den Harmonisierungsrechtsvorschriften der Gemeinschaft unterliegen, und deren Rückverfolgbarkeit zu verbessern. Der Verordnung zufolge besteht für die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten ferner die Verpflichtung, die Merkmale von Produkten auf dem EU-Markt in angemessenem Umfang zu überprüfen, bevor diese Produkte in den freien Warenverkehr gelangen. Die Kommission erarbeitet derzeit Leitlinien, um zu klären, wie sich der mit der Verordnung geschaffene Marktüberwachungsrahmen zu der Richtlinie verhält.

¹⁴ Artikel 10 der Richtlinie; zu den finanziellen Aspekten siehe Beschluss Nr. 1926/2006/EG (ABl. L 404 vom 30.12.2006, S. 39).

¹⁵ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/index_en.htm#ongoing_projects.

¹⁶ <http://www.emars.eu/>.

¹⁷ ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30.

¹⁸ ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 82.

Des Weiteren wurde durch Artikel 42 der Verordnung Nr. 765/2008/EG der Wortlaut von Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie geändert, um die dort enthaltenen Vorschriften für die Mitgliedstaaten stringenter zu formulieren und den Wortlaut der Richtlinie an die Bestimmungen der Verordnung anzupassen.

3.2. RAPEX

3.2.1. Verbreitung von Warnungen über gefährliche Produkte

Das RAPEX-System soll dafür sorgen, dass Informationen effizient an alle Mitgliedstaaten verbreitet werden, damit gegen auf dem Markt befindliche Verbrauchsgüter, die eine ernste Gefahr für die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher darstellen, rasch gehandelt werden kann. Um auf sogenannte Notfallsituationen reagieren zu können, existieren Mechanismen, die dafür sorgen, dass die Warnhinweise umgehend an alle Mitgliedstaaten weitergeleitet werden, damit diese entsprechende Maßnahmen einleiten können.

Die Kommissionsdienststellen veröffentlichen im Wochenrhythmus einschlägige Informationen zu sämtlichen RAPEX-Meldungen im Internet¹⁹.

3.2.2. Die RAPEX-Leitlinien

Im Jahr 2004 verabschiedete die Kommission besondere Leitlinien (die „RAPEX-Leitlinien“), um den effizienten Betrieb von RAPEX zu gewährleisten²⁰. In den RAPEX-Leitlinien ist das Ausmaß der Meldepflicht der Mitgliedstaaten definiert, indem die Kriterien zur Bestimmung „ernster Risiken“ beschrieben und die Maßnahmen- und Produktarten erläutert werden, zu denen Meldungen abgegeben werden müssen. Darüber hinaus sind in den Leitlinien Hinweise zur Risikobewertung enthalten. Im Jahr 2008 begann die Kommission mit der Überarbeitung der RAPEX-Leitlinien, ausgelöst durch verschiedene, seit 2004 beobachtete Entwicklungen.

3.2.3. Statistische Entwicklungen 2004 bis 2008

Die Zahl der von der Kommission bestätigten Meldungen ist in den vergangenen Jahren steil angestiegen. Im Jahr 2007 bestätigte die Kommission 1605 Meldungen, verglichen mit 1051 im Jahr 2006, 847 im Jahr 2005 und 468 im Jahr 2004. Die Zahl der gemeldeten Maßnahmen aufgrund ernster Gefahren hat sich mehr als verdreifacht. Sie stieg von 388 im Jahr 2004 auf 1355 im Jahr 2007 und hat auch im Jahr 2008 weiter zugenommen. Der Anstieg bei den Meldungen lässt sich durch verschiedene Faktoren erklären: die wirksamere Durchsetzung der Produktsicherheit durch die Behörden in den Mitgliedstaaten, das gestiegene Verantwortungsbewusstsein in den Unternehmen, die EU-Erweiterungen in den Jahren 2004 und 2007 sowie die von der Kommission koordinierten Vernetzungsmaßnahmen²¹. Die Lücke zwischen den Ländern mit den meisten und den wenigsten Meldungen wird zudem zusehends geringer.

¹⁹ http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm. Die Bedeutung dieses Informationsportals lässt sich an der monatlichen Durchschnittszahl von 35 200 Aufrufen im Jahr 2007 ablesen.

²⁰ Entscheidung 2004/418/EG der Kommission (ABl. L 151 vom 30.4.2004, S. 84).

²¹ http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm.

Betrachtet man die Produktkategorien, bei denen aufgrund der Schwere der Risiken ein Eingreifen erforderlich war, so betrafen die meisten Meldungen für Kinder bestimmte Waren (Spielzeug und Kinderausrüstung) und Elektrogeräte (z. B. Haushaltsgeräte, Leuchtkörper). Auf diese Produktgruppen entfielen zusammen mehr als 50 % aller im RAPEX-System eingegangenen Meldungen.

Die am häufigsten beobachteten Gefahren waren Verletzungen, Erstickungen und Stromschläge, gefolgt von Verbrennungen, Bränden und Gefährdungen durch Chemikalien. Längerfristige Gefahren, etwa solche, die durch die Exposition gegenüber bestimmten Chemikalien entstehen, sind schwerer zu entdecken und zu bewerten, da die gefährlichen Auswirkungen nicht unmittelbar ersichtlich sind²².

Die Zahl der Meldungen über freiwillige Abhilfemaßnahmen durch die Unternehmen hat mit den Jahren zugenommen. 2007 bezogen sich 50 % aller Meldungen zu ernsthaft gefährlichen Produkten auf diese Kategorie.

3.2.4. *Schulungen*

Die Kommission hat Schulungen für Behörden, die in den Mitgliedstaaten für Produktsicherheit zuständig sind, organisiert, um deren Eignung zur Teilnahme am RAPEX-Netzwerk zu fördern. In den Jahren 2006 bis 2008 wurden solche Seminare in insgesamt 22 Mitgliedstaaten angeboten. Des Weiteren bringt die Kommission Vertreter der RAPEX-Kontaktstellen in Brüssel zu Sitzungen zusammen. Zudem waren sich die für Zoll und Marktüberwachung zuständigen Behörden aller Mitgliedstaaten über die Notwendigkeit einig, die Zusammenarbeit, das Risikomanagement und den Austausch von Wissen und bewährten Verfahren zu verbessern²³.

3.2.5. *RAPEX-China*

Angesichts des hohen Anteils an RAPEX-Meldungen, die Produkte chinesischer Herkunft betreffen (56 % zwischen Januar und September 2008, 52 % im Jahr 2007, 49 % im Jahr 2006, 49 % im Jahr 2005 und 38 % im Jahr 2004), wurden die Beziehungen mit den für die Produktsicherheit zuständigen Behörden in China intensiviert. Im Januar 2006 unterzeichnete die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher eine Vereinbarung mit der „Administration for Quality Supervision, Inspection and Quarantine“ (AQSIQ) der Volksrepublik China. Im November 2008 wurde diese Vereinbarung als Zeichen der verstärkten Zusammenarbeit erneuert.

Die AQSIQ hat über ein dezidiertes IT-System Zugriff auf im RAPEX-System auftauchende Meldungen über gefährliche Produkte chinesischer Herkunft („RAPEX-China“). Die chinesischen Behörden berichten der Kommission vierteljährlich über die Folgemaßnahmen, die aufgrund der RAPEX-Daten ergriffen wurden. Bislang hat die AQSIQ sieben solcher Berichte an die Kommission geschickt. Zwischen September 2006 und Mai 2008 untersuchte die AQSIQ 599

²² Die Kommission hat einen online zu benutzenden Instrumentensatz zur Expositionsbeurteilung entwickelt, um größere Einheitlichkeit bei der Risikobewertung herzustellen: <http://www.jrc.ec.europa.eu/eis%2Dchemrisks/>.

²³ Schlussfolgerungen des Seminars „Preventing Imports of Dangerous Products“ (Verhütung von unsicheren Einfuhrprodukten) im April 2008, das aus dem Programm „Zoll 2013“ finanziert wurde.

RAPEX-Meldungen und ergriff, wo nötig, besondere Maßnahmen. In 51 % der Fälle führten die Untersuchungen zur Ergreifung von vorbeugenden oder restriktiven Maßnahmen durch die AQSIQ oder von freiwilligen Maßnahmen durch die chinesischen Hersteller (oder Exporteure). Dazu zählten Abhilfemaßnahmen, Ausfuhrverbote, eine stärkere Überwachung der betreffenden chinesischen Firmen und die vorübergehende oder vollständige Aufhebung von Ausfuhrgenehmigungen. In 49 % der untersuchten Fälle wurden keine Maßnahmen ergriffen, vor allem wegen fehlender Informationen über den chinesischen Hersteller oder Exporteur.

3.3. Rückverfolgbarkeit von Produkten

Die Rückverfolgbarkeit dient dazu, die am Produktions- und Vertriebsprozess beteiligten Wirtschaftsakteure ausfindig zu machen. Mit Hilfe der entsprechenden Angaben lassen sich wirksame Abhilfemaßnahmen in Gang setzen. Aufsehererregende weltumspannende Warnungen über Non-Food-Produkte haben in jüngerer Zeit die Notwendigkeit zu wirksamen Rückrufverfahren aufgezeigt, die den Wirtschaftsakteuren keine übermäßigen Kosten verursachen.

Nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie sind Hersteller allgemein dazu verpflichtet, die Verbraucher mit allen notwendigen Informationen zur Rückverfolgbarkeit eines Produkts zu versorgen bzw. die Identität des Herstellers oder Einzelheiten zum Produktposten auf der Produktverpackung anzugeben. Es liegt jedoch an den Mitgliedstaaten, konkrete Maßnahmen zur Umsetzung dieser Verpflichtung zu ergreifen. Die Zahl der Meldungen, bei denen das betreffende Produkt nicht zurückverfolgt werden konnte, hat gegenüber den Vorjahren abgenommen. Da jedoch etwa 10 % aller Meldungen Produkte betreffen, die eine ernste Gefahr darstellen und deren Herkunftsland unbekannt ist²⁴, sind hier noch Verbesserungen möglich.

Der kürzlich angenommene Beschluss Nr. 768/2008/EG schreibt die Angabe des Namens und der Adresse des Herstellers und bei eingeführten Produkten sowohl des Einführers als auch des Herstellers vor. Durch diesen allgemeinen Grundsatz zur Harmonisierung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sind weitere Verbesserungen zu erwarten²⁵.

3.4. Gemeinschaftsmaßnahmen nach Artikel 13 der Richtlinie

Bislang hat die Kommission das in Artikel 13 der Richtlinie vorgesehene Verfahren in drei Fällen angewandt. Der erste Fall betraf die Verlängerung des Verbots von Phthalaten in Spielzeug²⁶ während des Zeitraums bis zur Annahme des unbefristeten Verbots durch die Richtlinie 2005/84/EG²⁷.

²⁴ Stand im September 2008, Quelle: RAPEX-Statistik Januar bis September 2008, http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm.

²⁵ Beschluss Nr. 768/2008/EG, Anhang I, Artikel R2 Absatz 6 und Artikel R4 Absatz 3.

²⁶ Entscheidung 2004/178/EG der Kommission (ABl. L 55 vom 24.2.2004, S. 66), Entscheidung 2004/624/EG der Kommission (ABl. L 280 vom 31.8.2004, S. 34) und Entscheidung 2004/781/EG der Kommission (ABl. L 344 vom 20.11.2004, S. 35).

²⁷ Richtlinie 2005/84/EG (ABl. L 344 vom 27.12.2005, S. 40).

Die nächste auf dem genannten Artikel beruhende Maßnahme war die Entscheidung vom 11. Mai 2006²⁸, die den Mitgliedstaaten auferlegte, dafür zu sorgen, dass auf dem EU-Markt in Verkehr gebrachte Feuerzeuge kindergesichert sind und dass das Inverkehrbringen von Feuerzeugen, die Gegenständen ähneln, die Kinder zum Spielen animieren (sogenannte „Feuerzeuge mit Unterhaltungseffekten“), verboten wird. Feuerzeuge, die bestimmte technische Kriterien erfüllen, sind von der Entscheidung nicht betroffen. Die Mitgliedstaaten mussten die Entscheidung spätestens ab 11. März 2007 umsetzen. Die Entscheidung wurde bis 11. Mai 2008 verlängert, und zwar durch eine am 12. April 2007 angenommene Entscheidung²⁹, mit der auch die Abgabe von nicht kindergesicherten Feuerzeugen und von Feuerzeugen mit Unterhaltungseffekten an Verbraucher ab 11. März 2008 verboten wurde. Am 18. April 2008³⁰ wurde eine weitere Verlängerung bis 11. Mai 2009 beschlossen.

Die jüngste Maßnahme nach Artikel 13 war die Entscheidung vom 21. April 2008³¹, nach der die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass Magnetspielzeug, das in Verkehr gebracht oder auf dem Markt bereitgestellt wird, einen Hinweis auf das von diesem Spielzeug ausgehende Gesundheits- und Sicherheitsrisiko trägt. Für Spielzeug werden zunehmend stärkere Magneten verwendet, die sich zudem immer leichter ablösen lassen und die, wenn sie verschluckt werden, lebensbedrohlich sind, da sie zu Magen- oder Darmperforationen führen können. Da in den derzeitigen Rechtsvorschriften und der maßgeblichen Sicherheitsnorm keine Bestimmungen dazu existieren (beide werden derzeit überarbeitet), verabschiedete die Kommission diese zeitlich begrenzte Maßnahme, die bis zum 21. April 2009 Gültigkeit besitzt.

Die Anwendung von Maßnahmen nach Artikel 13 der Richtlinie hat gezeigt, dass die befristete Natur dieser Maßnahmen Grund zur Sorge bietet. Bei den Wirtschaftsakteuren löst die begrenzte Dauer derartiger Maßnahmen mit ihren wiederholten Verlängerungen Unsicherheit aus. Gleichzeitig können diese Maßnahmen aufgrund ihrer Befristung das Sicherheitsproblem nicht bei der Wurzel packen.

3.5. Normung

3.5.1. Vorgehen und maßgebliche Akteure

Die Richtlinie enthält Kriterien für die Bewertung der Produktsicherheit, sofern keine gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften existieren, die auf einzelstaatliche Gesetze und von den europäischen Normungsgremien entwickelte europäische Normen

²⁸ Entscheidung 2006/502/EG der Kommission (ABl. L 198 vom 20.7.2006, S. 41).

²⁹ Entscheidung 2007/231/EG der Kommission (ABl. L 99 vom 14.4.2007, S. 16).

³⁰ Entscheidung 2008/322/EG der Kommission (ABl. L 109 vom 19.4.2008, S. 40). Um die Koordination der Kontrollen zu verbessern, wurde eine aus Experten der Zoll- und Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten zusammengesetzte Arbeitsgruppe eingerichtet.

³¹ Entscheidung 2008/329/EG der Kommission (ABl. L 114 vom 26.4.2008, S. 90).

verweisen³². Nach Artikel 3 Absatz 2 wird ein Produkt als sicher angesehen, wenn es den nicht bindenden nationalen Normen entspricht, die eine europäische Norm umsetzen, auf die im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften verwiesen wurde.

Nach Artikel 4 erlässt die Kommission im Komitologieverfahren Entscheidungen, in denen die Sicherheitsanforderungen dargelegt sind, die in künftige Normen eingehen sollten. Anschließend beauftragt die Kommission auf Basis der genannten Entscheidungen die betreffenden europäischen Normungsgremien damit, Normen auszuarbeiten, die diesen Anforderungen entsprechen.

Sobald eine Norm von einem europäischen Normungsgremium erarbeitet und verabschiedet wurde, erlässt die Kommission im Komitologieverfahren eine Entscheidung, in der bestätigt wird, dass die Norm gemäß dem oben genannten Verfahren erstellt wurde, und veröffentlicht einen Verweis auf die Norm im Amtsblatt. Ab dieser Veröffentlichung gilt für Produkte, die gemäß der Norm (oder ihrer entsprechenden nationalen Fassung) hergestellt wurden, die Annahme, dass sie den in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie dargelegten allgemeinen Sicherheitsanforderungen genügen.

Die ursprüngliche Entscheidung zur Festlegung der spezifischen Sicherheitsanforderungen allein führt noch nicht zur Annahme der Sicherheit von Produkten, die die beschriebenen Anforderungen erfüllen, oder zu direkt anwendbaren Rechten und Pflichten für Dritte. Allerdings können die Entscheidungen als zusätzliches Instrument zur Bewertung der Frage herangezogen werden, ob ein Produkt die allgemeinen Sicherheitsanforderungen von Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie erfüllt.

Zu den bei der Normungstätigkeit vertretenen Interessen ist zu sagen, dass der Zugang und die wirksame Wahrnehmung gesellschaftlicher Interessen am Prozess der Normung durch viele Faktoren behindert werden kann, etwa den Mangel an Ressourcen, unzureichende Sachkenntnis oder eine ineffiziente Koordination. Aus diesem Grund bietet die Kommission Verbraucher- und Umweltorganisationen sowie Gewerkschaften und kleinen und mittleren Unternehmen finanzielle Hilfen. Im Bereich der Verbrauchervertretung leistet die Kommission einen finanziellen Beitrag zur Funktionsfähigkeit der europäischen Verbraucherorganisationen, die die Interessen der Verbraucher bei der Erarbeitung von Normen für Produkte und Dienstleistungen auf Gemeinschaftsebene vertreten³³.

3.5.2. *Entscheidungen zu Sicherheitsanforderungen und Normungsaufträge*

Im betrachteten Zeitraum wurden drei Entscheidungen zu Sicherheitsanforderungen erlassen und die entsprechenden Normungsaufträge gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und b erteilt.

³² CEN (Europäisches Komitee für Normung), CENELEC (Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung) und ETSI (Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen). Siehe auch <http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/standardization/harmstds/stdbody.html>.

³³ Nähere Informationen hierzu finden sich unter http://ec.europa.eu/consumers/tenders/information/grants/support_en.htm.

Am 21. April 2005 erließ die Kommission die Entscheidung 2005/323/EG zu den Sicherheitsanforderungen, die über schwimmfähige Freizeitartikel zur Benutzung auf dem Wasser oder im Wasser abzudecken sind³⁴. Auf der Grundlage dieser Entscheidung erteilte die Kommission dem CEN den Normungsauftrag M/372. Im Rahmen dieses Auftrags werden derzeit sieben Normen entwickelt³⁵.

Am 25. März 2008 erließ die Kommission die Entscheidung 2008/264/EG über Brandsicherheitsanforderungen, denen europäische Normen für Zigaretten genügen müssen³⁶. Auf der Grundlage dieser Entscheidung beauftragte die Kommission das CEN unter Auftragsnummer M/425 mit der Entwicklung einer Norm zur Verringerung des Zündpotenzials von Zigaretten.

Am 23. April 2008 erließ die Kommission die Entscheidung 2008/357/EG über spezifische Kindersicherheitsanforderungen für Feuerzeuge³⁷. Dies führte zum Normungsauftrag M/427, der die Überarbeitung der bestehenden Norm EN 13869 zur Kindersicherheit von Feuerzeugen zum Thema hat.

3.5.3. Veröffentlichung von Verweisen auf Normen

Die Kommission hat im Berichtszeitraum drei Entscheidungen zur Übereinstimmung bestimmter Normen mit der allgemeinen Sicherheitsanforderung der Richtlinie angenommen³⁸. Diese Entscheidungen beruhen auf Artikel 4 Absatz 2 Unterabsätze 2 und 4 der Richtlinie. Die einzelnen Veröffentlichungen traten an die Stelle der jeweils vorangegangenen Publikation. Derzeit aktuell ist daher die Liste der Normen, die der jüngsten Veröffentlichung aus dem Jahr 2006 beigelegt ist und auf die gemäß den Bestimmungen der Richtlinie verwiesen wurde³⁹.

3.5.4. Vorarbeiten für künftige Normungsaufträge

Die Kommission plant derzeit, die Sicherheit von Kinderartikeln zu verbessern, die dafür vorgesehen sind, Säuglinge und Kleinkinder (meist von Geburt an bis zum Alter von vier oder fünf Jahren) beim Schlafen, Füttern, Baden und auf Reisen zu begleiten. In Europa treten jedes Jahr zahlreiche Unfälle, einige davon tödlich, im Zusammenhang mit derartigen Produkten auf⁴⁰. Im Gefolge der Richtlinie wurden mehrere Sicherheitsnormen für Babyartikel entwickelt. Dennoch gibt es weiterhin viele Produkte, für die keine Sicherheitsnormen existieren, oder bestehende Normen für Produkte, die nicht alle Risiken abdecken. Eine im Jahr 2006 in Auftrag gegebene Studie führte zur Erstellung einer Liste von Produkten mit zugehöriger Rangordnung,

³⁴ ABl. L 104 vom 23.4.2005, S. 39.

³⁵ Siehe www.cen.eu.

³⁶ ABl. L 83 vom 26.3.2008, S. 35.

³⁷ ABl. L 120 vom 7.5.2008, S. 11.

³⁸ Entscheidung vom 23. April 2004, K(2004) 1493 (nicht veröffentlicht), Entscheidung 2005/718/EG (ABl. L 271 vom 15.10.2005, S. 51) und Entscheidung 2006/514/EG (ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 35).

³⁹ Mitteilung 2006/C 171/04 der Kommission (ABl. C 171 vom 22.7.2006, S. 23).

⁴⁰ Verletzungen bei Kindern (0-14 Jahre), Daten aus den Jahren 2002-2004. Siehe <https://webgate.ec.europa.eu/idb>

die bei der Normung Vorrang genießen sollten. Die Studie enthält auch eine erste Risikobewertung und vorläufige Sicherheitsanforderungen. Im Verlauf des Jahres 2009 sollen entsprechende Entscheidungen zu diesen Sicherheitsanforderungen erlassen werden.

Bei durch Brände verursachten Unfällen und Verletzungen verfolgt die Kommission weiterhin die Strategie, den Brandschutz in Wohnräumen zu verbessern. Die Kommission sucht nach Wegen zur Verbesserung der Sicherheit entflammbarer Oberflächen und Materialien in Wohnräumen, die sich beispielsweise in Möbeln, Einrichtungsgegenständen, Kleidungsstücken und Fernsehgeräten befinden. Es gibt bereits eine Reihe nicht bindender europäischer Normen in diesem Bereich, Diskussionen mit den Mitgliedstaaten haben jedoch gezeigt, dass diese Normen nicht voll zufriedenstellen, insbesondere was den Einsatz von Flammenschutzmitteln betrifft. Ein wichtiger erster Schritt ist daher die Sammlung umfassender Informationen über die in Flammenschutzmitteln verwendeten chemischen Stoffe, um einen befriedigenden Kompromiss zwischen Brandschutz, Gesundheit und Umweltschutz zu finden, der sich in den Sicherheitsnormen niederschlägt.

3.6. Sicherheit von Dienstleistungen

In Bezug auf die Sicherheit von Dienstleistungen für Verbraucher hat die Kommission festgestellt, dass unter den Mitgliedstaaten keine Einigung über den angemessenen Umfang gemeinschaftlicher Maßnahmen besteht. Aus der öffentlichen Meinung und dem politischen Druck durch das Europäische Parlament lässt sich jedoch ablesen, dass Maßnahmen auf europäischer Ebene nötig sind, um allgemeine Gefahren und Unfälle einzudämmen, etwa beim Brandschutz in Hotels.

Die Notwendigkeit zur Verbesserung des derzeitigen europaweiten Systems zur Überwachung von Unfällen und Verletzungen, auch derjenigen, die mit Dienstleistungen in Verbindung stehen, ist in mehreren Vorschlägen der Kommission dokumentiert, die sich mit der Vermeidung von Verletzungen und der Förderung der Sicherheit befassen⁴¹.

Im Jahr 2007 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Rahmenverordnung zu Gemeinschaftsstatistiken über öffentliche Gesundheit und über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz⁴² angenommen. Der Mangel an Vergleichsdaten hat die Kommission allerdings nicht daran gehindert, neue Initiativen zu verfolgen, die vor allem darauf abzielen, die Beteiligten zu sensibilisieren und dazu zu bewegen, Schwerpunkte für gemeinschaftliche Maßnahmen wie etwa die Sicherheit in Hotels in Angriff zu nehmen.

Infolge des von der Kommission im Bereich Dienstleistungen vergebenen Auftrags M/371 hat das CEN eine Studie durchgeführt, um die Realisierbarkeit eines Normungsprogramms zu den Anforderungen, die an die Erbringung von Dienstleistungen und ihre Sicherheitsaspekte zu stellen sind, zu eruieren⁴³.

⁴¹ KOM(2006) 328 und KOM(2006) 329.

⁴² KOM(2007) 46.

⁴³ Siehe <http://www.cen.eu/cenorm/sectors/nbo/value/chesss/index.asp>.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

4.1. Allgemeine Hinweise

Die Richtlinie hat sich als wirkungsvolles Instrument zur Gewährleistung eines hohen Standards beim Verbraucherschutz erwiesen. Sie hat dazu beigetragen, eine große Zahl gefährlicher Produkte auf dem europäischen Markt auszumachen und vom Markt zu entfernen. Das durch die Richtlinie eingeführte RAPEX-System hat den Rechtsrahmen, der für einige wichtige Verbrauchsgüter wie Spielzeug, Kosmetika, Elektrogeräte und Elektroleuchten, persönliche Schutzausrüstung und Kraftfahrzeuge bereits existierte, durch ein spezifisches System zum raschen Austausch von Informationen und Warnungen ergänzt.

4.2. Umsetzung

Obwohl die Richtlinie in den Mitgliedstaaten insgesamt angemessen umgesetzt wurde, bestehen noch immer gewisse Unterschiede. Die Kommissionsdienststellen arbeiten zusammen mit den Mitgliedstaaten an der Frage, ob in bestimmten EU-Staaten weitere Maßnahmen notwendig sind; dabei behält sich die Kommission jedoch das Recht vor, gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Dies betrifft in erster Linie die Einhaltung der in Artikel 13 der Richtlinie genannten Fristen für die Durchsetzung der Maßnahmen.

4.3. Marktüberwachung

Der große Anstieg bei der Zahl der RAPEX-Meldungen in den vergangenen vier Jahren ist ein klarer Hinweis auf den Erfolg der durch die Richtlinie vorgeschriebenen Marktüberwachung. Auf einem zunehmend globalen Markt mit zunehmend mehr Produkten, die aus Drittländern in die EU gelangen, ist jedoch eine stärkere Koordination bei den Marktüberwachungsmaßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten erforderlich, zu der auch die Kooperation mit den Zollbehörden zählt.

Eine derartige Koordination würde von der Einführung gemeinsam vereinbarter bewährter Verfahren (wie denen, die sich aus dem EMARS-Projekt ergeben haben), vom stärkeren Informationsaustausch zwischen den Behörden in den Mitgliedstaaten unter Einsatz der vorhandenen IT-Instrumente, der ordnungsgemäßen Umsetzung der im neuen Rechtsrahmen vorgesehenen Bestimmungen und einer stärkeren Rolle der Kommission bei der gemeinsamen Prioritätensetzung für die Marktüberwachung profitieren.

4.4. RAPEX

Viele Länder betrachten die Richtlinie und insbesondere das RAPEX-System als Richtschnur; mehrere nationale, regionale und internationale Organisationen haben Interesse an einer Beteiligung an dem System geäußert oder um Unterstützung beim Aufbau vergleichbarer Systeme gebeten.

Auch wenn der zahlenmäßige Anstieg der Meldungen den Druck auf das System erhöht hat, ist er dennoch als klarer Indikator dafür zu sehen, dass sich der Verbraucherschutz auf europäischer Ebene verbessert hat. Die Zunahme an

gemeldeten Maßnahmen, die von den Wirtschaftsakteuren direkt ergriffen wurden, um die von bestimmten Verbrauchsgütern ausgehenden Gefahren einzudämmen, zeigt ebenfalls, dass verantwortungsbewusste Unternehmen die Produktsicherheit ernst nehmen und die Verpflichtungen respektieren, die ihnen die Richtlinie auferlegt.

4.5. Rückverfolgbarkeit von Produkten

Die Angabe des Herstellers auf dem Produkt oder der Verpackung ist ein wichtiger Faktor zur Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit⁴⁴. Allerdings ist diese Anforderung nicht in den Rechtsvorschriften aller Mitgliedstaaten als verbindlich vorgeschrieben, was unbefriedigende Auswirkungen hat. Falls die Marktüberwachungsbehörde den Hersteller oder Einführer eines Produkts, das als gefährlich gilt, nicht ausfindig machen kann, kann sie keine vollumfänglich wirksamen Maßnahmen ergreifen. Es ließen sich Verbesserungen erzielen, wenn der verbindliche Charakter dieser Angaben klargestellt würde und alle Produkte die Informationen über den für die Produktsicherheit verantwortlichen Wirtschaftsakteur tragen würden. Dies hätte auch eine stärkere Annäherung an die im Beschluss über den neuen Rechtsrahmen dargelegten Bestimmungen zur Folge, nach denen Hersteller oder Einführer ihren Namen, ihren eingetragenen Handelsnamen oder ihre eingetragene Handelsmarke sowie ihre Kontaktanschrift auf dem Produkt angeben müssen.⁴⁵

4.6. Gemeinschaftsmaßnahmen nach Artikel 13 der Richtlinie

Obgleich unter bestimmten Umständen befristete Maßnahmen notwendig sind, enthält die Richtlinie keine spezifischen Bestimmungen, die ein dauerhaftes Verbot von Produkten, die keinen harmonisierten Regeln unterliegen, ausdrücklich erlauben, wenn sich ein Produkt unmissverständlich als gefährlich erwiesen hat⁴⁶.

4.7. Normung

Die Vorschriften zur Normung sollten vereinfacht werden, um mehr Flexibilität zu schaffen. Es sollte möglich gemacht werden, für eine bestimmte Produktkategorie (z. B. Babyartikel, Möbel, Bekleidung) Sicherheitsanforderungen festzulegen und auf deren Basis einen „Rahmen-“ oder „Dauer-“Auftrag an die europäischen Normungsgremien zu vergeben. Dadurch würde die langwierige Prozedur zur Erstellung von Sicherheitsanforderungen für jedes einzelne Produkt verkürzt. Zudem könnte so schneller auf technische Fortschritte und neue Risiken reagiert werden.

Die Kommission sollte außerdem in der Lage sein, auch ohne zugehörigen Normungsauftrag einen Verweis auf eine von einem europäischen Normungsgremium erlassene Norm zu veröffentlichen, wenn das unter die Norm fallende Produkt zu einer bereits vorher benannten Produktkategorie gehört, für die

⁴⁴ Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 4 Buchstabe a der Richtlinie.

⁴⁵ Beschluss Nr. 768/2008/EG, Anhang I, Artikel R2 Absatz 6 und Artikel R4 Absatz 3.

⁴⁶ Siehe RAPEX-Jahresbericht 2007 und Eurobarometer-Bericht vom Oktober 2008:

http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/docs/rapex_annualreport2008_en.pdf.

http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/fl224%20eurobar_cbs_analrep.pdf.

die Kommission einschlägige Sicherheitsanforderungen festgelegt hat und die Norm diesen Anforderungen genügt. Die daraus resultierende Konformitätsvermutung mit der allgemeinen Sicherheitsanforderung würde die Unternehmen zur Einhaltung der Anforderung motivieren und den Verbraucherschutz erhöhen.