

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die allgemeine
Produktsicherheit

KOM(89) 162 endg.; Ratsdok. 7480/89

Punkt der 605. Sitzung des Bundesrates am 20. Oktober 1989

A

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen
Gemeinschaften (EG),
der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik (AS)
der Rechtsausschuß (R) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung
zu nehmen:

Zur Rechtsgrundlage

1. - Angesichts der Vielzahl bereits erlassener und noch zu
erwartender gemeinschaftsrechtlicher Regelungen über
die Sicherheit von wirtschaftlich bedeutsamen
Produkten,

EG
AS
R
Wi

Ausgeliefert am 10. OKT. 1989 ...

- AS
R
(bei Annahme
entfällt 3.)
2. - im Hinblick auf die beabsichtigte generelle Anwendung der Grundsätze der Gleichwertigkeit und der gegenseitigen Anerkennung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auch im Bereich der Produktsicherheit,
- EG
Wi
3. - im Hinblick auf die beabsichtigte weitgehende Anwendung der Grundsätze der Gleichwertigkeit und der gegenseitigen Anerkennung der Regelungen der Mitgliedstaaten auch im Bereich der Produktsicherheit entsprechend dem neuen Konzept der Harmonisierung,
- R
(bei Annahme
entfällt 5.)
4. - wegen der positiven Auswirkungen, die von der Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte auf die Herstellung sicherer Erzeugnisse zu erwarten sind,
- EG
Wi
5. - unter Berücksichtigung der präventiven Wirkung, die von der Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte auf die Herstellung sicherer Erzeugnisse zu erwarten ist,
- EG
R
Wi
6. - wegen des schon aus wirtschaftlichen Gründen anzunehmenden großen Eigeninteresses der Hersteller, nur sichere Produkte auf den Markt zu bringen,
- EG
Wi
(bei Annahme
entfällt 8.)
7. sieht der Bundesrat keinen Bedarf für eine umfassende, alle Produkte einbeziehende Gemeinschaftsregelung über die Produktsicherheit,
- AS
R
8. hat der Bundesrat erhebliche Zweifel, ob die unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in bezug auf die allgemeine Produktsicherheit zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen führen oder sonst das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen. Nur unter dieser Voraussetzung könnte aber der Erlass der vorgesehenen Richtlinie erforderlich sein.

...

- EG
Wi
9. Dies gilt um so mehr, als der Richtlinienvorschlag ein Übermaß an bürokratischer Reglementierung aufweist, das insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen erhebliche zusätzliche Lasten aufbürden und den auf Gemeinschaftsebene sowie in den Mitgliedstaaten verfolgten Bestrebungen nach Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung zuwiderlaufen würde.
- EG
Wi
(bei Annahme entfällt 11.)
10. Die Bundesregierung wird daher gebeten, dem Richtlinienvorschlag in der vorliegenden Fassung nicht zuzustimmen.
- AS
R
11. Die Bundesregierung wird gebeten, diese Frage mit besonderer Sorgfalt zu prüfen und die Richtlinie abzulehnen, sofern ihre Erforderlichkeit nicht mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden kann.
- R
12. Mit der in der Begründung des Richtlinienvorschlages dargelegten Erwägung, beim europäischen Durchschnittsbürger solle das Vertrauen in das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gestärkt werden, kann die Erforderlichkeit der Richtlinie nach Auffassung des Bundesrates jedenfalls nicht begründet werden.

Zu den Organzuständigkeiten (Artikel 12 bis 14)

- EG
Wi
13. Die der EG-Kommission in Fällen der Dringlichkeit oder zur einheitlichen Anwendung eingeräumten weitgehenden Befugnisse entsprechen weder der Zielrichtung des Artikels 36 EWGV noch dem bewährten Schutzklauselverfahren nach Artikel 100 a Abs. 5 EWGV.

...

- AS
R
14. Bei der in Artikel 14 Abs. 1 UAbs. 2 vorgesehenen Befugnis der Kommission, Maßnahmen zu erlassen, die "unmittelbar gelten", ist unklar, ob es sich um Entscheidungen handeln soll, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind, oder ob die Maßnahmen der Kommission unmittelbare Geltung für die betroffenen Lieferanten haben sollen. Dementsprechend wird auch nicht hinreichend deutlich, welche Maßnahmen gemäß Artikel 14 Abs. 3 von den Mitgliedstaaten zu treffen sind, um die Entscheidungen der Kommission "durchzuführen".
- AS
R
(bei Annahme entfällt 16.)
15. Eine Entscheidungsbefugnis der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten des Inhalts, daß deren zuständige Behörden bestimmte Maßnahmen gegenüber den betroffenen Lieferanten zu treffen haben, sollte mit Nachdruck abgelehnt werden, weil durch solche Entscheidungen in das den Mitgliedstaaten zustehende Recht zum eigenverantwortlichen Vollzug der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts eingegriffen und eine der Gemeinschaft insoweit nicht zustehende Weisungsbefugnis gegenüber den nationalen Behörden in Anspruch genommen würde.
- EG
Wi
16. Auf jeden Fall ist das den Mitgliedstaaten zustehende Recht zum eigenverantwortlichen Vollzug der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, so wie dies in den bereits geltenden Spezialrichtlinien auf dem Gebiet der Produktsicherheit vorgesehen ist. Auch unter dem Gesichtspunkt eines effizienten Verbraucherschutzes ist die vorgeschlagene Kompetenzverlagerung auf die Kommission abzulehnen. Eine effektive Gefahrenabwehr ist nur dann gesichert, wenn die Fachbehörde, die dem Risiko am nächsten ist, rasch tätig werden kann.

- EG
Wi
17. Im übrigen wird die dem Rat eingeräumte Frist von fünf Arbeitstagen zur Fassung eines Beschlusses, der von der Maßnahme der Kommission abweicht, als viel zu kurz angesehen.

Die Bundesregierung wird daher gebeten,

- soweit Bedarf zur Erfassung weiterer risikoträchtiger Produkte besteht, sich in erster Linie für eine Regelung nach dem Schutzklauselverfahren gemäß Artikel 100 a EWGV einsetzen,
- den eigenverantwortlichen Vollzug durch die fachlich zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sicherzustellen und
- falls der Kommission nach Artikel 155 vierter Spiegelstrich EWGV Durchführungsbefugnisse übertragen werden, darauf hinzuwirken, daß dem Rat ein volles Mitspracherecht im Sinne der Entscheidung des Rates 87/373/EWGV vom 13. Juni 1987 gewährt wird. Zumindest muß ihm eine angemessene Frist zur Fassung eines abweichenden Beschlusses zur Verfügung stehen.

Zu den einzelnen Vorschriften

Artikel 1 und 2

- EG
Wi
(bei Annahme
entfällt 19.)
18. Eigentliches Anliegen einer Allgemeinen Produktsicherheitsrichtlinie muß nach Auffassung des Bundesrates der Verbraucherschutz sein. Infolgedessen sollte der Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlages auf Konsumgüter beschränkt werden und nicht alle Produkte schlechthin umfassen. Der weite Anwendungsbereich wird den unter-

...

schiedlichen Produktrisiken und Risikoursachen nicht gerecht. Mit einer Beschränkung auf Konsumgüter würde zudem verhindert, daß sachfremde Regelungsbereiche, wie z. B. der Schutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz, in den Richtlinienvorschlag einbezogen werden. Der gemeinschaftsrechtliche Schutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz erfolgt durch eigenständige Regelungen auf der Grundlage von Artikel 118 a EWGV.

AS

19. Die Auffangvorschrift ist allerdings aus der Sicht des Arbeitsschutzes und der Sicherheitstechnik notwendig, damit einem Mitgliedstaat, der zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben von Arbeitnehmern Maßnahmen ergreift, nicht entgegengehalten werden kann, er schaffe in einem ungeregelten Bereich ein Handelshemmnis. Die Richtlinie stellt klar, daß zur Abwehr einer Gefahr entsprechend Artikel 36 des EWG-Vertrages die erforderlichen Schutzmaßnahmen getroffen werden können. Im Bereich des Arbeitsschutzes und der Sicherheitstechnik ist die Sicherheit noch nicht erschöpfend geregelt. So werden z. B. durch die Richtlinie über das Gerätesicherheitsgesetz hinaus nicht verwendungsfertige technische Arbeitsmittel, Ausgangs- und Zwischenprodukte sowie Händler erfaßt, die Produkte aus gekauften Teilen zusammensetzen. Spezielle EG-Richtlinien fehlen z. B. für Werkzeuge, Lüftungs-, Heiz- und Beleuchtungseinrichtungen.

EG
Wi

20. Gravierende Bedenken sind auch gegen die vorgesehene Geltung des Richtlinienvorschlags neben den einzelnen für verschiedene Konsumgüter bereits bestehenden Spezialregelungen zu erheben, weil dadurch

...

- bei der weitaus überwiegenden Zahl der Konsumgüter ein Nebeneinander zweier verbindlicher Regelungen bestehen würde,
- die von der Kommission geforderten Kompetenzen zu gleichzeitig bestehenden, unterschiedlichen Maßnahmen eines Mitgliedstaates nach der Spezialregelung und der Kommission nach der Produktsicherheitsrichtlinie führen können.

Da ein Regelungsbedarf allenfalls für diejenigen Konsumgüter bejaht werden kann, die nicht durch Spezialregelungen abgedeckt sind, wird die Bundesregierung gebeten, auf eine entsprechende Änderung des Richtlinienvorschlags hinzuwirken.

- AS 21. Die Richtlinie sollte auch für das Ausstellen von Produkten gelten. Wird auf Messen oder Märkten ein Produkt ausgestellt, von dem erhebliche Gefahren ausgehen, muß die Behörde die Befugnis haben, das Ausstellen des Produktes sofort zu verbieten.
- AS 22. Der Geltungsbereich der Richtlinie sollte nicht auf die voraussehbare Gebrauchsdauer von Produkten abstellen. Die voraussehbare Gebrauchsdauer hat lediglich Bedeutung für die Definition der unvertretbaren Gefahr.
- AS 23. Unter die Richtlinie sollten nicht nur industriell hergestellte Produkte fallen, wie dies in Artikel 2 Buchstabe a vorgesehen ist. Die Richtlinie sollte auch handwerklich hergestellte Produkte erfassen.

...

- AS 24. In Artikel 2 Buchstabe a, erster und zweiter Spiegelstrich sollte eindeutiger festgelegt werden, daß die aufgeführten "Teile" als Produkte im Sinne der Richtlinie eingestuft werden können.
- EG
Wi
(bei Annahme
entfällt 26.) 25. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollten die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe - z. B. "vorhersehbare Gebrauchsdauer", "unvertretbare Gefahr", "normale Umstände", "billigerweise vorhersehbarer Ge- und Verbrauch" - eindeutiger definiert und die Terminologie dem schon vorhandenen Gemeinschaftsrecht - z. B. der Produkthaftungsrichtlinie - angepaßt werden.
- AS 26. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollten die unbestimmten Rechtsbegriffe wie "normale Umstände", "unvertretbare Gefahr", "billigerweise vorhersehbarer Ge- und Verbrauch" eindeutiger definiert werden. Unter dem Begriff der unvertretbaren Gefahr sollte die konkrete Gefahr für Leben und Gesundheit von Menschen im Sinne des Ordnungsrechtes verstanden werden.

Artikel 4

- AS 27. In Artikel 4 ist deutlich zum Ausdruck zu bringen, daß eine erhebliche Restgefahr durch technische Maßnahmen und nicht durch hinweisende Sicherheit zu beseitigen ist. In Artikel 4 sollte zudem berücksichtigt werden, daß auch die Aufstellung des Produktes für den Gefahrenschutz von Bedeutung ist.

EG
Wi

28. Die in Artikel 4 Abs. 2 enthaltene Regelung, daß "jeder voraussichtliche Benutzer oder Verbraucher die Restgefahr selbst prüfen kann", erscheint zu weitgehend. Sie ist für die betroffenen Unternehmen mit erheblichen zusätzlichen Belastungen verbunden. Möglicherweise gibt es auch Produkte, auf denen die vorgeschriebenen Warnhinweise nicht angebracht werden können, so daß insoweit von den Unternehmen Unmögliches verlangt würde. Die Bundesregierung wird daher gebeten, dies zu überprüfen und ggf. auf eine entsprechende Änderung der Vorschrift hinzuwirken.

AS

29. In Artikel 4 Abs. 2 sollte jedenfalls klargestellt werden, daß Gefahrenhinweise in einer Art und Weise erfolgen, die es dem Verbraucher ermöglichen, Restgefahren ausreichend zu beurteilen.

Artikel 5

EG
Wi

30. Während die Richtlinie über die Produkthaftung bei den allgemeinen Sicherheitsanforderungen auf den "Stand der Technik" abstellt, bezieht sich Artikel 5 Abs. 2 ohne ersichtlichen Grund auf den weitestgehenden Begriff des "Standes von Wissenschaft und Technik". Da diese Formel in der Regel nur bei Abwehr besonders großer Gefahren für die Umwelt und im Bereich sehr innovationsfreudiger und gefährlicher Technologien verwendet wird, wird die Bundesregierung gebeten, darauf hinzuwirken, die Vorsorge auf den Stand der Technik zu beschränken.

...

Artikel 6

EG
Wi

31. Die umfassende Produktbeobachtungspflicht des Herstellers, Importeurs und Händlers, die jedes Stadium des Ge- und Verbrauchs erfaßt, beginnend mit der Vermarktung bis zur Beseitigung als Abfall, erfordert von den Anbietern einen bürokratischen Aufwand, der insbesondere kleinen Anbietern nicht mehr zuzumuten ist. Ihnen fehlt in der Regel die Möglichkeit, jedes von ihnen hergestellte oder vertriebene Produkt auf alle Risiken hin zu überprüfen, die sich beispielsweise bei einem unterschiedlichen Gebrauch auf Teilmärkte des Binnenmarktes ergeben können. Damit wäre für kleine und mittlere Unternehmen die Marktdurchdringung entgegen der Intention der Kommission erschwert, vgl. Ausführungen über die Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, Abschnitt III Nr. 2, 3, und 5, (S. 37 ff.).

Artikel 7

EG
R
Wi

32. Die in Artikel 7 Abs. 1 vorgesehenen rechtlichen Vorgaben für die Funktionen, die die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auszuüben haben, gehen über bloße Konkretisierungen der sich aus Artikel 5 EWGV ergebenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, für eine ordnungsgemäße Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften zu sorgen, weit hinaus und stellen nicht gerechtfertigte Eingriffe in das Recht der Mitgliedstaaten dar, den Aufgaben- und Funktionsbereich sowie die Befugnisse ihrer Behörden eigenständig zu regeln.

...

- AS 33. Artikel 7 Abs. 1 Buchstabe a erweckt den Eindruck, als ob zur Durchführung der Richtlinie Zentralbehörden eingerichtet werden müßten. Tatsächlich liegt der Vollzug der Vorschriften auf dem Gebiet des Gefahrenschutzes weitgehend bei den Ländern.

Es muß klargestellt werden, daß dieser Kompetenzverteilung Artikel 7 Abs. 1 nicht entgegensteht.

- EG
R 34. Unter diesem Gesichtspunkt zu beanstanden sind jedenfalls die in Artikel 7 Abs. 1 Buchstabe c bis e vorgesehenen Regelungen. Bei Artikel 7 Abs. 1 Buchstabe d kommt hinzu, daß die zuständigen Behörden zum Zugriff auf höchst sensible Daten Privater verpflichtet würden. Die Begründung eines umfassenden Zugriffsrechts dieser Art wäre in der Bundesrepublik im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung allenfalls in sehr engen Grenzen verfassungsrechtlich zulässig.

Die Bundesregierung wird daher gebeten, auf eine Streichung der Buchstaben c bis e des Artikels 7 Abs. 1 hinzuwirken.

Artikel 8

- EG
AS
R 35. Da die in Artikel 8 Abs. 2 vorgesehene Überprüfung nationaler Maßnahmen in den Fällen des Artikels 14 dazu führen soll, daß diese Maßnahmen von der Kommission aufgehoben, geändert oder durch andere ersetzt werden können, ist diese Regelung nachdrücklich abzulehnen. Der Gemeinschaft stehen derartige Eingriffsbefugnisse in das Verwaltungshandeln der nationalen Behörden nicht zu.

Artikel 9

EG
R

36. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, nachdrücklich auf eine Streichung des Artikels 9 Abs. 5 hinzuwirken, soweit dort für den Vollzug von Gemeinschaftsrecht die Konzentration von Verwaltungszuständigkeiten bei einer einzigen nationalen Behörde verlangt wird. Eine solche Regelung stellt einen gemeinschaftsrechtlich unzulässigen Eingriff in die interne Zuständigkeitsverteilung der Mitgliedstaaten dar und hätte in der Bundesrepublik die Begründung neuer Verwaltungskompetenzen von Bundesstellen zur Folge, was im wesentlichen nur auf der Grundlage des Artikels 87 Abs. 3 GG und unter den dort geregelten Voraussetzungen zulässig ist.

Artikel 10

AS

37. Die in Artikel 10 vorgesehene zeitliche Befristung eines Lieferverbotes auf höchstens drei Monate ist im Hinblick auf den Gefahrenschutz nicht tragbar. Zum Beispiel könnte diese Frist durch formale Eingaben gemäß Artikel 10 Abs. 1 Buchstabe c geschickt überbrückt werden. Um dies zu erschweren, sollte die Frist zumindest auf sechs Monate angehoben werden.

Artikel 17

EG
R

38. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, daß in gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften keine detaillierten verwaltungsverfahrenrechtlichen Bestimmungen getroffen werden, wie sie in Artikel 17

...

Abs. 1 vorgesehen sind. Regelungen dieser Art sollten - weil für einen wirksamen und einheitlichen Vollzug in der Regel nicht erforderlich - grundsätzlich dem nationalen Recht überlassen bleiben. Dies gilt vor allem für die Aufstellung des Erfordernisses einer Rechtsbehelfsbelehrung.

EG
R 39. Der in Artikel 17 Abs. 2 vorgesehene Haftungsausschluß weist nach Auffassung des Bundesrates mit dem Ziel der Richtlinie, Behinderungen des innergemeinschaftlichen Handels und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Binnenmarktes zu beseitigen, keinen hinreichend engen sachlichen Zusammenhang auf und wird daher nicht von der Ermächtigungsgrundlage des Artikels 100 a EWGV gedeckt. Denn von eventuellen Schadensersatzverpflichtungen werden nicht die Lieferanten betroffen. Jedenfalls sollte Artikel 17 Abs. 2 deswegen abgelehnt werden, weil mit einer solchen Regelung in nicht gerechtfertigter und pauschaler Weise in die nationalen Systeme der Schadensersatzleistungen eingegriffen würde. Dies gilt vor allem dann, wenn der Haftungsausschluß auch für Schadensersatzansprüche wegen Amtspflichtverletzungen gelten sollte.

EG
R 40. Aus den vorstehend dargelegten Gründen sollte auch Artikel 17 Abs. 3 gestrichen werden. Jedenfalls besteht kein sachgerechter Grund dafür, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, in Abweichung von ihren generellen nationalen Regelungen über die Verpflichtung zur Leistung von Schadensersatz einen Sondertatbestand für die Fälle ungerechtfertigter Kritik an der Sicherheit von Produkten zu schaffen.

...

Artikel 18

- EG
R
41. Soweit die Mitgliedstaaten durch Artikel 18 auch zum Erlaß von Rechtsvorschriften verpflichtet werden sollen, die "angemessene Sanktionen" vorsehen, erinnert der Bundesrat an seine von ihm ständig vertretene Auffassung, daß die EWG keine Kompetenz hat, die Mitgliedstaaten zum Erlaß von Straf- oder Bußgeldvorschriften zu verpflichten.

Zu verschiedenen Artikeln

- AS
42. Die in verschiedenen Artikeln verwendeten Gefahrenezuordnungsbegriffe wie
- unvertretbare Gefahr,
 - schwerwiegende und unmittelbare Gefahr,
 - unmittelbarer und schwerwiegender Natur,
 - unmittelbar und schwere unvertretbare Gefahr,
 - unmittelbar oder mittelbar die Sicherheit und Gesundheit,
 - unvertretbare Gefahr, die unmittelbar und von schwerwiegender Natur ist,
- sollten vereinheitlicht werden.

B

43. Der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage Kenntnis zu nehmen.