

Stellungnahme

zum Vorschlag für eine „EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit“ COM(2021) 346 final



Hintergrund

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist seit über 100 Jahren die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels – des drittgrößten Wirtschaftszweigs in Deutschland – mit insgesamt drei Millionen Beschäftigten und gut 535 Milliarden Euro Jahresumsatz. Er vertritt die Belange und Interessen von rund 300.000 Einzelhandelsunternehmen – aller Branchen, Standorte und Betriebsgrößen. Bei 50 Millionen Kundenkontakten täglich versorgt der Einzelhandel seine Kunden mit der kompletten Bandbreite an Produkten – über alle Vertriebskanäle.

Die EU-Kommission hat im Juni 2021 einen umfassenden Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit vorgelegt, mit dem die Umwandlung der Richtlinie in eine Verordnung einhergeht. Da die bestehende Richtlinie bereits aus dem Jahr 2011 datiert, sei laut Kommission eine Anpassung an die Herausforderungen notwendig, die sich aus neuen Technologien und dem Onlinehandel ergeben. Die Initiative soll auch zukünftig die Sicherheit von Non-Food-Erzeugnissen sowie eine effizientere Marktüberwachung gewährleisten.

Position des HDE

Der HDE-Online-Monitor 2021¹ zeigt, dass knapp 10% des Online-Handels von deutschen Verbrauchern bei ausländischen Anbietern getätigt werden. Das entspricht einem Umsatzvolumen von 7,1 Mrd. Euro. Gleichzeitig gibt es ein wachsendes Problem bei der Einfuhr nicht konformer Produkte in die EU, die potenziell sowohl Verbrauchern schaden als auch gesetzestreue Unternehmen erheblich benachteiligen. Seit Jahren gibt es Klagen, dass insbesondere aus Asien stammende Produkte online an deutsche Verbraucher verkauft werden, obwohl sie in Deutschland nicht verkehrsfähig sind. Mangelnde Qualität, gesundheitsgefährdende Inhaltsstoffe und falsche Kennzeichnungen werden immer wieder entdeckt. Im Jahr 2020 betrafen etwa 50% der EU-Warmmeldungen zu gefährlichen Gütern Einfuhren aus China und Hongkong².

Seit dem 16. Juli 2021 ist die neue EU-Marktüberwachungsverordnung unmittelbar in allen EU-Mitgliedstaaten anwendbar. Durch die Verordnung soll u.a. die Marktüberwachung im Online-Handel verbessert werden. Viele Produkte aus dem harmonisierten Produktbereich dürfen danach nur noch auf dem Markt bereitgestellt werden, wenn es einen in der EU niedergelassenen Wirtschaftsakteur gibt. Fulfillment-Dienstleister haben als Wirtschaftsakteur künftig mehr Pflichten zu erfüllen, insbesondere wenn kein anderer Wirtschaftsakteur in der EU niedergelassen ist. Die Marktüberwachungsbehörden erhalten zusätzliche Befugnisse und nicht zuletzt haben auch Betreiber von Online-Marktplätzen mit den Marktüberwachungsbehörden zusammenzuarbeiten, um Risiken durch ein auf ihrer Plattform angebotenes Produkt zu vermeiden. Der Verkauf über Marktplätze ist aber nur ein Vertriebsweg. Darüber hinaus werden Produkte auch über Anzeigen via Social Media oder Portale bzw. Online-Shops ohne Niederlassung in der EU direkt vertrieben.

¹ <https://einzelhandel.de/online-monitor>

² https://www.eurocommerce.eu/media/197447/2021.06.30_-_product_safety_rules.pdf



Die Zollbehörden können angesichts des wachsenden Online-Handels allenfalls einen Bruchteil der schätzungsweise über 300 Millionen Sendungen (lt. Generalzolldirektion), die im Online-Handel aus Nicht-EU-Ländern nach Deutschland an Endkonsumenten versandt werden, kontrollieren. Die Kontrolle der Direktimporte von Waren mittels B2C-Paketsendungen aus Nicht-EU-Staaten bleibt eine große Herausforderung für die Behörden. Die schiere Anzahl der Pakete darf keine Begründung sein, die Durchsetzung der geltenden Gesetze insbesondere im Bereich Steuern, Zoll und Verkehrsfähigkeit der Produkte gar nicht oder nur in geringem Masse sicherzustellen. Die Inpflichtnahme von Fulfillment-Dienstleistern und Marktplätzen durch die neue Marktüberwachungsverordnung wird jedoch alleine das Problem nicht lösen, solange die Finanzverwaltung und der Zoll nicht konsequent digitalisiert werden und ihre Daten austauschen. Wir haben in erster Linie kein Regulierungs- sondern ein Vollzugsproblem. Um dieses zu lösen, können wir uns digitale Mittel zu Nutze machen (siehe dazu auch die Ausführungen unter 10.).

1. Allgemeiner Regulierungsansatz

Wir begrüßen die Absicht der Kommission die Vorschriften der neuen Produktsicherheitsverordnung (PSVO) an das New Legislative Framework (Beschluss 768/2008) und die Marktüberwachungsverordnung 2019/1020/EU (MÜVO) anzupassen, um einen einheitlichen Rechtsrahmen für harmonisierte und nicht harmonisierte Produkte zu schaffen.

Besonders die Konsistenz mit dem Produktsicherheitsrecht im harmonisierten Produktbereich wird durch den Verordnungsentwurf bisher jedoch nicht erreicht. Die Regelungen des Art. 18 würden zu unterschiedlichen Regelungsniveaus abhängig vom Vertriebskanal führen und den Onlinehandel mit erheblichen Bürokratiekosten belasten. Insbesondere für kleine und mittelständische Einzelhändler, die zur Existenzsicherung ein zweites Standbein neben dem stationären Ladengeschäft aufbauen müssen, wären die neuen Regelungen des Art. 18 ein starkes Hemmnis beim Aufbau eines Online-Vertriebskanals (siehe dazu ausführlich unter 7.).

Insgesamt würden viele neue Vorschriften zu erheblichen zusätzlichen Bürokratiekosten für die Wirtschaftsakteure führen. Wir möchten daher an das Ziel der Kommission erinnern, die bürokratischen Belastungen abzubauen. Hierzu bedarf es größerer Anstrengungen, um die europäischen Wirtschaftsakteure, gerade die kleinen und mittleren Unternehmen nicht weiter zu belasten. Das Ziel des Bürokratieabbaus sollte sich auch in der Produktsicherheitsverordnung widerspiegeln.

Darüber hinaus sollte die neue Verordnung ausschließlich die Sicherheit im Hinblick auf die Anwendung von Produkten durch den Verbraucher regeln und nicht zahllose weitere Aspekte miteinschließen. Die Verwendung von Chemikalien oder auch die Umweltauswirkungen von Produkten (z.B. der Energieverbrauch) sind in anderen Bereichen des EU-Rechts abgedeckt und sollten hier nicht noch zusätzlich reguliert werden, um Kohärenz zu garantieren und Überlappungen zu vermeiden.

2. Definitionen (Art. 2)

Analog zur neuen MÜVO werden „Fulfillment-Dienstleister“ als Wirtschaftsakteure definiert. Zudem enthält der Vorschlag nun auch eine Begriffsbestimmung für „Online-Marktplatz“, die jener aus der Omnibus-Richtlinie zum EU-Verbraucherrecht entspricht. In diesem Zusammenhang – und vor dem



Hintergrund der laufenden Diskussion rund um den Digital Services Act (DSA), ist es wichtig, die Definitionen einheitlich und konsistent zu gestalten.

3. Sicherheitsaspekte eines Produktes (Art. 7)

Bei der Beurteilung, ob ein Produkt sicher ist, sollen laut Kommissionsvorschlag eine ganze Reihe neuer Aspekte berücksichtigt werden, u.a. geeignete Cybersicherheitsfunktionen sowie „die sich entwickelnden, lernenden und vorausschauenden Funktionalitäten eines Produkts“.

Jüngste Innovationen und Entwicklungen im Zusammenhang mit Künstlicher Intelligenz, IT-/Cybersicherheit und (externer) Software betreffen jedoch in der Regel den harmonisierten Produktbereich (z.B. Niederspannungsrichtlinie oder Funkanlagenrichtlinie) und sollten daher dort und nicht in der PSVO adressiert werden – wie bereits im Zuge des Vorschlags zur Revision der Richtlinie 2006/42/EG über Maschinen³ geschehen. Außerdem muss unserer Meinung nach für Produkte der Zeitpunkt des Inverkehrbringens ausschlaggebend bleiben.

4. Pflichten der Wirtschaftsakteure (Art. 8-12)

Die Pflichten der Wirtschaftsakteure sollten sich an den Pflichten des New Legislative Framework orientieren und keinesfalls darüber hinausgehen. In einigen Aspekten ist dagegen besonders zu berücksichtigen, dass die allgemeine Produktsicherheitsverordnung – im Gegensatz zu den harmonisierten Produktbereichen - für eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Produkte gilt, so dass die Pflichten so ausgestaltet sein sollten, dass sie mit verhältnismäßigem Aufwand für die Unternehmen zu erfüllen sind. Nach diesem Maßstab sollten einige Regelungen des Verordnungsvorschlags der Kommission überarbeitet werden.

a) Herstellerkennzeichnung (Art. 8 Abs. 7)

Nach Art. 5 Abs. 1 Uabs. 4 der bisher geltenden Produktsicherheitsrichtlinie kann die Herstellerkennzeichnung gleichrangig entweder auf dem Produkt selbst oder auf der Verpackung erfolgen. Art 8 Abs. 7 PSVO sieht jedoch vor, dass die Herstellerkennzeichnung nur auf der Verpackung erfolgen darf, wenn eine Kennzeichnung auf dem Produkt selbst nicht möglich ist. Dies entspricht zwar bereits der aktuellen deutschen Rechtslage, weil die Richtlinie in Deutschland insoweit überschießend umgesetzt worden ist. Die Erfahrungen in der Praxis haben jedoch gezeigt, dass immer wieder Unsicherheiten auftreten, wann eine Kennzeichnung auf dem Produkt nicht möglich und folglich eine Kennzeichnung auf der Verpackung zulässig ist.

Seitdem der Bundesgerichtshof im Jahr 2017 Abmahnungen von Händlern wegen fehlender oder fehlerhafter Herstellerkennzeichnungen zugelassen hat, war die Herstellerkennzeichnung immer wieder Gegenstand von Abmahnungen, die Einzelhändler und Handelsunternehmen stark belasten. Dabei steht unserer Einschätzung nach längst nicht immer das Ziel gleicher Wettbewerbsbedingungen im Vordergrund, sondern nicht selten ein eigenes finanzielles Interesse des Abmahmenden. Aus un-

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0202&qid=1619438327387>



serer Sicht wäre eine Kennzeichnung auf der Verpackung ausreichend, weil sie im Fall von Beanstandungen die Rückverfolgung der im Handel befindlichen Produkte zum Hersteller genauso gut ermöglicht.

Nach Art. 15 Abs. 3 ist für die verantwortliche Person nach Art. 4 MÜVO eine Angabe des Namens und der Postanschrift auf dem Produkt oder der Verpackung, dem Paket oder einem Begleitdokument vorgesehen. Es ist nicht überzeugend, wenn für Hersteller, Einführer und Händler völlig andere Maßstäbe gelten sollen als im internationalen Onlinehandel. Da für Fulfillment-Center eine Kennzeichnung auf dem Produkt selbst aus praktischen Gründen nicht in Betracht kommt und die Marktüberwachungsverordnung dies auch nicht vorsieht, ist es sachgerecht, auch den anderen Wirtschaftsakteuren die Herstellerkennzeichnung auf der Verpackung gleichrangig zur Kennzeichnung auf dem Produkt selbst zu ermöglichen. Der Zusatz „wo dies nicht möglich ist“ in Art. 8 Abs. 7 sollte daher gestrichen werden.

b) Digitale Bereitstellung von Gebrauchsanleitungen und Sicherheitsinformationen (Art. 8 Abs. 8)

Darüber hinaus erachten wir vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung und des technologischen Fortschritts die digitale Übertragung von Gebrauchsanleitungen und Sicherheitsinformationen in Kombination mit Hinweisen am Point-of-Sale (POS) und auf dem Kassenschein als Erfüllung der gebotenen Instruktionspflicht. Die Weitergabe sicherheitsrelevanter Informationen (z.B. Benutzeranleitung) an den Endkunden sollte auch digital - gleichwertig zur beleghaften Übergabe - möglich sein, mit einem entsprechenden Hinweis bzw. Link zur Tiny-URL auf dem Kassenschein oder einem QR-Code am POS o.ä. Der Paradigmenwechsel hin zu einer Gleichbehandlung der beleghaften und digitalen Informationsweitergabe sollte auch im Produktsicherheitsrecht vollzogen werden, da die Nutzung digitaler Informationskanäle de facto bei vielen Produktbereichen eine deutlich bessere Durchdringung mit den sicherheitsrelevanten Informationen – wie unter anderem bei loser Ware – in der Verbraucherschaft ermöglichen als der bisherige Status Quo einer ausschließlich beleghaften Übergabe. Möglichkeiten der digitalen Informationsweitergabe sollten daher in einer digitalisierten Gesellschaft angemessen berücksichtigt werden, da so z.B. auch Änderungen an den Informationen einfacher implementiert werden können und die Informationen einfacher in verschiedenen Sprachen angeboten werden können.

c) Beschwerderegister

In Bezug auf die Pflichten für Hersteller nach Art. 8 Abs. 2 im Zusammenhang mit „als gefährlich identifizierten Produkten“ bedarf es zudem deutlicher Klarstellungen. Unter anderem ist unklar, wie mit einer Beanstandung durch eine Behörde zu verfahren ist, die durch einen Nachtest widerlegt wird und ob eine Kundenbeschwerde bereits eine Beschwerde ist, über die Buch geführt werden muss.

d) Prüfpflichten der Händler (Art. 11)

Nach Art. 11 Abs. 1 soll der Händler überprüfen müssen, ob der Hersteller oder Importeur einem Produkt die Gebrauchsanleitung und Sicherheitsinformationen beigelegt hat. Es ist richtig, dass die jeweiligen EU-Vorschriften für bestimmte, auf europäischer Ebene harmonisierten Produkte, wie z.B. elektrische Geräte, den Händler dazu verpflichten, zu prüfen, ob die Sicherheitshinweise und die Bedie-



nungsanleitung dem Produkt beigefügt sind. Bei diesen Produkten ist dann stets auch vorgeschrieben, dass der Hersteller die Sicherheitsinformationen und Bedienungsanleitungen beizufügen hat. Vom Händler wird in diesen Fällen also lediglich eine formale Überprüfung verlangt, ob die genannten Informationen beigefügt sind, weil diese allen Produkten, die unter den jeweiligen Rechtsakt fallen, beizufügen sind. Eine inhaltliche Prüfung erfolgt zu recht nicht. Denn ansonsten würde man vom Händler erwarten, dass er das Produkt besser kennt und die von ihm ausgehenden Risiken besser bewerten kann als der Hersteller selbst.

Im Gegensatz zu den harmonisierten Rechtstakten findet die PSVO aber auf eine Vielzahl völlig unterschiedlicher Produkte Anwendung, die nicht spezialgesetzlich geregelt sind. Hierzu gehören beispielsweise Möbel, Dekorationsgegenstände, viele nicht elektrische Gartengeräte und bestimmte Haushaltsgegenstände. Bei diesen müssen der Hersteller und der Importeur nach Art. 8 Abs. 8 und Art 10 Abs. 4 entscheiden, welche Anleitungen und Informationen jeweils für das Produkt erforderlich sind und diese dem Produkt beifügen. In beiden Vorschriften ist richtigerweise geregelt, dass die Verpflichtung zur Beifügung der Gebrauchsanleitung und der Sicherheitsinformationen nicht besteht, wenn dies für die sichere Verwendung nicht erforderlich ist.

Wenn nun vom Händler erwartet würde, zu überprüfen, ob der Hersteller und der Importeur diese Verpflichtungen erfüllt haben, müsste der Händler für jedes Produkt eine inhaltliche Bewertung zur Erforderlichkeit einer Gebrauchsanleitung und etwaigen Sicherheitsinformationen vornehmen. Damit würde dem Händler letztlich jedoch die Aufgabe des Herstellers bzw. des Importeurs übertragen, zu entscheiden, welche Informationen für das jeweilige Produkt erforderlich sind. Dies widerspricht jedoch dem Grundgedanken des New Legislative Framework und kann vom Handel praktisch nicht gewährleistet werden, weil dieser das Produkt nicht genauso gut kennt wie der Hersteller. Daher fordern wir, diesen Teil der Händlerpflichten zu streichen.

5. Verantwortlicher Wirtschaftsakteur (Art. 15)

Der Vorschlag weitet das Konzept des in Art. 4 der MÜVO eingeführten verantwortlichen Wirtschaftsakteurs auf nicht harmonisierte Produkte aus. Dies begrüßen wir im Sinne der Einheitlichkeit und Rechtssicherheit ausdrücklich. Zusätzlich zu den Aufgaben aus Art. 4 Abs. 3 MÜVO soll der zuständige Wirtschaftsakteur in regelmäßigen Abständen Stichprobenprüfungen von nach dem Zufallsprinzip ausgewählten, auf dem Markt bereitgestellten Produkten durchführen. Es ist allerdings fragwürdig, die Pflicht zur Prüfung von Produkten hier quasi von der Marktüberwachung auf die Wirtschaftsakteure zu übertragen. Zudem ist vollkommen unklar, wie tiefgehend diese Stichprobenprüfung ausgestaltet sein muss. Dies bedarf einer Klarstellung.

6. Nachverfolgbarkeit von Produkten (Art. 17)

Die Kommission soll für bestimmte Produkte, Produktkategorien oder -gruppen, von denen eine ernste Gefahr für die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher ausgehen kann, von den Wirtschaftsakteuren, die diese Produkte in Verkehr bringen und auf dem Markt bereitstellen, verlangen können, dass sie ein System der Rückverfolgbarkeit einrichten oder einhalten.



Diese Bestimmung ist für die betroffenen Wirtschaftsakteure einerseits mit einer großen Unsicherheit verbunden, da sie nicht rechtssicher wissen wann und für welche Produkte sie mit einem solchen System rechnen müssen. Andererseits lässt Art. 17 Abs. 2 auf einen erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand schließen, ohne dass abschließend klar ist, welche Pflichten genau auf welchen Wirtschaftsakteur entfallen. Daher sehen wir hier deutlichen Konkretisierungsbedarf und stellen auch in Frage, ob die EU-Kommission alleine solch einen großen Handlungsspielraum zur Festlegung von Rückverfolgbarkeitssystemen haben sollte. Hier sollten die Grenzen deutlich enger gesetzt werden. Eventuell empfiehlt sich auch die Einrichtung einer Expertengruppe zur Beratung der Kommission und Diskussion etwaiger Vorschläge.

7. Pflichten der Wirtschaftsteilnehmer beim Fernabsatz (Art. 18)

Art. 18 der Verordnung sieht besondere Pflichten für den Fernabsatz vor, die unserer Auffassung nach insgesamt überflüssig sind und gestrichen werden sollten. Der Aufwand für den Aufbau und die Pflege eines Onlineshops würde damit vervielfacht, ohne dass dem ein zusätzlicher Nutzen für die Produktsicherheit gegenübersteht. Die Vorschriften gehen sämtlich über die Regelungen des New Legislative Framework hinaus und passen nicht zum Konzept der abgestuften Pflichten in der Lieferkette. Insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen wäre dieser zusätzliche Aufwand nicht zu bewältigen. Für den Einstieg in den Onlinehandel würden die Vorschriften des Art. 18 ein zusätzliches Hindernis darstellen. Gerade für kleine und mittelständische Einzelhändler, die von den pandemiebedingten Geschäftsschließungen und den gesunkenen Frequenzen in den Innenstädten massiv betroffen und teils in ihrer Existenz gefährdet sind, darf jedoch auf keinen Fall durch zusätzliche Bürokratie der Weg in den Onlinehandel weiter erschwert oder gar verbaut werden.

Bereits in jedem Produktangebot in einem Onlineshop oder in einem Versandkatalog den Namen und die Kontaktdaten des Herstellers und ggfs. der verantwortlichen Person aufzuführen zu müssen, ist nicht erforderlich. Bei Beanstandungen kann sich die Behörde jederzeit direkt an den Händler wenden, der das Produkt anbietet und dort die Angaben zum Hersteller erlangen. Hierzu regelt Art. 14 die Zusammenarbeit der Wirtschaftsakteure mit den Marktüberwachungsbehörden und stellt insbesondere die Rückverfolgbarkeit der Lieferkette sicher.

Besonders problematisch sind außerdem die Pflichten des Art. 18 Buchstaben c) und d). Die Angabe einer Chargen- oder Seriennummer würde es erfordern, für jede Charge oder Serie ein neues Angebot im Onlineshop einzustellen. Bei gedruckten Katalogen ist diese Angabe überhaupt nicht möglich.

Diese Anforderung würde eine völlig unverhältnismäßige Belastung für Einzelhändler darstellen, die ihre Produkte (auch) online verkaufen. Auf Onlinemarktplätzen, wo viele Händler das gleiche Produkt anbieten, wäre die einzige Möglichkeit, für jede Chargennummer eine eigene Website einzurichten. Für Verbraucher würden Onlineshops und Onlinemarktplätze völlig unübersichtlich, Preisvergleiche zwischen unterschiedlichen Anbietern würden erheblich erschwert. Die Chargen- oder Seriennummer ist für Verbraucher kein Auswahlkriterium. Wir sehen keine Möglichkeit, diese Anforderung in einem sinnvollen und praktikablen Rahmen zu erfüllen.



Auch die Angabe aller aufzudruckenden oder beizufügenden Sicherheitsinformationen und Warnhinweise nach Art 18 Buchstabe d) würden ebenfalls einen völlig unverhältnismäßigen Bürokratieaufwand für Einzelhändler verursachen. Aus Gründen des Verbraucherschutzes ist die Regelung nicht erforderlich. Vielmehr würde die Informationsflut immer noch weiter gesteigert, so dass die wesentlichen Informationen immer seltener wahrgenommen würden. Die Sicherheitsinformationen sind dem Produkt beigefügt und stehen den Verbrauchern rechtzeitig zur Verwendung des Produktes zur Verfügung. Sollte – im absoluten Ausnahmefall – ein Verbraucher ein Produkt deswegen nicht verwenden wollen, kann er im Fernabsatz vom 14-tägigen Widerrufsrecht Gebrauch machen.

Auch im stationären Handel sind im Übrigen die beiliegenden Sicherheitsinformationen nicht vorab sichtbar. Wenn im Einzelfall ausnahmsweise eine bestimmte Sicherheitsinformation bereits beim Kauf erforderlich sein sollte, kann dies ggfs. in den speziellen Rechtsakten geregelt werden. Die in Art. 18 Buchstabe d) vorgesehene umfassende Bereitstellung aller Warnhinweise und Sicherheitsinformationen im Produktangebot ist jedoch weder erforderlich noch sinnvoll.

Alle diese über die Pflichten des New Legislative Framework hinausgehenden Pflichten sollten daher unbedingt ersatzlos gestrichen werden.

8. Online-Marktplätze (Art. 20)

Der Vorschlag enthält spezifische Pflichten für Betreiber von Online-Marktplätzen. So müssen sich diese bei Safety Gate (Rapex) registrieren und eine Kontaktstelle für die Marktüberwachungsbehörden einrichten. In Übereinstimmung mit der MÜVO soll es den Behörden zudem möglich sein, bestimmte Produkte von Online-Marktplätzen zu entfernen oder den Zugang dazu zu sperren. Betreiber müssen auf entsprechende Anordnungen hin „unverzüglich, in jedem Fall aber innerhalb von zwei Arbeitstagen“ tätig werden.

Wir begrüßen eine enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden, ebenso wie eine direkte Anbindung der Online-Marktplätze an Safety Gate, sofern dies ohne große Hindernisse möglich ist (z.B. über eine offene Schnittstelle). Konkreten Löschfristen stehen wir jedoch kritisch gegenüber, da sie KMU-Plattformen schnell überfordern können und aufgrund des stark divergierenden Risikos der sehr unterschiedlichen Arten von nicht-konformen Produkten nicht in jedem Fall angemessen sind. Wir empfehlen daher, bei der Formulierung "unverzüglich" zu bleiben. Sollte der Gesetzgeber Löschfristen in Erwägung ziehen, sollten diese in jedem Fall nur auf Hinweise von Behörden anwendbar sein. Außerdem sollten Behörden mindestens verpflichtet sein, ihr Anliegen zu begründen, denn es ist nicht ausgeschlossen, dass ein Marktplatzbetreiber gegenüber den von der Sperrung betroffenen Händlern schadensersatzpflichtig ist, wenn er "einfach" Produkte entfernt ohne einen konkreten Anlass dafür zu haben.

Ob ein Produkt vom Betreiber des Online-Marktplatzes zügig entfernt werden kann, hängt im Wesentlichen auch davon ab, welche Informationen die Behörden zur Verfügung stellen.



Beispiel: Viele Online-Marktplätze verwenden ein EAN-basiertes⁴ System. Nennt die zuständige Behörde bei einem Hinweis auf ein fragwürdiges Produkt eine konkrete EAN, ist der Online-Marktplatz grundsätzlich in der Lage schnell zu reagieren. Nennt die Behörde 1000 Codes auf einmal, braucht das System länger, um das einzuspielen. Kann die Behörde allerdings nur eine grobe Beschreibung des Produktes oder nur einen Hersteller nennen, braucht der Marktplatzbetreiber einen entsprechenden Vorlauf, um die Systeme nach den Produkten zu filtern. Hier bleibt zudem das Restrisiko, dass nicht alle Produkte identifiziert werden oder Händler später ähnliche Produkte unter anderer EAN und anderem Namen wiedereinstellen.

9. Rückrufe (Art. 33)

Im Falle eines Rückrufs (oder wenn den Verbrauchern bestimmte Informationen mitgeteilt werden müssen, um die sichere Verwendung eines Produkts zu gewährleisten ("Sicherheitswarnung")), sollen Wirtschaftsakteure alle betroffenen Verbraucher, die sie ermitteln können, unmittelbar benachrichtigen. Wirtschaftsakteure, die personenbezogene Daten ihrer Kunden erfassen, sollen diese Informationen für Rückrufe und Sicherheitswarnungen nutzen. Wenn nicht alle betroffenen Verbraucher direkt kontaktiert werden können, sollen die Wirtschaftsakteure in Übereinstimmung mit ihren jeweiligen Verantwortlichkeiten eine Rückrufankündigung oder eine Sicherheitswarnung über andere geeignete Kanäle verbreiten und dabei eine möglichst große Reichweite sicherstellen, einschließlich der Website des Unternehmens, Social-Media-Kanälen, Newslettern und Einzelhandelsgeschäften sowie gegebenenfalls Ankündigungen in Massenmedien und anderen Kommunikationskanälen. Auch wie ein Rückrufhinweis aussehen soll wird detailliert geregelt (Art. 34).

Diese neue Pflicht trifft explizit auch Einzelhändler, obwohl Rückrufe grundsätzlich in der Verantwortlichkeit des Herstellers liegen. Besonders problematisch sehen wir die individuelle Benachrichtigung der betroffenen Kunden, da die allgemeine Information unserer Meinung nach ausreichend ist und die Datenerhebung für individuelle Benachrichtigungen die Geschäftsabläufe erheblich beeinträchtigen würde (Stau an der Kasse bei der Informationsabfrage, Aufbau von Datenbanken, etc.). Darüber hinaus ist fraglich, inwiefern es überhaupt möglich ist, die Daten aus Kundenbindungsprogrammen für Rückrufe zu nutzen.

Es sollte aus unserer Sicht zumindest die Regelung aufgenommen werden, dass vom Händler immer die indirekte Kundenansprache nach Art. 33 Abs. 4 gewählt werden kann, sofern die direkte nicht möglich ist. Gerade im stationären Handel existiert in den meisten Fällen kein direkter Kommunikationskanal mit dem Kunden.

10. Internationale Zusammenarbeit (Art. 36)

Der Vorschlag sieht diverse Formen der Zusammenarbeit zur Verbesserung der Produktsicherheit auf internationaler Ebene vor. Dazu gehören gemeinsame Durchsetzungsmaßnahmen, technische Unterstützung, der Austausch von Beamten und der Austausch von Informationen über gefährliche Produkte.

⁴ EAN steht für „European Article Number“ und bezeichnet den Zahlencode unterm dem Strichcode auf einem Produkt.



Der HDE begrüßt und unterstützt jegliche Art des Ausbaus der Zusammenarbeit von Vollzugsbehörden ausdrücklich. Um der Geschwindigkeit und Masse des Online-Handels zu entsprechen und eine Kontrolle sowie Einhaltung der Gesetze zu ermöglichen, muss die Exekutive – Zoll, Marktüberwachung und Finanzbehörden - unserer Meinung nach außerdem digital ermächtigt und personell aufgestockt werden. Eine Bestandsaufnahme zeigt: Es fehlen digitale Systeme, um den Zoll in die Lage zu versetzen, ein Screening aller nach Deutschland eingehenden Sendungen vorzunehmen. Im vergangenen Jahr wurden insgesamt Produkte im Wert von knapp 240 Millionen Euro beschlagnahmt. Gemessen am deutschen Importvolumen von 1.025 Milliarden Euro in 2020 ist das eine verschwindend geringe Summe.

Was nutzen Gesetze und Verordnungen, wenn diese nicht auch durchgesetzt und tagtäglich vollzogen werden. Hierzu bietet die Digitalisierung Möglichkeiten, Zoll, Finanzverwaltung und Marktüberwachung zu vernetzen und betrügerischen Unternehmen zu identifizieren. Unsere Kernforderung bleibt daher die bessere Vernetzung von Zoll, Finanzamt und Marktüberwachung, die Investition in digitale Tools sowie die Aufstockung und Befähigung des Personals.

11. Pflichten der Wirtschaftsakteure bei Unfällen oder Sicherheitsproblemen (Art. 19)

Die Anforderung an den Hersteller nach Art.19, die zuständigen Behörden des Mitgliedstaates innerhalb von zwei Tagen nach Bekanntwerden eines Unfalls zu informieren, ist unverhältnismäßig, insbesondere, wenn man sie mit ähnlichen Anforderungen für Kosmetika, Arzneimittel und Medizinprodukte vergleicht, die eine solche schnelle Meldung nur für die schwersten Vorfälle verlangen. Darüber hinaus ist völlig unklar, von welcher Art von Unfall hier die Rede ist und wie sich etwaige Szenarien zu Fällen abgrenzen, die unter die Produkthaftungsrichtlinie fallen. Der Artikel müsste mindestens auf Fälle begrenzt werden, bei denen ein Unfall ursächlich alleine dem Produkt (aufgrund eines Fehlers, der Konstruktion, etc.) zuzuschreiben ist und andere Faktoren gänzlich ausgeschlossen werden können. Die entsprechende Frist dürfte dann auch erst in dem Moment beginnen, ab dem zweifelsfrei erwiesen ist, dass das Produkt als ursächlich für den Unfall identifiziert wurde. Anstelle der starren Frist von zwei Tagen, sollte die Meldung unverzüglich erfolgen müssen.

12. Sicherheit von Produkten, die Lebensmitteln ähneln (Art. 7 Abs. 1 Buchstabe f)

In Art.7 Abs. 1 Buchstabe f wird eine lange Reihe von Charakteristika aufgeführt, die zu einer Verwechslung solcher Produkte mit tatsächlichen Lebensmitteln führen können. Dabei ist jedoch unklar, in welchem Verhältnis diese Eigenschaften zueinanderstehen und ob die Liste kumulativ zu lesen ist. Welche Charakteristika müssen erfüllt sein, um eine Verwechselbarkeit mit Lebensmittel zu vermuten? Reicht schon die Form (bspw. einer Zitrone), auch wenn die Farbe (blau) nicht passt? Dies lässt sehr viel Spielraum für Interpretationen und somit für potentielle Konflikte mit den Marktüberwachungsbehörden. Daher sind weitere Klarstellungen notwendig. Als Inspiration könnten z.B. die „Leitlinien Nr. 11. zur Anwendung der Richtlinie zur Spielzeugsicherheit“ von 2009⁵ dienen, welche anhand von Bildern und Beschreibungen klassifiziert, wann ein Artikel für Kinder unter drei Jahren geeignet ist.

⁵ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/5849/attachments/1/translations/de/renditions/native>



13. Sanktionen (Art. 40 Abs. 4)

Die Regelung des Art. 40 Abs. 4, nach der der Höchstbetrag der Geldbuße bei Verstößen gegen die Verordnung mindestens 4% des Jahresumsatzes des Wirtschaftsakteurs in dem Mitgliedstaat oder in den Mitgliedstaaten betragen soll, ist unverhältnismäßig. Die aktuell geltenden Sanktionsbestimmungen in den Mitgliedstaaten sind für eine effektive Durchsetzung des Produktsicherheitsrechts völlig ausreichend und hinreichend abschreckend. Besonders problematisch ist, dass diese Sanktionen gegenüber Wirtschaftsakteuren außerhalb der EU kaum durchzusetzen sein würden. Angesichts des vorgegebenen Bußgeldrahmens würde jedoch die Gefahr bestehen, dass auch kleinere, versehentliche Verstöße europäischer Unternehmen mit vergleichsweise hohen Geldbußen sanktioniert würden, die die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaftsakteure gegenüber den Wettbewerbern aus Drittstaaten, z.B. im internationalen Onlinehandel, massiv schwächen würde.

14. Inkrafttreten und Anwendung (Art. 47)

Die sechsmonatige Übergangsfrist aus sollte mindestens auf zwei Jahre verlängert werden. In Anbetracht der Vielzahl an neuen Vorschriften, die umgesetzt werden müssen, sind sechs Monate eine viel zu kurze Übergangszeit.

Fazit

Als HDE unterstützen wir die Absicht der Kommission die Produktsicherheitsvorschriften an die der Marktüberwachungsverordnung anzupassen und einen einheitlichen Rechtsrahmen für harmonisierte und nicht harmonisierte Produkte zu schaffen. Insoweit gehen viele Vorschriften des Kommissionsvorschlags jedoch über den Beschluss 768/2008 hinaus und würden zu einer starken Steigerung der Bürokratielasten für den Einzelhandel führen. Verbesserungsbedarf sehen wir insbesondere in Bezug auf folgende Aspekte:

- Die zusätzlichen Informationspflichten für jedes Angebot im Fernabsatz nach Art. 18 des Verordnungsentwurfs lehnen wir ausdrücklich ab. Die Regelungen würden dazu führen, dass der Aufwand im Onlinehandel vervielfacht würde. Insbesondere für kleine und mittelständische Einzelhändler, die zur Existenzsicherung ein zweites Standbein neben dem stationären Ladengeschäft aufbauen müssen, wären die neuen Regelungen des Art. 18 ein starkes Hemmnis beim Aufbau eines Online-Vertriebskanals.
- Jüngste Innovationen und Entwicklungen im Zusammenhang mit Künstlicher Intelligenz, IT-/Cybersicherheit und (externer) Software betreffen in der Regel den harmonisierten Produktbereich (z.B. Niederspannungsrichtlinie oder Funkanlagenrichtlinie) und sollten daher dort und nicht in der PSVO adressiert werden. Außerdem muss unserer Meinung nach für Produkte der Zeitpunkt des Inverkehrbringens ausschlaggebend bleiben.
- Die Herstellerkennzeichnung sollte gleichrangig auf dem Produkt oder auf der Verpackung oder einem Begleitdokument erfolgen können.
- Die Bedienungsanleitung und die Sicherheitsinformationen sollten vom Hersteller oder Importeur wahlweise in Papierform oder digital zur Verfügung gestellt werden können.



- Die für Händler vorgesehene Pflicht zu überprüfen, ob der Hersteller bzw. der Importeur die Gebrauchsanleitung und die Sicherheitsinformationen beigefügt haben, sollte gestrichen werden. Der Hersteller und der Importeur haben selbst zu entscheiden, ob diese Dokumente dem jeweiligen Produkt beigefügt werden müssen. Eine inhaltliche Kontrolle dieser Entscheidung des Herstellers oder des Importeurs durch den Händler widerspricht dem Grundsatz der abgestuften Verantwortung in der Lieferkette, die dem Beschluss 768/2008 zugrunde liegt.
- Die Bestimmung zur Einrichtung von Rückverfolgbarkeitssystemen ist für die betroffenen Wirtschaftsakteure mit großer Unsicherheit verbunden, da sie nicht rechtssicher wissen wann und für welche Produkte sie mit einem solchen System rechnen müssen. Andererseits lässt Art. 17 Abs. 2 auf einen erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand schließen, ohne dass abschließend klar ist, welche Pflichten genau auf welchen Wirtschaftsakteur entfallen.
- Konkreten Löschfristen für Online-Marktplätze stehen wir kritisch gegenüber, da sie KMU-Plattformen schnell überfordern können und aufgrund des stark divergierenden Risikos der sehr unterschiedlichen Arten von nicht-konformen Produkten nicht in jedem Fall angemessen sind. Wir empfehlen daher, bei der Formulierung "unverzüglich" zu bleiben.
- Außerdem sollten Behörden verpflichtet sein, ihr Anliegen zu begründen, denn es ist nicht ausgeschlossen, dass ein Marktplatzbetreiber gegenüber den von der Sperrung betroffenen Händlern schadensersatzpflichtig ist, wenn er Produkte entfernt ohne einen konkreten Anlass dafür zu haben. Ob ein Produkt vom Betreiber des Online-Marktplatzes zügig entfernt werden kann, hängt im Wesentlichen auch davon ab, welche Informationen die Behörden zur Verfügung stellen.
- Eine Pflicht zur individuellen Benachrichtigung betroffener Kunden bei Rückrufen durch den Händler halten wir für unverhältnismäßig, da die allgemeine Information unserer Meinung nach ausreichend ist und die Datenerhebung für individuelle Benachrichtigungen die Geschäftsabläufe erheblich beeinträchtigen würde.
- Der HDE begrüßt jegliche Art des Ausbaus der Zusammenarbeit von Vollzugsbehörden. Um der Geschwindigkeit und Masse des Online-Handels zu entsprechen und eine Kontrolle sowie Einhaltung der Gesetze zu ermöglichen, muss die Exekutive unserer Meinung nach außerdem digital ertüchtigt und personell aufgestockt werden.
- Der vorgesehene Bußgeldrahmen ist unverhältnismäßig. Die geltenden nationalen Regelungen sind ausreichend und hinreichend abschreckend. Art. 40 Abs. 4 sollte gestrichen werden.
- Die Übergangszeit bis zur Anwendung sollte von sechs Monaten auf zwei Jahre verlängert werden.