

Für sichere Produkte auf dem Binnenmarkt - Überfälliges Update der veralteten Produktsicherheitsrichtlinie

Warum ist die Produktsicherheitsrichtlinie veraltet?

- Die aktuell geltende Produktsicherheitsrichtlinie ist von 2001, da ein Versuch der Reform 2013 im Rat gescheitert war.
- In den vergangenen fast zwanzig Jahren haben sich die Kaufgewohnheiten der Verbraucher*innen vor allem durch den schnell wachsenden Anteil des Online-Handels und die technischen Neuerungen der auf den Markt gebrachten Produkte drastisch verändert:
 - Immer mehr Produkte werden direkt aus Drittstaaten an die Haustür bestellt.
 - Gleichzeitig bergen neue in Produkten angewandte Technologien wie künstliche Intelligenz Risiken in Hinblick auf Datenschutz und Cybersicherheit.
- Die Folge: Immer mehr Produkte auf dem Binnenmarkt erfüllen unsere Sicherheitsstandards nicht.
 - So nimmt die Anzahl der im RAPEX-System gemeldeten unsicheren Produkte stetig zu.
 - Auch gezielte Tests ergaben, dass 38 Prozent der Produkte nicht den EU-Sicherheitsvorgaben entsprachen. 11 Prozent der Produkte stellten ernsthafte Gefahren für Verbraucher*innen dar, am häufigsten Kuscheltiere.¹
 - Seit Ausbruch des Coronavirus wurden Gesundheitsprodukte zunehmend gemeldet.
 - Die häufigste Gefahr waren Verletzungen, chemische Inhaltsstoffe oder Erstickungsgefahr.
- Auch die Marktüberwachung ist durch diese Entwicklung vor große Herausforderungen gestellt. Die Durchsetzung von Standards durch Marktüberwachungsbehörden wurde in der vergangenen Legislatur daher in der Verordnung zur Marktüberwachung und Konformität von Produkten (2019/1020) adressiert, die allerdings nur für harmonisierte Produkte gilt. Ein Drittel der in Umlauf befindlichen Produkte fallen nicht darunter.²

Die Revision der Produktsicherheitsrichtlinie als der Teil neuen Verbraucheragenda der Europäischen Kommission

- Die Europäische Kommission hat in ihrem Arbeitsprogramm für 2021 sowie im Rahmen der neuen Verbraucheragenda angekündigt, die Produktsicherheitsrichtlinie zu überarbeiten. Fokus soll hierbei liegen auf:
 - Künstlicher Intelligenz, Datenschutz, Schutz der Privatsphäre und Cybersicherheit sowie
 - der wachsenden Rolle von Online-Plattformen als Marktplätzen und der damit einhergehenden Herausforderung für Zoll und Marktüberwachung, Sicherheitsvorgaben zu kontrollieren.
- Der federführende Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz hat daher in einem Initiativbericht diese Fragen der Produktsicherheit adressiert.

¹ Im Jahr 2019 haben die 31 teilnehmenden Länder des Rapid Alert Systems RAPEX (neben den EU-Mitgliedstaaten auch UK, Norwegen, Island und Lichtenstein) 2243 gefährliche Produkte gemeldet - ein Anstieg um zehn Prozent im Vergleich zum Vorjahr und um 63 Prozent im Vergleich zu 2015. https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/?event=main.listNotifications&lng=de

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1020&from=DE>

Was fordert das Europaparlament zur Produktsicherheit?

Der Binnenmarktausschuss des Europaparlamentes hat im November 2020 einen **Eigeninitiativbericht zur Produktsicherheit im Binnenmarkt** verfasst, den das Plenum angenommen hat.³

Dieser Bericht fasst die Forderungen des Parlamentes an die bevorstehende Revision der Produktsicherheitsrichtlinie zusammen.

Eine Reihe der Forderungen des Berichts sind aus Grüner Sicht positiv zu bewerten:

- Die **Produktsicherheitsvorschriften** sollen den neu auftretenden Risiken angepasst werden, die durch die Digitalisierung im Rahmen der allgemeinen Rahmenrichtlinie, aber in den bestehenden sektorspezifischen Rechtsvorschriften (Maschinenrichtlinie, Spielzeugrichtlinie, Richtlinie über Funkanlagen usw.) entstanden sind.
- Hierfür ist auch nötig, Begriffe wie "Produkt" oder "**sicheres Produkt**" **neu zu definieren**, sowie das Konzept der "ständigen Konformität" einzuführen
 - Das bedeutet, dass ein Produkt nicht ein für alle Mal als sicher eingestuft wird, sondern beispielsweise auch nach einem Software-Update den Sicherheitsansprüchen genügen muss.
- Der Bericht des Binnenmarktausschusses erkennt an, dass schwache **Cybersicherheit** die Sicherheit von Produkten gefährden kann und in horizontalen und sektorspezifischen Rechtsvorschriften behandelt werden muss.
 - Hierfür soll auch ein verpflichtendes **Zertifizierungssystem** geprüft werden, denn der gegenwärtige Rahmen (Cybersecurity Act) sieht nur ein freiwilliges Zertifizierungssystem vor.
- Für Produkte, die **künstliche Intelligenz** enthalten, soll ein Rahmen für Investitionen, Dateninfrastruktur, Forschung und gemeinsame ethische Normen geschaffen werden, um sicherzustellen, dass solche Produkte qualitativ hochwertige und unvoreingenommene Datensätze verwenden.
 - Diese Forderung wird auch im Rahmen des mittlerweile von der Kommission vorgestellten Rechtsaktes zur Künstlichen Intelligenz behandelt.
- **Einhaltung der Sicherheitsvorschriften:** Eine risikobasierte Bewertung soll dazu führen, dass Produkte mit hohem Risiko verpflichtend auf Konformität überprüft werden.
 - So kann trotz der großen Masse zwischen wahrscheinlicher gefährlichen und eher ungefährlichen Produkten unterschieden und gezielt geprüft werden.
- Neue Anforderungen an die **Marktüberwachung** zur besseren Durchsetzung und Kontrolle der Produktsicherheit (Verordnung 2019/1020) sollen auf alle Produkte ausgeweitet werden. Denn derzeit gelten sie nur für harmonisierte Produkte, also für Produkte, für die es EU-weite Vorgaben gibt. Das hat zur Folge, dass im Moment rund ein Drittel aller Produkte auf dem Binnenmarkt durchs Raster der Überprüfungen fallen.
 - Hiermit soll die Marktüberwachung Handhabe bekommen, alle Produkte auf dem Binnenmarkt auf Konformität zu überprüfen, auch unabhängig davon, ob sie online oder offline in den Verkehr gebracht werden.
- Bessere Effizienz, **bessere personelle und finanzielle Ausstattung von Marktüberwachung und Zoll** sowie Zugang zu relevanten Unterlagen, insbesondere bei komplexen Produkten wie KI sollen zusammen mit einer weiteren Harmonisierung der Zollkontrollen gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten.

³ Der Bericht zur Produktsicherheit im Binnenmarkt vom November 2020 auf Deutsch: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0207_DE.pdf

- So entsteht kein unfairer Wettbewerb zwischen Produzenten innerhalb der EU, die Sicherheitsstandards einhalten, und Importeuren, die aufgrund geringer Wahrscheinlichkeit einer Überprüfung oder Haftung Standards nicht einhalten.
- Zudem soll bei Importen geprüft werden, ob ein vom Wirtschaftsbeteiligten des Drittstaates benannter Vertreter in der EU im Falle der Nichteinhaltung von Sicherheitsstandards zum Handeln verpflichtet werden kann.
- Um die Sicherheit für Verbraucher*innen sowohl offline als auch online zu garantieren, sollen **Plattformen Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten auferlegt** werden, um die Verbreitung unsicherer Produkte einzuschränken. Zudem sollen sich Plattformen und das EU-Meldesystem für unsichere Produkte RAPEX besser vernetzen.
 - Zusätzliche Sorgfaltspflichten für Online-Marktplätze sind auch Gegenstand der Debatte zum Digital Services Act, der gerade im Binnenmarktausschuss behandelt wird.
- Schließlich erkennt der Bericht an, dass **Normen** oft auf der Grundlage des durchschnittlichen Mannes entwickelt werden, was bei einigen Produktkategorien zu geschlechtsspezifischen Sicherheitsproblemen führen kann.

Welche Forderungen des Europaparlamentes sind aus Grüner Sicht kritisch zu bewerten?

- Der Bericht betont leider stark das sogenannte "**Think small-Prinzip**", demzufolge jedwede Anforderung wie die der Produktsicherheit erstmal als Belastung für kleine und mittelständische Betriebe angesehen wird.
 - Wir Grüne treten stattdessen für hohe Sicherheitsstandards ein und wollen KMU gezielt bei der Umsetzung unterstützen, damit sie im Wettbewerb den Großen gegenüber bei der ihnen schwerer fallenden Umsetzung neuer Standards nicht benachteiligt werden.
- Leider enthält der Bericht außerdem die Aufforderung an die Kommission sogenannte „**regulatory sandboxes**“ zu erwägen, um die Sicherheit von Produkten zu testen.
 - Hierunter versteht man, Geschäftsmodelle insbesondere aus der Start-Up-Szene, die noch keiner Regulierung unterliegen, in einem begleiteten Verfahren und unter Erleichterung von aufsichtsrechtlichen Vorgaben auf Marktfähigkeit zu testen.
 - Wir Grüne haben große Schwierigkeiten damit, dieses Konzept aus dem Finanzsektor auf Produktsicherheit zu übertragen, da es faktisch eine **Aushöhlung des europäischen Vorsorgeprinzips** bedeuten könnte. Auf unseren Druck wurde in den Verhandlungen daher ein Hinweis auf das Vorsorgeprinzip hinzugefügt, doch wir konnten leider keine Mehrheit für einen noch deutlicheren Änderungsantrag auf Plenarebene gewinnen.