

Brüssel, den 19.12.2017
SWD(2017) 476 final

WAREN-PAKET

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER REFIT-BEWERTUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates für eine Verordnung
über die gegenseitige Anerkennung von Waren**

{COM(2017) 796 final} - {SWD(2017) 471 final} - {SWD(2017) 472 final} -
{SWD(2017) 475 final} - {SWD(2017) 477 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Die gegenseitige Anerkennung ist für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Waren maßgebend. Sie beruht auf einem Grundsatz, der sich aus den Artikeln 34 und 36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ableitet und in der Rechtsprechung weiter ausgeführt wurde, und auf einem Rechtsakt, nämlich der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 (Verordnung über die gegenseitige Anerkennung), in dem die praktischen Umsetzungsmodalitäten festgelegt sind.

Wenn ein Unternehmen ein Produkt rechtmäßig in einem Mitgliedstaat verkauft, sollte es dieses Produkt auch in anderen Mitgliedstaaten verkaufen können, ohne es an die nationalen Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats anpassen zu müssen, selbst wenn für die Herstellung dieses Produkts keine gemeinsamen europäischen Vorschriften gelten (z. B. in Bezug auf die Eigenschaften des Produkts, Größe, Zusammensetzung). Das Recht, ein rechtmäßig in Verkehr gebrachtes Produkt in einem anderen Mitgliedstaat zu verkaufen¹, kann nur verweigert werden, wenn der Bestimmungsmitgliedstaat abweichende Anforderungen an das Produkt hat, deren zwingende Durchsetzung durch die Notwendigkeit gerechtfertigt ist, ein konkretes öffentliches Interesse zu schützen, und wenn die Anforderungen zur Erreichung dieses Ziels notwendig und angemessen sind. Dies ist der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung im Warenbereich. Die Anwendung dieses Grundsatzes hat sich in der Praxis als problematisch erwiesen. Deswegen wurde 2008 die Verordnung über die gegenseitige Anerkennung angenommen. Im Rahmen dieser Verordnung werden Verfahrensgarantien eingeführt, mit denen einerseits sichergestellt werden soll, dass sich Unternehmen leicht auf ihr Recht auf gegenseitige Anerkennung berufen können, und andererseits, dass die Mitgliedstaaten ihr Recht, die gegenseitige Anerkennung zu verweigern, vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wahrnehmen können.

Im Rahmen dieser Bewertung wurde das Funktionieren der gegenseitigen Anerkennung im Warenbereich, d. h. die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung und der Verordnung über die gegenseitige Anerkennung, untersucht. Die Ergebnisse dieser Bewertung bilden die Grundlage der Folgenabschätzung für eine geplante Initiative, mit der eine umfassendere und bessere gegenseitige Anerkennung erreicht werden soll. Diese Initiative wurde in der am 28. Oktober 2015 verabschiedeten Binnenmarktstrategie „Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen“² gefordert und ist eines der Hauptziele des Arbeitsprogramms der Kommission für 2017³. Die „Binnenmarktpaket für Waren“ genannte Initiative soll Bürgern und Unternehmen die Sicherheit geben, dass der Binnenmarkt sie schützt und stärkt. Dazu soll einerseits die Umsetzung der EU-Harmonisierungsrechtsvorschriften gestärkt – und zwar durch die Förderung von Einhaltung und Durchsetzung derselben – und andererseits die gegenseitige Anerkennung im Warenbereich intensiv vorangetrieben werden. Diese Initiative ist aufgrund der Auswirkungen, die eine mangelhafte gegenseitige Anerkennung auf den Binnenmarkt hat, mit dem Programm der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) verknüpft.

Wirksamkeit

Das allgemeine Ziel des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung und der Verordnung war die **Erleichterung des freien Warenverkehrs im nicht harmonisierten Bereich**. Zusätzlich hatte die Verordnung die folgenden spezifischen Ziele:

- *Verstärkte Sensibilisierung für den Grundsatz,*
- *Gewährleistung von Rechtssicherheit bei der Anwendung des Grundsatzes,*
- *Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden bei der Anwendung des Grundsatzes.*

1 Gilt auch für EWR-Produkte.

2 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen“, COM(2015) 550 final.

3 https://ec.europa.eu/info/strategy/strategy-documents_de

Trotz des Grundsatzes und der Annahme der Verordnung gibt es nach wie vor Probleme im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr im nicht harmonisierten Bereich. Für Unternehmen gestaltet sich der Marktzugang weiterhin schwierig, selbst wenn sie ihre Produkte bereits in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig in Verkehr gebracht haben. Daher passen sie ihre Produkte häufig an oder verzichten auf die Erschließung eines neuen Marktes. Der Vergleich des Werts der Intra-EU-Ausfuhren mit dem Inlandsverbrauch zeigt, dass bei harmonisierten Produkten der Wert der Intra-EU-Ausfuhren 55 % des Inlandsverbrauchs ausmacht, während bei nicht oder nur teilweise harmonisierten Waren dieser Wert bei lediglich 35 % liegt. Die Konsultation der Interessenträger zeigt, dass die Sensibilisierung für gegenseitige Anerkennung im Laufe der Jahre zugenommen hat, jedoch nicht in ausreichendem Maße. Alle Interessenträger vertreten die Ansicht, dass mehr Sensibilisierungsarbeit geleistet werden und dies eine der vorrangigen Prioritäten der Kommission sein sollte. Die Rechtssicherheit ist bei der Anwendung der gegenseitigen Anerkennung nach wie vor ein großes Hindernis für den freien Verkehr nicht harmonisierter Produkte und einer der Hauptgründe dafür, dass Unternehmen und nationale Behörden der gegenseitigen Anerkennung kritisch gegenüberstehen. Bezüglich der Verwaltungszusammenarbeit zeigt die Bewertung, dass diese weiter verbessert werden muss, damit die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung erleichtert wird. Da derzeit zuverlässige Daten über die Funktionsweise der gegenseitigen Anerkennung fehlen, ist zudem die Datenlage zu verbessern, damit genau nachvollzogen werden kann, wie sich die gegenseitige Anerkennung auf den freien Warenverkehr auswirkt.

Effizienz

Die Verordnung verursachte für die nationalen Behörden geringe Kosten. Zum einen waren dies die Kosten für die Umsetzung und die Arbeit der Produktinfostellen (7417 bis 47 450 EUR basierend auf 1 VZÄ), zum anderen die Kosten im Zusammenhang mit der Bewertung von Produkten, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht wurden (420 000 EUR in einem Bereich wie Düngemittel). Der Großteil der den Unternehmen entstehenden Kosten ist eher auf die falsche Anwendung der gegenseitigen Anerkennung zurückzuführen. Die Unternehmen müssen ihre Produkte anpassen, erneut Tests und Verfahren durchführen (1000 bis 150 000 EUR je Produkt und Markt) oder auf Geschäftschancen verzichten (40 000 bis 500 000 EUR je Produkt und Markt). Nationale Behörden bewerten diese Kosten im Vergleich zu den Vorteilen eher als angemessen, während die Unternehmen dieser Sichtweise größtenteils widersprechen. Eine für das Europäische Parlament durchgeführte Studie⁴ zeigt, dass ein Abbau der Handelshemmnisse zu einer Zunahme des Handels innerhalb der EU um mehr als 100 Mrd. EUR pro Jahr führen könnte. Die Tatsache, dass die gegenseitige Anerkennung nicht so gut funktioniert wie sie sollte, ist de facto eine verwaltungstechnische Belastung, durch die Handelshemmnisse entstehen. Daher würde jede Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung eine Vereinfachung für die Unternehmen darstellen.

Kohärenz

Es scheint keine Widersprüche zwischen der gegenseitigen Anerkennung und anderen politischen Maßnahmen der EU in diesem Bereich zu geben. Im Gegenteil: Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und die Verordnung ergänzen eine Reihe von Initiativen und stimmen mit deren Zielen überein. Dies gilt etwa für die sogenannte Transparenzrichtlinie⁵, die Bauprodukteverordnung⁶, das SOLVIT-Netz⁷, die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit⁸ und die EU-Harmonisierungsrechtsvorschriften.

Relevanz

-
- 4 *The costs of non-Europe in the Single market, 'Cecchini Revisited', An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market, CoNE 1/204.*
 - 5 Richtlinie (EU) 2015/1535 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1-15.
 - 6 Verordnung (EU) Nr. 305/2011 über Bauprodukte, ABl. L 88 vom 4.4.2011, S. 5-43.
 - 7 http://ec.europa.eu/solvit/what-is-solvit/index_de.htm
 - 8 Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. L 11 vom 15.1.2002.

Die gegenseitige Anerkennung gilt als Alternative zur Harmonisierung, wenn letztere nicht erforderlich, gerechtfertigt oder angemessen ist. Es gibt derzeit 0,99 Millionen Unternehmen, die im nicht harmonisierten Bereich tätig sind. Die gegenseitige Anerkennung ist insbesondere zur Förderung von Innovationen relevant.

EU-Mehrwert

Die Interessenträger sind sich darüber einig, dass die gegenseitige Anerkennung den freien Warenverkehr ermöglicht und gleichzeitig die gesetzgeberische Autonomie und Vielfalt der Mitgliedstaaten erhält. Es wird weithin anerkannt, dass die im Rahmen des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gesteckten Ziele nur durch Tätigwerden auf EU-Ebene erreicht werden können.