

VdTÜV-Position: Europäische Handelspolitik erfolgreich gestalten

Der EU-Binnenmarkt und der internationale Handel sind wichtig für Deutschland und Europa. Als Garanten für Wachstum sichern sie Wohlstand und Arbeitsplätze. Die Wertschöpfungsketten werden immer komplexer und die Sicherheitskulturen variieren von Wirtschaftsraum zu Wirtschaftsraum. Produkte, die im Binnenmarkt und weltweit gehandelt werden, müssen den jeweiligen gesetzlichen und normativen Anforderungen entsprechen, also konform und insbesondere sicher sein.

Als Antwort auf die zunehmende Internationalisierung des Handels sind die TÜV global und interdisziplinär aufgestellt. Sie verfügen als industrienaher Dienstleister über ein breites Portfolio. Von Kraftfahrzeugen, Medizinprodukten, Spielzeugen, Haushalts- und Sportgeräten, bis hin zu Druckbehältern, Aufzügen, Maschinen, Solarmodulen, Sportbooten, Textilien oder Lebensmitteln prüfen die TÜV nahezu alle handelbaren Produkte.

Mit ihrer Kompetenz, Neutralität und Objektivität sorgen die TÜV dafür, dass Hersteller, Handelspartner, Behörden und Verbraucher auf die Konformität der Produkte vertrauen können. Unabhängige Konformitätsbewertung ist somit integraler Bestandteil eines funktionstüchtigen Handels. Der VdTÜV und seine Mitglieder unterstützen eine ambitionierte Handelspolitik der EU und wollen mit konkreten Lösungsansätzen dazu beitragen, diese zum Erfolg zu führen.

Wie wollen wir den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse erreichen?

Die neue Generation von Handelsabkommen will im Kern den Abbau und die Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse realisieren. Zu den identifizierten Handelshemmnissen gehören insbesondere divergierende materiell-rechtliche und normative Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen sowie unterschiedliche bzw. gegenseitig nicht anerkannte Verfahren für die Konformitätsbewertung und Marktzulassung.

Im Folgenden wird zunächst dargelegt, warum die Instrumente „Rechtsharmonisierung“ (1.A.) sowie „gegenseitige Anerkennung“ (1.B.) keinen gangbaren Weg darstellen, um bestehende Handelshemmnisse zwischen der EU und anderen Staaten kurz- bis mittelfristig zu beseitigen.

Im Anschluss wird mit dem Instrument „bi- oder multilaterale Konformitätsbewertung“ (2.) VdTÜV-seitig ein pragmatischer Ansatz vorgeschlagen, um im Zuge von Handelsabkommen eine spürbare Erleichterung des Handels zu erreichen.

1. Rechtsharmonisierung oder gegenseitige Anerkennung als Wegbereiter für einen gemeinsamen Markt?

Unter der Zielvorgabe, einen gemeinsamen Handelsmarkt zwischen der EU und anderen Wirtschaftsräumen zu etablieren, sind folgende regulative Gestaltungsoptionen denkbar:

A. Rechtsharmonisierung

Einheitliche und gemeinsame Spielregeln sind grundsätzlich der „Königsweg“, um einen schrankenfreien Binnenmarkt zu schaffen. Diesen Weg beschritt die Europäische Gemeinschaft seit 1985 mit dem Neuen und Globalen Konzept¹. Voraussetzung hierfür war ein breiter politischer Konsens der EU-Mitgliedstaaten, grundsätzlich diesen Regelungsansatz zu verfolgen. Des Weiteren bedurfte es hierfür eines entsprechenden institutionellen sowie eines gemeinsamen Gesetzgebungsverfahrens (Rat, EU-Kommission und EU-Parlament) zur demokratischen Legitimation der neuen, im Konsens erarbeiteten Spielregeln. Die Vollendung des Binnenmarktes erforderte eine rund 30-jährige Wegstrecke und ist heute Wirklichkeit.

Andere Märkte der EU-Handelspartner hingegen sind möglicherweise stärker fragmentiert und stellen aufgrund der regulativen und normativen Besonderheiten und Unterschiede in deren Gebietskörperschaften für die Vermarktung von Produkten keinen tatsächlichen Binnenmarkt dar. Darüber hinaus existieren in anderen Märkten aufgrund historischer, kultureller und gesellschaftspolitischer Unterschiede sowie entsprechend eigenständiger Rechtstraditionen im Vergleich zur EU deutlich divergierende wirtschaftsrelevante und regulative Rahmenbedingungen. Dem EU-Binnenmarkt steht somit auf der Seite des jeweiligen Handelspartners in diesen Fällen kein regulativ systemverwandtes sowie einheitliches Pendant gegenüber.

Für eine von der Öffentlichkeit akzeptierte breit angelegte Rechtsangleichung bedürfte es zudem einer demokratischen Legitimation im Sinne eines gemeinsamen institutionellen Gefüges zwischen dem jeweiligen Handelspartner und der EU. Da ein „gemeinsames Parlament“ nicht besteht, müssten zumindest die Parlamente der jeweiligen Handelspartner den gemeinsamen Rechtsangleichungsmaßnahmen jeweils für die betroffenen Regelungsbereiche zustimmen. Schließlich stehen bei einer Veränderung des regulativen Status quo in einzelnen Produktsektoren automatisch essentielle Schutzziele und angemessene Schutzmaßnahmen für die Bürger zur Disposition.

Aus diesem Grund ist die im Kontext von Handelsabkommen denkbare Einsetzung gemeinsamer Gremien zur verstärkten regulativen Kooperation keine tragfähige Option. Denn solche Gremien können keine rechtsverbindlichen Entscheidungen an Stelle der demokratisch legitimierten Gesetzgeber treffen. Eine verbesserte „regulatorische Zusammenarbeit“ kann nur informellen Charakter haben und kommt zudem nicht in Frage, wo grundsätzlich unterschiedliche Sicherheitsregime existieren.

Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass eine breit angelegte und durchgängige Rechtsharmonisierung zwischen der EU und ihrer jeweiligen Handelspartnern unweigerlich an ihre Grenzen stoßen wird. Eine hinreichende Kompatibilität der einander anzuleichenden

¹ Website DG Enterprise zum Neuen Rechtsrahmen (NLF) http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm

Rechtsräume sowie das gemeinsame institutionelle Rückgrat sind in der Regel nicht gegeben. Der Königsweg „Rechtsharmonisierung“ ist auf absehbare Zeit somit nicht realisierbar und steht für Handelsabkommen als „Patentrezept“ nicht zur Verfügung.

B. Gegenseitige Anerkennung

Ein alternativer, auf den ersten Blick weniger beschwerlicher, Weg zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes wäre über das Instrument der gegenseitigen Anerkennung möglich. Auch hier hat Europa jahrzehntelange Erfahrung. So gilt in den Bereichen des Binnenmarktes, wo bislang keine Rechtsharmonisierung auf europäischer Ebene vorgenommen wurde, dieses Prinzip, wonach ein Produkt, das rechtmäßig in einem Mitgliedstaat in Verkehr gebracht wurde, grundsätzlich in der gesamten EU vermarktet werden darf (vgl. hierzu Urteil „Cassis de Dijon“). Dieses für den EU-Binnenmarkt fundamentale Grundprinzip wurde vom Europäischen Gerichtshof aus Artikel 30 des EWG-Vertrages (heutiger Art. 34 AEUV), der sog. „Warenverkehrsfreiheit“, entwickelt und entstammt somit einer demokratisch eindeutig legitimierten gesetzlichen Grundlage (sog. europäisches Primärrecht), die alle Europäer im Konsens geschaffen haben und die nahezu Verfassungscharakter hat.

Sollte man sich im Rahmen von bi- oder multilateralen Handelsabkommen des Leitinstrumentes „gegenseitiger Anerkennung“ bedienen wollen, so bedürfte es bei Handelsabkommen, die potentiell sehr weitreichend in die Lebenswirklichkeit der Bürger eingreifen können, eines vergleichbar soliden Fundaments wie dem EWG-Vertrag. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung kann zudem nur dort und insoweit tragfähig sein, sofern die Beteiligten des jeweils anderen Marktes ausreichendes Vertrauen in die geltenden produktspezifischen Regelungen und das damit abgesicherte Schutzniveau des Ursprungslandes haben. Die Erfahrung in der EU zeigt allerdings, dass Produkte mit besonders hohem Gefährdungspotential für Mensch und Umwelt nicht nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung vermarktet werden dürfen. Vielmehr wurde hierfür harmonisiertes Recht geschaffen, insbesondere basierend auf Richtlinien und Verordnungen. So ist beispielsweise die Vermarktung von Medizinprodukten, Kraftfahrzeugen, Aufzügen, Maschinen sowie Spielzeug heute europaweit einheitlich geregelt.

Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass eine breit angelegte und durchgängige Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung mit Blick auf EU-Handelsabkommen an seine Grenzen stoßen muss. Es ist somit kein durchgängig tragfähiges Instrument zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes zwischen der EU und seiner Handelspartner.

2. Erleichterung des Marktzugangs mit „bi- oder multilateraler Konformitätsbewertung“

Produkte müssen heute wie in Zukunft sowohl in der EU als auch in den internationalen Zielmärkten den rechtlichen und normativen Anforderungen entsprechen. Die Konformität mit den einschlägigen produktspezifischen Anforderungen ist in jedem Fall vom Hersteller sicherzustellen. Sofern das Gesetz eine unabhängige Drittprüfung als „Auflage“ für den Nachweis der Konformität obligatorisch fest schreibt, ist dies eine legitime, schutzziel- und risikoorientierte Entscheidung des jeweiligen Gesetzgebers. Eine verzichtbare Prüfung der Konformität, wie es häufig

ein pauschal festgelegtes Verhandlungsziel „überflüssige und aufwendige Prüfungs- und Zertifizierungsaufgaben zu verringern“ suggeriert, kann es somit nicht geben. Denn jedes Produkt muss mit den im jeweiligen Zielmarkt vom Gesetzgeber festgelegten einschlägigen Anforderungen konform sein. Dieser „Aufwand“ könnte allenfalls dann verringert werden, wenn die rechtlichen und normativen Anforderungen in beiden Märkten übereinstimmen oder trotz Unterschieden als gleichwertig gegenseitig anerkannt werden.

One-Stop-Shopping für Konformitätsbewertung

Die Prüfung der Konformität von Produkten für die Märkte der beteiligten Vertragsparteien kann jedoch dadurch erheblich erleichtert werden, indem im Zuge von Handelsabkommen auch Prüfstellen am heimischen Standort autorisiert werden, nach den jeweils im anderen Wirtschaftsraum geltenden rechtlichen und normativen Anforderungen Produkte zu prüfen (One-Stop-Shopping). Ihre Prüfergebnisse müssen unter dieser Voraussetzung dort uneingeschränkte Gültigkeit haben. Die Bewertung der Konformität identischer Anforderungen würde durch eine einzige Stelle und nur noch einmal erfolgen. Doppelprüfungen entfallen und nur noch abweichende Produkthanforderungen (Delta) müssen zusätzlich geprüft werden. Dieser effiziente Weg ist bereits im ausgehandelten Entwurf des Handelsabkommens zwischen der EU und Kanada (CETA)² angelegt.

Anwendungsbereich einer „bi- oder multilateralen Konformitätsbewertung“

Der Anwendungsbereich einer „bi- oder multilateralen Konformitätsbewertung“ ist wie folgt:

- A. Die Verhandlungspartner verständigen sich in einem ersten Schritt analog zu CETA auf eine konkrete Liste (Positivliste³) der Produktkategorien, für die dieses Instrument nach Inkrafttreten des Abkommens zur Anwendung gebracht wird. Hierzu gehören u. a. Spielzeug, Niederspannungsgeräte, Maschinen, Messgeräte, Funkanlagen und Telekommunikationsendrichtungen sowie Sportboote. Die Parteien sehen nach einem mehrjährigen Überprüfungszeitraum die Möglichkeit vor, den Anwendungsbereich auf weitere Produktkategorien auszuweiten⁴. Hierzu gehören u. a. Druckgeräte, Gasverbrauchseinrichtungen und persönliche Schutzausrüstungen.
- B. Der Anwendungsbereich gilt nur, sofern die jeweiligen Vertragsparteien für die Aufgabe der Konformitätsbewertung in der jeweiligen Produktgruppe nicht-behördliche Stellen vorsehen.

² 27. Protocol on the mutual acceptance of the results of conformity assessment
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf

³ Vgl. CETA Protocol on the mutual acceptance of the results of conformity assessment, Artikel 2 *Scope and Exeptions*, Absatz 1 i. V. m. Annex 1 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf

⁴ Vgl. CETA Protocol on the mutual acceptance of the results of conformity assessment, Artikel 2 *Scope and Exeptions*, Absatz 2 i. V. m. Annex 2 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf

- C. Der Anwendungsbereich ist – analog zu CETA – dort nicht gegeben, wo eine der Vertragsparteien für die Aufgabe der Konformitätsbewertung in der jeweiligen Produktgruppe nur eine einzige private Stelle im Monopol vorsieht.⁵

Akkreditierung aus einer Hand für die Wirtschaftsräume der Vertragsparteien

Die Stelle (Labor des Unternehmens oder der Prüforganisation) muss ihre Kompetenz zur Prüfung der Konformität des Produkts, mit den rechtlichen und normativen Anforderungen der Märkte der Vertragsparteien, zuverlässig gegenüber den jeweiligen Behörden nachweisen. Nur dann können die Marktteilnehmer der entsprechenden Wirtschaftsräume das notwendige Vertrauen in die vermarkteten Produkte haben. Die Kompetenz und Unparteilichkeit der Konformitätsbewertungsstelle wird durch ihre behördliche Anerkennung und Akkreditierung sichergestellt und fortlaufend staatlich überwacht.

Zur Vermeidung von doppeltem Akkreditierungsaufwand sollte die Akkreditierung der Konformitätsbewertungsstelle allein von der Akkreditierungsstelle des Ursprungslandes für die jeweiligen Wirtschaftsräume vorgenommen werden können, dies ggf. in enger Kooperation mit der Akkreditierungsstelle des Ziellandes. Dafür wäre eine vollständige wechselseitige Anerkennung der im jeweiligen Wirtschaftsraum vorgenommenen Akkreditierung erforderlich. Perspektivisch und idealerweise sind eine einzige europäische und eine einzige Akkreditierungsstelle des Handelspartners als zentrale Akteure für ein einheitliches Akkreditierungssystem für den gemeinsamen Markt anzustreben. Förderlich hierfür wäre allerdings eine lückenlose, zentrale Veröffentlichung der einschlägigen materiell-rechtlichen und normativen Anforderungen an die Produkte und ihre Konformitätsbewertung.

Erfolgreicher Abschluss von Handelsabkommen mit „bi- oder multilateraler Konformitätsbewertung“

Der Weg einer „bi- oder multilateralen Konformitätsbewertung“ ist ein effizientes Instrument, um das notwendige Vertrauen in die Produkte des jeweils anderen Wirtschaftsraumes zu sichern. Damit wird der wechselseitige Marktzutritt sowohl unmittelbar als auch unbürokratisch mit sofortiger Wirkung erleichtert sowie der Handel deutlich beflügelt. Bestehende Instrumente der Konformitätsbewertung und Akkreditierung in den entsprechenden Wirtschaftsräumen müssten lediglich im jeweiligen Handelsabkommen herangezogen und wie vorgenannt beschrieben, entsprechend spezifiziert werden.

Insbesondere dem mittelständischen Hersteller wird der Marktzugang erleichtert, indem er die Möglichkeit erhält, die Konformität seines Produktes mit den Anforderungen des Zielmarktes bereits am Heimatstandort bzw. im Ursprungsland von einer akkreditierten Stelle umfassend überprüfen zu lassen. Er ist nicht mehr länger gezwungen, zwecks Vermarktung seines Produktes den mühsamen Weg der Konformitätsbewertung durch eine lokale Stelle im Zielmarkt zusätzlich zu beschreiten. Der Marktzugang dieser Produkte ist somit in beiden Märkten ohne weitere Prü-

⁵ Vgl. CETA Protocol on the mutual acceptance of the results of conformity assessment, Artikel 2 *Scope and Exeptions*, Absatz 5.

fung, Abnahme oder Genehmigung direkt möglich. Mit dem Hebel der „bi- oder multilateralen Konformitätsbewertung“ bieten sich somit erhebliche Potentiale zum Abbau faktischer Marktzutrittsbarrieren (Reisekosten, Sprachbarrieren, Kulturunterschiede, abweichende Geschäftsusancen, Informationsdefizite, zusätzliche Personalressourcen etc.).

Entscheidender Vorteil für die gesellschaftliche Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit des Instruments der „bi- oder multilateralen Konformitätsbewertung“: Die vom Handelsabkommen erfassten Märkte können ihre Regelungen und Standards sowie ihre Rechtssetzungshoheit uneingeschränkt beibehalten. Den beiderseitigen Sorgen um eine mögliche Absenkung des Schutzniveaus, den Verlust eingeführter und etablierter Regelungssysteme und der Furcht nachteiliger Auswirkungen durch einen möglichen „kleinsten gemeinsamen Nenner“ wird somit wirksam begegnet. Der Abschluss ambitionierter Handelsabkommen zum Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse wird mit dem Kerninstrument der „bi- oder multilateralen Konformitätsbewertung“ erheblich erleichtert.

„Bi- oder multilaterales Transatlantisches Konformitätszeichen“ (TE-COM - TransEuropean Conformity Mark)

Entspricht ein Produkt sowohl den europäischen normativen und regulativen Anforderungen als auch jenen des Zielmarktes und wurde seine Konformität diesbezüglich durch eine unabhängige, akkreditierte Prüforganisation festgestellt, so kann es mit einem neu einzuführenden einheitlichen transeuropäischen Konformitätszeichen versehen werden.

Das „transeuropäische Konformitätszeichen“ wird bei Produkten anwendbar, die aufgrund ihres erhöhten Gefährdungspotentials in einem Markt verpflichtend einer Konformitätsbewertung durch eine unabhängige Prüfstelle bedürfen oder freiwillig einer solchen unabhängigen Prüfung zugeführt werden.

Ein solches Konformitätszeichen bietet für die Hersteller einen gesteigerten Anreiz, Ihre Produkte so zu entwickeln, dass sie den Anforderungen der Märkte der Vertragsparteien entsprechen. Durch die Sichtbarmachung der Konformität, mit gegenüber dem Heimatmarkt erweiterten Anforderungen, wird das Produkt im Wettbewerb hervorgehoben und der transeuropäische Handel zusätzlich beflügelt.

Das „transeuropäische Konformitätszeichen“ wird mit dem Logo der Zertifizierungsstelle verbunden. Diese Verbindung erleichtert einerseits die Markteinführung eines solchen Zeichens, andererseits kann die Prüfstelle als Zeicheninhaber gegen eine missbräuchliche Verwendung vorgehen und damit die Marktüberwachung entlasten. Für Behörden, Wirtschaftsakteure und Verbraucher schafft das TE-COM maximale Transparenz. Denn allein mit Hilfe dieses Konformitätszeichens können alle Akteure zuverlässig erkennen, dass Produkte sowohl den EU-Anforderungen als auch jenen der Vertragspartner genügen und keiner weiteren Prüfung oder Genehmigung bedürfen.

Nicht zuletzt stiftet ein „transeuropäisches Konformitätszeichen“ beiderseits des Atlantiks eine gemeinsame Identität mit den Zielen des Handelsabkommens und ist Ausdruck der Akzeptanz beiderseitig gleichrangiger Schutzanforderungen.

Mindestkriterien für ein „transeuropäisches Konformitätszeichen“, das von einer unabhängigen Prüforganisation vergeben wird:

- Das „Ttranseuropäische Konformitätszeichen“ muss auf einer Zertifizierung durch eine akkreditierte, unabhängige Konformitätsbewertungsstelle nach der internationalen Norm ISO / IEC 17065 „Anforderungen an Stellen, die Produkte, Prozesse und Dienstleistungen zertifizieren“ basieren.
- Wesentliche Elemente eines solchen Zeichens sind Baumusterprüfung, Produktprüfung, Fertigungsstättenüberwachung sowie Stichprobenziehungen am Markt.
- Zum transparenten Nachweis und zwecks Rückverfolgbarkeit ist das Logo der akkreditierten Zertifizierungsstelle mit dem „transeuropäische Konformitätszeichen“ visuell zu verbinden. Die Zertifizierungsstelle ist Eigentümerin ihres Logos. Sie ergreift als juristische Person bei missbräuchlicher Verwendung des TE-COM entsprechende Maßnahmen aus Kennzeichenschutz- und Lizenzierungsrechten.
- Die Produkthaftung liegt nach wie vor sowohl in der EU als auch im Markt der Vertragspartner beim Hersteller. Die Zertifizierungsstelle haftet ausschließlich für ihre Konformitätsbewertungstätigkeiten.