

Was bedeutet gegenseitige Anerkennung?

Die gegenseitige Anerkennung ist ein Grundsatz im Bereich des freien Warenverkehrs. In Fällen, in denen keine Harmonisierungsvorschriften auf europäischer Ebene bestehen, dürfen Waren, die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht wurden, auch in anderen Mitgliedstaaten verkauft werden, unabhängig davon, ob sie den nationalen technischen Vorschriften dieser Mitgliedstaaten entsprechen oder nicht. Die Mitgliedstaaten erkennen gegenseitig an, dass die jeweiligen nationalen technischen Vorschriften das Allgemeininteresse auf gleiche Weise schützen. Im Ausnahmefall kann ein Mitgliedstaat ein in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebrachtes Produkt vom Marktzugang ausschließen, wenn er nachweist, dass das Allgemeininteresse nicht gleichwertig geschützt wird und dass für dessen Schutz die eigenen nationalen technischen Vorschriften notwendig und verhältnismäßig sind.

Worum geht es bei der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 („Verordnung über die gegenseitige Anerkennung“)¹?

Die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung hat sich in der Praxis sowohl für Unternehmen als auch für nationale Behörden als schwierig erwiesen. Mit der Verordnung wurde ein verfahrenstechnischer Rahmen eingeführt, um nach Möglichkeit zu verhindern, dass der freie Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten durch überflüssige und unverhältnismäßige nationale technische Vorschriften auf unzulässige Weise behindert wird. Dies geschah einerseits durch die Einrichtung von Produktinfostellen und den Aufbau einer Produktdatenbank, anhand derer sich die Anwendbarkeit der gegenseitigen Anerkennung prüfen lässt, und andererseits durch die Aufforderung an die Behörden, jede Entscheidung über die Verweigerung des Marktzugangs auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung mitzuteilen und zu begründen.

Schwachstellen bei der Anwendung der Verordnung und mögliche Optionen zur Verbesserung der Anwendung

Wie eine externe Bewertung² aus dem Jahr 2015 zeigt, wird der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung offenbar noch nicht optimal angewendet; etliche Unternehmen und nationale Behörden sind mit dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung noch immer nicht sehr vertraut und würden Aufklärungskampagnen begrüßen. Da die gegenseitige Anerkennung nur unzureichend genutzt wird, kommt es vor, dass Unternehmen beim Vorstoß auf einen neuen Markt ungerechtfertigten Kosten ausgesetzt sind oder ihnen sogar Absatzmöglichkeiten entgehen. Für die Verbraucher bedeutet dies, dass ihnen eine größere Auswahl und damit günstigere Preise vorenthalten werden. Bei der externen Bewertung wurden die häufigsten Engpässe ermittelt, die eine umfassende Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung verhindern. Andere Schwachstellen traten in den Erfahrungen und Aussagen zutage, die einschlägige Akteure mit der Anwendung der Verordnung gemacht haben.

Insgesamt lassen sich die Schwachstellen (und potenziellen Lösungen) folgendermaßen zusammenfassen:

Zum einen haben sowohl Unternehmen als auch die zuständigen nationalen Behörden mitunter Schwierigkeiten mit der Beurteilung, ob die gegenseitige Anerkennung auf ein bestimmtes Produkt anwendbar ist. Es ist unklar, welche Produkte und Situationen gemäß dem Anwendungsbereich der Verordnung unter die gegenseitige Anerkennung fallen; so wird beispielsweise die Vorabgenehmigung für das Inverkehrbringen nicht umfassend behandelt. Die mit der Verordnung eingeführte Produktliste, die einen Überblick über die Produkte geben soll, welche unter die gegenseitige Anerkennung fallen können, ist keine effiziente Quelle für die erforderlichen Informationen und erspart den Unternehmen und nationalen Behörden keinen Aufwand bei der Bewertung der Anwendbarkeit des Grundsatzes. Dieses Problem fällt in bestimmten Bereichen besonders ins Auge, etwa im Baugewerbe, im

¹ Verordnung (EG) Nr. 764/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 3052/95/EG (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 21-29. Nach Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich einen Bericht über die Anwendung der Verordnung übermitteln. Nach Artikel 6 Absatz 2 sowie Artikel 7 Absatz 2 müssen die Mitgliedstaaten Mitteilung über an Wirtschaftsteilnehmer gerichtete Verwaltungsentscheidungen machen, die das Inverkehrbringen, Produktänderungen und zusätzliche Produkttests oder die Rücknahme eines Produkts vom Markt betreffen.

² <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13381>

Düngemittelsektor usw. Folgende Maßnahmen könnten die Anwendung der gegenseitigen Anerkennung vereinfachen:

1) *Der Anwendungsbereich der Verordnung wird präzisiert. Diese Präzisierung müsste sich auf die Produkte beziehen, die gegenseitig anerkannt werden können, und unter anderem eine Klärung der Vorabgenehmigungsverfahren mit einschließen.*

2) *Die in Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung genannte nicht erschöpfende Liste der Produkte, die nicht Gegenstand von Harmonisierungsrechtsvorschriften sind, wird aktualisiert und benutzerfreundlicher gestaltet. Obwohl die Liste nie erschöpfend sein kann, kann sie bei regelmäßiger Aktualisierung und guter Aufklärung anfängliche Unsicherheiten verringern.*

Zum anderen wird die gegenseitige Anerkennung in Fällen, in denen der Grundsatz angewandt werden könnte, von potenziellen Nutzern bisweilen bewusst ignoriert, da er als nicht hinreichend verlässlich angesehen wird. Unternehmen wie auch nationale Behörden haben Probleme damit, nachzuweisen, dass ein Produkt in einem bestimmten Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht wurde. Außerdem geben nationale Behörden häufig ihren eigenen Vorschriften Vorrang (deren kulturellen und geschichtlichen Hintergrund sie kennen) und bestehen zulasten der gegenseitigen Anerkennung auf deren Anwendung. Ferner können Unternehmen Entscheidungen, die sie am Marktzugang hindern, nicht ohne Weiteres anfechten, was große Rechtsunsicherheit verursacht. Unternehmen glauben zudem häufig, dass sich Beschwerden gegen Entscheidungen nationaler Behörden nicht lohnen, und halten sich daher an die nationalen Vorschriften, anstatt sich auf die gegenseitige Anerkennung zu berufen und das Risiko einzugehen, keine Marktzulassung zu erhalten. Die gegenseitige Anerkennung könnte auf folgende Art in ein verlässliches Instrument verwandelt werden:

1) *Durch Einführung einer Erklärung, mit der die Einhaltung der technischen Vorschriften des Mitgliedstaats bestätigt wird, in dem das betreffende Produkt rechtmäßig in Verkehr gebracht wurde, um Unternehmen den Nachweis zu erleichtern, dass ihr Produkt in einem Mitgliedstaat rechtmäßig vertrieben wird. Die Erklärung könnte freiwillig abgegeben werden, und zwar vom Wirtschaftsteilnehmer selbst. Der Nachweis des rechtmäßigen Inverkehrbringens eines Produkts würde dadurch vereinheitlicht, dass Mindestanforderungen zu den Angaben eingeführt würden, die die Einhaltung der nationalen Vorschriften in einem bestimmten Mitgliedstaat belegen. Eine derartige Erklärung könnte auf Antrag vorgelegt werden, etwa wenn ein bereits in Verkehr gebrachtes Produkt von den Marktüberwachungsbehörden überprüft wird oder wenn eine Vorabgenehmigung beantragt wird. Die Erklärung könnte auch von einer von dem Mitgliedstaat, in dem das Produkt rechtmäßig in Verkehr gebracht wurde, benannten Stelle abgegeben werden, etwa von der nach der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 eingerichteten nationalen Produktinfostelle.*

2) *Durch die Einführung von Abschreckungsmaßnahmen, um die nationalen Behörden dazu zu bringen, ihrer Pflicht zur Mitteilung von Verwaltungsentscheidungen nachzukommen, durch die die gegenseitige Anerkennung verweigert oder begrenzt wird. Dies würde bedeuten, dass alle Verwaltungsentscheidungen, die getroffen wurden, um den Marktzugang auf der Grundlage nationaler technischer Vorschriften zu verweigern, stets zu begründen und der betroffenen Partei sowie der Kommission mitzuteilen wären. Dies würde Transparenz schaffen und einen besseren Überblick über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung ermöglichen. Die Entscheidungen sollten zudem innerhalb einer angemessenen Frist gefällt werden und bei den zuständigen nationalen Stellen angefochten werden können, damit Unternehmen ihre Auffassung verteidigen und gegen sie gerichtete Entscheidungen anfechten können. Darüber hinaus sollte jede Verwaltungsentscheidung, die nicht mitgeteilt wurde, undurchsetzbar sein, um Unternehmen zu schützen und den nationalen Behörden einen zusätzlichen Anreiz für die Mitteilung zu geben.*

3) *Durch die Gewährleistung wirksamer Rechtsmittel für Wirtschaftsteilnehmer, die eine Verwaltungsentscheidung, die die gegenseitige Anerkennung verweigert, anfechten möchten. Die vorhandenen Verfahren zur Anfechtung derartiger Entscheidungen dauern zumeist sehr lange und sind extrem kostspielig, was Unternehmen davon abhält, gegen diese Entscheidungen vorzugehen. Benutzerfreundlichere Verfahren sind durchaus vorstellbar, etwa eine Bewertung auf EU-Ebene, um so die Auswirkungen kostspieliger und langwieriger Gerichtsverfahren zu verringern.*

Als Letztes ist das Fehlen einer effektiven Kommunikation zwischen allen Akteuren zu erwähnen, die in die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung eingebunden sind. Dies gilt für die Kommunikation innerhalb der nationalen Verwaltungen, zwischen den Verwaltungsbehörden verschiedener Mitgliedstaaten, zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sowie zwischen Unternehmen und den Verwaltungsbehörden. Die Kommunikation zwischen den Produktinfostellen ist

nicht optimal, da die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten/zuständigen nationalen Behörden für die gegenseitige Anerkennung unzureichend ist. Gleichzeitig ist die Kommunikation zwischen den Produktinstituten und den Unternehmen unbefriedigend, da die Beantwortung eingegangener Anfragen lange auf sich warten lässt. Und auch die Kommunikation zwischen den Produktinstituten und der Kommission ist verbesserungsfähig, da die Unterrichtung der Kommission über Entscheidungen, die den Marktzugang behindern, mangelbehaftet ist. Hinzu kommen noch Sprachprobleme, die einer guten Kommunikation im Weg stehen. Die Kommunikation könnte folgendermaßen verbessert werden, um die Anwendung der gegenseitigen Anerkennung zu fördern:

1) *Durch die Stärkung der Rolle der Produktinstituten, die zur „ersten Anlaufstelle“ für Produktinformationen werden (und auch harmonisierte Produkte abdecken) sollten, sowie durch ihre Einbindung in ein größeres Netzwerk und die Bereitstellung von Online-Informationen über das „zentrale digitale Zugangstor“. Die derzeitige Rolle der Produktinstituten würde gestärkt, wenn ihre Pflichten und Zuständigkeiten sowie die Mindestangaben, die den Unternehmen mitzuteilen sind, besser definiert würden. Die Einbindung in größere Netzwerke würde die Produktinstituten stärker sichtbar machen und Unternehmen helfen, sie zu finden.*

2) *Durch neue IT-Werkzeuge zur Mitteilung von Entscheidungen, die den Marktzugang behindern, und zur Kommunikation zwischen den Produktinstituten wie das Binnenmarktinformationssystem (IMI) oder das ICSMS (d. h. das in Artikel 23 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 erwähnte allgemeine System für das Informationsmanagement). Die Verwendung von IT-Werkzeugen würde die Mitteilung erleichtern, die Transparenz erhöhen und eine bessere Überwachung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung ermöglichen.*

3) *Durch strikt einzuhaltende Fristen für die Beantwortung von Anfragen einer Behörde an die andere. Obwohl die Fristen angemessen sein sollten, würden sie den Kommunikationsfluss zwischen den Behörden und damit die von den Unternehmen erwartete abschließende Antwort verbessern.*

Eine andere Lösung für die derzeit unbefriedigende Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung könnte in einer weiteren Harmonisierung liegen. Zu den denkbaren Optionen zählen:

1) *Die Harmonisierung der technischen Vorschriften in denjenigen Bereichen, in denen die gegenseitige Anerkennung offenbar nicht ausreicht, um den freien Warenverkehr zu gewährleisten. Bei dieser Option wäre eine gute Überwachung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung nötig, um problematische Branchen zu ermitteln, die eine Harmonisierung erfordern.*

2) *Die Harmonisierung bestimmter Grundanforderungen, die ein Produkt erfüllen muss. Bei dieser Option würden nur bestimmte Anforderungen harmonisiert, etwa die Mindestanforderungen an die Rückverfolgbarkeit.*

3) *Die Gewährleistung, dass in einem Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebrachte Produkte, die die europäischen Normen erfüllen, faktisch das Recht auf freien Warenverkehr in der EU erhalten. Bei dieser Option würden europäische Normen die gemeinsame Grundlage für den Nachweis der Gleichwertigkeit nationaler technischer Vorschriften bilden.*