Nationale Marktüberwachungsstrategie gemäß Artikel 13 der Verordnung (EU) 2019/1020

Nationale

Marktüberwachungsstrategie

2022-2025

Produktsektoren im Bereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes, des Batteriegesetzes sowie des Verpackungsgesetzes (Anhang I Nr. 9, 13, 21, 39 und 42 der Verordnung (EU) 2019/1020)

Entwurfsstand: 18. Februar 2022

Entwurfsstand 18. Februar 2022

Vorbemerkung

Gemäß Artikel 13 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2019/1020 ist erstmalig bis zum 16. Juli 2022 und dann mindestens alle vier Jahre durch die Mitgliedsstaaten eine übergreifende nationale Marktüberwachungsstrategie zu erstellen.

Ziel der Strategie ist es einen einheitlichen, umfassenden und integrierten Ansatz für die Marktüberwachung und die Durchsetzung der Rechtsvorschriften der Union zu fördern. Die Kernelemente, die in der Strategie enthalten sein sollen, sind im Artikel 13 der Verordnung (EU) 2019/1020 festgelegt. Bei der Erarbeitung der abfallrechtlichen Marktüberwachungsstrategie sind diese Elemente zugrunde zu legen. Die nachfolgende Marktüberwachungsstrategie richtet sich nach dem Rahmenkonzept des Deutschen Marktüberwachungsforums (DMÜF), dass für die Erarbeitung der sektoralen Marktüberwachungsstrategie erstellt wurde und die formale Struktur der Strategie vorgibt.

Die Evaluierung bzw. Bewertung der Marktüberwachungsstrategie gemäß Artikel 31 Abs. 2 lit. o) der Verordnung (EU) 2019/1020 erfolgt erstmalig bis spätestens zum 16. Juli 2024 durch das EUPCN. In Abhängigkeit dieser Bewertung sowie den Erkenntnissen der Marktüberwachungsbehörden (MÜB) wird die Marktüberwachungsstrategie regelmäßig (d. h. mindestens alle vier Jahre) überprüft und entsprechend angepasst.

Entwurfsstand 18. Februar 2022

Nationale Marktüberwachungsstrategie - Produktsektoren im Bereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes, des Batteriegesetzes sowie des Verpackungsgesetzes

(Anhang I Nr. 9, 13, 21, 39 und 42 der Verordnung (EU) 2019/1020)

1 Art und Umfang der Marktüberwachung, Markttrends, risikobasierter Ansatz

Die Marktüberwachung im Bereich der abfallrechtlichen Vorschriften betrifft Verpackungen, Fahrzeuge, Batterien, Elektro- und Elektronikgeräte und bestimmte Einwegkunststoffprodukte, soweit sie nicht vom Geltungsbereich der jeweiligen Vorschrift ausgenommen sind.

Die nachfolgende Tabelle enthält die europäischen und nationalen Rechtsvorschriften mit Regelungen zur Marktüberwachung.

Entwurfsstand 18. Februar 2022

Europäische Rechtsvorschrift	Nationale Rechtsvorschrift
(9¹) Richtlinie 94/62/EG (Verpackungsrichtlinie)	Verpackungsgesetz (VerpackG)
(13¹) Richtlinie 2000/53/EG (Altfahrzeugrichtlinie)	Altfahrzeug-Verordnung (AltfahrzeugV)
(21¹) Richtlinie 2006/66/EG (Batterierichtlinie)	Batteriegesetz (BattG)
(39¹) Richtlinie 2011/65/EU (RoHS 2- Richtlinie)	Elektro- und Elektronikgeräte-Stoff- Verordnung (ElektroStoffV)
(42 ¹) Richtlinie 2012/19/EU (WEEE-Richtlinie)	Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG)
Richtlinie (EU) 2019/904 (Einwegkunststoffrichtlinie ²)	Einwegkunststoffverbotsverordnung (EWKVerbotsV) Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung (EWKKennzV)

Die Marktüberwachungsbehörden setzen bei ihren Überwachungsaktivitäten verschiedene Arten von Überprüfungen ein:

- Sichtprüfungen z. B. hinsichtlich Kennzeichnungsanforderungen,
- Dokumentenprüfungen, z. B. hinsichtlich der EU-Konformitätserklärung nach der RoHS 2-Richtlinie bzw. ElektroStoffV,
- Produkttests vor Ort (Screening auf Stoffüberschreitung mittels mobiler Röntgen-Fluoreszenz-Analyse)

¹ Die Nummern beziehen sich auf die Nummer der jeweiligen Richtlinie im Anhang I der Verordnung (EU) 2019/1020.

² Die Einwegkunststoffrichtlinie (EU) 2019/904 vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt ist bislang nicht im Anhang I der Verordnung (EU) 2019/1020 aufgeführt. Die Aufnahme der Richtlinie ist jedoch seitens der EU-Kommission vorgesehen. Solange erfolgt die Überwachung der produktspezifischen Anforderungen, wie z. B. die Produktverbote nach der Einwegkunststoffverbotsverordnung bzw. die Kennzeichnungs- und Designanforderungen nach der Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung, gemäß § 47 Abs. 1 KrWG bzw. der dort genannten Vorschriften aus dem Marktüberwachungsgesetz. Für die Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Marktüberwachungsbehörden sind Art. 25 bis Art. 28 der Verordnung (EU) 2019/1020 anzuwenden, vergl. Art. 2 Abs. 2.

Entwurfsstand 18. Februar 2022

- Laboranalysen, z. B. hinsichtlich der Stoffbeschränkungen für bestimmte Schwermetalle (Blei, Cadmium, Chrom VI, Quecksilber) und andere Stoffe nach der ElektroStoffV,
- Systemprüfungen durch vor Ort Audits, z. B. um die internen Verfahren zur Produktions- und Fertigungskontrolle zu überprüfen.

Die Festlegung der Art der Überprüfung erfolgt abhängig von den ausgewählten prioritären Überwachungsbereichen. Dabei achten die MÜB bei der Festlegung geeigneter Überprüfungen auf einen angemessenen Umfang der Prüfungstiefe und des Stichprobenumfangs.

Risikobasierter Ansatz

Für die Entscheidungsfindung, welche Arten von Produkten in welchem Umfang welcher Überprüfung unterliegen sollen, legen die MÜB einen risikobasierten Ansatz zugrunde. Damit sollen Produkte, bei denen mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Nichtkonformität, d. h. beispielsweise ein Verstoß gegen Kennzeichnungspflichten, Stoffverbote bzw. - beschränkungen sowie eine mangelhafte oder eine fehlende EU-Konformitätserklärung vermutet wird, identifiziert und letztendlich prioritär überwacht werden.

Im Bereich der abfallrechtlichen Marktüberwachung spielen für den risikobasierten Ansatz insbesondere folgende Elemente eine Rolle:

• Häufigkeit bzw. Vorkommen von beschränkten/verbotenen Stoffen in bestimmten Produkten/Produktgruppen

Die Häufigkeit und damit das Vorkommen von beschränkten oder verbotenen Stoffen in den einzelnen Produkten/Produktgruppen ist ein wichtiges Kriterium für die Schwerpunktsetzung der Marktüberwachung. Hierfür können Ergebnisse aus Studien (z. B. vom UBA) und Marktüberwachungsaktionen herangezogen werden. Zur Ableitung von Erkenntnissen werden Ergebnisse aus früheren Überprüfungs- und Überwachungstätigkeiten, unter anderem durch Auswertung von RAPEX-Meldungen, ICSMS-Einträgen, Kontrollmitteilungen des Zolls und aus der Evaluation von Risikoprofilen herangezogen.

Darüber hinaus sind auch die bisherigen Erfahrungen der Marktüberwachungsbehörden mit den Wirtschaftsakteuren (WA) zu berücksichtigen.

• Erkenntnisse zum Risikopotenzial aufgrund verschiedener Produktmerkmale, z.B. Komplexität des Produkts, Preis

Je komplexer ein Produkt aufgebaut ist, desto größer kann die Wahrscheinlichkeit nicht erkannter Mängel beim WA sein, da durch die Komplexität eines Produktes auch die durchgeführten internen Fertigungskontrollen komplexer und aufwendiger werden.

Entwurfsstand 18. Februar 2022

Die Stoffbeschränkungen bei Verpackungen lassen sich beispielsweise durch Überprüfung der Eingangsmaterialien zur Verpackungsherstellung feststellen. Für komplexere Produkte, wie Elektro- und Elektronikgeräte, kann aufgrund von Erfahrungen der Fokus auch auf einzelne Bauteile bzw. kritische Stellen (z. B. Lötstellen) gelegt werden, in denen in der Vergangenheit besonders häufig Überschreitungen der Stoffbeschränkungen festgestellt wurden. Zudem kann der Preis eines Produktes unter Umständen auch ein Hinweis für die Qualität und Verarbeitung des Produktes sein und Anlass für die MÜB geben, ihren Schwerpunkt auf preiswertere Angebote zu legen.

- Geänderte rechtliche Vorschriften, z. B. neue Regelungen bzw. Ablauf von Ausnahmeregelungen
 - Neu in Kraft getretene Produktanforderungen oder der Ablauf von Ausnahmeregelungen, z. B. hinsichtlich Stoffbeschränkungen, können ebenfalls für den risikobasierten Ansatz betrachtet werden, da die neuen/geänderten Anforderungen ggf. noch nicht bei allen Wirtschaftsakteuren bekannt und nicht entsprechend umgesetzt sind.
- Informationen von Dritten, z. B. Verbraucher- und Umweltschutzverbänden, Medien, anderen Behörden
 - Informationen und Meldungen von Dritten zu festgestellten Nichtkonformitäten (z. B. Stoffüberschreitungen) dienen als Erkenntnisquelle und werden im Rahmen der prioritär zu überwachenden Bereiche entsprechend berücksichtigt.

Onlinehandel

Die Marktüberwachung erstreckt sich gleichermaßen wirksam auf online und stationär angebotene Produkte. Das Verhältnis der Marktüberwachungstätigkeit von Onlinehandel und stationärem Handel erfolgt auf Basis verschiedener Kriterien, insbesondere der jeweiligen Marktanteile. Die Länder stimmen sich zu möglichen gemeinsamen Aktivitäten zur Überwachung im Onlinehandel ab.

Im Rahmen von RAPEX-Meldungen erfolgt durch die Servicestelle "Koordinierung der Aufgaben der stofflichen Marktüberwachung" eine Erstermittlung hinsichtlich der Marktdurchdringung der gemeldeten nicht konformen Produkte im Onlinehandel in Deutschland. Das Ergebnis der Prüfung wird den MÜB der Länder mitgeteilt, die daraufhin ihre Marktüberwachungstätigkeiten ausrichten.

Markttrends

Zur strategischen Ausrichtung der Marktüberwachung ist die Beobachtung von Markttendenzen hinsichtlich der in Verkehr gebrachten und auf dem Markt bereitgestellten Produktgruppen/-kategorien sowie möglicher Nichtkonformitäten von Bedeutung. In

Entwurfsstand 18. Februar 2022

Abhängigkeit beispielsweise von neu geltenden Regelungen, neuen oder aufstrebenden Technologien und Produktentwicklungen können die Inverkehrbringungsmengen zu- oder abnehmen. Insbesondere die Produktgruppen/-kategorien mit positivem Markttrend und damit steigendem Marktvolumen und Inverkehrbringungsmengen (sog. Massenprodukte) werden im Rahmen der Strategie besonders beachtet.

Die relevanten Markttrends werden, soweit möglich, auf Basis statistischer Daten zu Inverkehrbringungsmengen sowie Brancheninformationen (Branchenberichte und Newsletter, Experteneinschätzungen etc.) ermittelt. Die Länder tauschen sich regelmäßig zu möglichen Markttrends aus.

1.1 Marktdurchdringung

Als Ansatzpunkt für die Erhebung von Informationen zur Marktdurchdringung nicht konformer Produkte wird die Anzahl der festgestellten Nichtkonformitäten für die jeweiligen Produktgruppen bzw. Produkte in den einzelnen Rechtsbereichen unterteilt nach der Art der Nichtkonformität (z. B. Überschreitung der jeweiligen Stoffbeschränkung, fehlende oder fehlerhafte Kennzeichnung, fehlende oder fehlerhafte EU-Konformitätserklärung) ins Verhältnis zu den insgesamt durchgeführten Überprüfungen gestellt. Datengrundlage hierfür sind die ICSMS-Einträge und RAPEX-Meldungen sowie die nach Art. 25 Abs. 3 Verordnung (EU) 2019/1020 durchgeführten Kontrollen und die Berichterstattung der Europäischen Union nach Art. 25 Abs. 6 zu den von den Zollbehörden übermittelten statistischen Daten.

Diese Auswertung wird auf Basis der genannten Informationen regelmäßig durchgeführt. Je höher die Nichtkonformitätsquote in dem jeweiligen Rechtsbereich für bestimmte Produkte/Produktgruppen, desto wichtiger ist es hier zukünftig einen Schwerpunkt bei den Überprüfungen zu legen.

1.2 Eigenständige Aktivitäten unter der Kontrolle des Wirtschaftsakteurs

Die MÜB berücksichtigen bei ihren Planungen auch die Erfahrungen mit den Wirtschaftsakteuren, zum Beispiel, ob der Wirtschaftsakteur von sich aus festgestellte Nichtkonformitäten der MÜB gemeldet hat und diese "freiwillig", d. h. ohne Aktivwerden der MÜB, behoben hat. Hierzu zählt z. B. ob der Wirtschaftsakteur die MÜB unterrichtet hat, wenn der Verdacht auf eine fehlerhafte oder nicht vollständige EU-Konformitätserklärung gegeben ist oder die technischen Unterlagen fehlerhaft oder nicht vollständig sind.

Die eigenständigen Aktivitäten unter der Kontrolle des Wirtschaftsakteurs werden von der MÜB im Rahmen der Systemprüfung kontrolliert. Diese erfolgt als Dokumentenprüfung durch Vor-Ort-Audits, z. B. um die internen Verfahren zur Produktions- und Fertigungskontrolle zu überprüfen.

Im Rahmen der Systemprüfung relevante Unterlagen sind Nachweise über die von den Wirtschaftsakteuren ergriffenen präventiven Maßnahmen, wie z. B. die Etablierung und

Entwurfsstand 18. Februar 2022

Aufrechterhaltung eines zertifizierten Managementsystems. Darüber hinaus stellen die Nutzung von Checklisten zu den einschlägigen Produktanforderungen, Verfahrensanweisungen für die Eintragungen in die vorhandenen Datenbanken oder Informationssysteme (z.B. SCIP, IDIS) weitere Maßnahmen der Wirtschaftsakteure dar, um Informationen über die Stoffzusammensetzungen der Bauteile und Produkte für nachgelagerte Akteure in der Wertschöpfungskette bereitzustellen.

Die Systemprüfung von Händlern und Fulfilment-Dienstleistern beschränkt sich darauf, ob diese angemessene Maßnahmen ergreifen, um die Konformität der von ihnen vertriebenen Produkte sicherzustellen. Konkrete Anforderungen gelten für Händler und Fulfilment-Dienstleister, welche Leistungen zum Vertrieb von Elektro- und Elektronikgeräten erbringen. Diese haben sicherzustellen, dass eine EU-Konformitätserklärung für die jeweiligen Produkte erstellt wurde und die erforderlichen technischen Unterlagen vorliegen und auf Verlangen der MÜB vorgelegt werden können (Art. 4 der Verordnung (EU) 2019/1020). Im Rahmen der Systemprüfung bei Händlern und Fulfilment-Dienstleistern ist zu prüfen, ob entsprechende Prozesse hierzu bestehen und bei Bedarf sind stichprobenartig die Vorlage von EU-Konformitätserklärungen sowie ggf. technischen Unterlagen zu verlangen.

1.3 Fälle von Nichtkonformität bei dem Wirtschaftsakteur in der Vergangenheit

Die Marktüberwachungsbehörden legen einen besonderen Fokus auf Wirtschaftsakteure, welche wiederholt nicht konforme Produkte in Verkehr gebracht haben. Dies kann bei Elektro- und Elektronikgeräten im Geltungsbereich der ElektroStoffV auch Einführer, Bevollmächtigte, Händler/Vertreiber und Fulfilment-Dienstleister betreffen, welche nicht über die erforderliche EU-Konformitätserklärung sowie die technischen Unterlagen der von ihnen in Verkehr gebrachten Produkte verfügen.

1.4 Risikoprofile

Bei der Planung der Marktüberwachungsaktivitäten nutzen die Marktüberwachungsbehörden bei Bedarf Risikoprofile, die in Abstimmung mit den Zollbehörden erstellt wurden. Hierfür tauschen sich die Marktüberwachungsbehörden über die erstellten Risikoprofile sowie die daraus resultierenden Erkenntnisse über die Nichtkonformität von Produkten aus. Dabei ist auf die Aktualität der Risikoprofile zu achten.

1.5 Auf Nichtkonformität hindeutende Informationen

Der Fokus liegt hierbei auf Informationen der Wirtschaftsakteure selbst sowie der Informationen der Marktüberwachungs- und Zollbehörden. Folgende Informationsquellen werden als besonders relevant betrachtet:

- System zum raschen Informationsaustausch für die Marktüberwachung (RAPEX)
- Informations- und Kommunikationssystem für die Marktüberwachung (ICSMS)

Entwurfsstand 18. Februar 2022

- Kontrollmitteilungen der Zollbehörden an die Marktüberwachungsbehörden
- Anzeigen, Verbraucherbeschwerden und sonstige Mitteilungen über die Nichtkonformität bestimmter Produkte, wie z. B. Hinweise anderer Wirtschaftsakteure und Verbrauchern, Veröffentlichungen von Verbraucherschutzverbänden
- Auswertungen über bisherige Marktüberwachungsaktivitäten
- Verzeichnisse zur Registrierung der Hersteller oder Bevollmächtigten nach BattG, ElektroG bzw. VerpackG der Stiftung elektro-altgeräte-register (ear) bzw. der Stiftung Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR). Eine fehlende Registrierung kann ein Hinweis/Verdachtsmoment sein, dass der Hersteller oder Bevollmächtigte ggf. auch seinen Produktanforderungen nicht nachkommt.

Bei der Auswertung der Unterlagen prüfen die Marktüberwachungsbehörde die Unterlagen auf Plausibilität sowie Betroffenheit und legen die daraus abzuleitenden Marktüberwachungsaktivitäten fest.

1.6 Informationsaustausch mit den Zollbehörden

Für eine effektive Marktüberwachung ist ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den zuständigen Marktüberwachungsbehörden und den örtlichen Zollämtern (ggf. Hauptzollämtern) notwendig. Denn bei der Planung der Marktüberwachungsaktivitäten sind sowohl die Informationen und Erfahrungen des Zolls im Zusammenhang mit den Einfuhrkontrollen von Produkten, die unter die abfallrechtlichen Marktüberwachungsregelungen fallen, als auch die Erfahrungen und Kenntnisse der Marktüberwachungsbehörden bezüglich der bereits in Verkehr gebrachten Produkten aus Drittstaaten zu berücksichtigen.

2 Prioritäre Überwachungsbereiche

Auf Basis der Ermittlungen und Erkenntnisse legen die Marktüberwachungsbehörden prioritäre Überwachungsbereiche fest. Die dynamischen Marktentwicklungen erfordert eine kontinuierliche Prüfung und ggf. Aktualisierung der prioritären Überwachungsbereiche.

Die Länder stimmen die prioritären Überwachungsbereiche und die geplanten Maßnahmen ihrer Marktüberwachungsbehörden aufeinander ab und binden hierbei auch ggf. die Generalzolldirektion mit ein.

3 Mindestkontrollniveau, Durchsetzungsaktivitäten

Die Durchsetzungsaktivitäten der MÜB zur Verringerung der Nichtkonformität in den als prioritär eingestuften Überwachungsbereichen bestehen insbesondere in der zielgenauen Planung und dem Einsatz der begrenzten Ressourcen zur Marktüberwachung. Hierzu initiieren die MÜB konkrete Schwerpunktprojekte mit dem Fokus auf als prioritär eingestufte

Entwurfsstand 18. Februar 2022

Überwachungsbereiche. Die Länder stimmen sich hierzu ab und unterrichten sich gegenseitig über die erreichten Erfolge.

Mindestkontrollniveaus sind für die abfallrechtlichen Bereiche rechtlich nicht festgelegt. Die MÜB legen den angemessenen Umfang Ihrer Überprüfungs- und Durchsetzungsaktivitäten anhand des risikobasierten Ansatzes fest.

4 Zusammenarbeit mit den Marktüberwachungsbehörden anderer Mitgliedstaaten und Bewertung

Die Gruppen zur administrativen Zusammenarbeit (eng.: administrative cooperation groups – ADCOs) auf EU-Ebene sollen die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den einzelnen Produktsektoren fördern. Im Bereich der Marktüberwachung auf Grundlage abfallrechtlicher Vorschriften existiert die ADCO RoHS. Diese hat die Funktion, einen Informations- und Meinungsaustausch bei Fragen zur RoHS-RL zwischen den europäischen Mitgliedsstaaten sicherzustellen.

Die Länder tauschen sich regelmäßig im Ausschuss für Produktverantwortung (APV) der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall zu den Marktüberwachungsaktivitäten aus. Dieser Austausch beinhaltet auch die Erfahrungen bei der grenzübergreifenden Amtshilfe nach Artikel 22 bis 24 der Verordnung (EU) 2019/1020. Im Zusammenhang mit der Fortschreibung der nationalen Marktüberwachungsstrategie werden diese Erfahrungen bewertet und es werden, soweit erforderlich, Änderungen/Ergänzungen vorgeschlagen und umgesetzt.

Die Kommission legt regelmäßig Programme auf, um die Zusammenarbeit zwischen den Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten zu fördern. Die Informationen zu diesen Programmen werden von der Geschäftsstelle des DMÜF an die Bund-/Ländergremien weitergeleitet. Auf diese Weise erfahren die Länder von den Programmen und können sich, soweit gewünscht, an den Ausschreibungen beteiligen. Erfahrungen der an solchen Programmen teilnehmenden Marktüberwachungsbehörden werden ebenfalls im APV vorgestellt.