HDE Handelsverband Deutschland

HDE e.V. | Am Weidendamm 1A | 10117 Berlin

(Adressaten)
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Scharnhorststraße 34-37
10115 Berlin

Per E-Mail: (E-Mail-Adresse)

Handelsverband Deutschland (HDE) e.V.
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

hde@einzelhandel.de
www.einzelhandel.de

Kontakt
(Name, Kontaktdaten)

HDE-Anmerkungen zum Product Act

24.04.2026

Anreden,

wir bedanken uns sehr herzlich für die Gelegenheit, im Nachgang zur mündlichen Anhörung am 14.04.2026 noch schriftliche Anmerkungen zu einigen Aspekten des von der Kommission geplanten Product Act einreichen zu können.

Das Produktsicherheitsrecht ist in den letzten Jahren zunehmend komplex geworden. Neuregelungen sind teils ohne Berücksichtigung des systematisch korrekten Standorts in der Marktüberwachungsverordnung, der Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit oder in produktspezifischen Rechtsakten erfolgt, bevor nun der NLF überarbeitet werden soll. Zudem sind einige Regelungen des gleichen Sachverhalts in der Marktüberwachungsverordnung und der Produktsicherheitsverordnung abweichend geregelt worden, wie z.B. die Aufgaben des verantwortlichen Wirtschaftsakteurs. Die Regelungen zum Anwendungsbereich in der Produktsicherheitsverordnung sind so kompliziert, dass sie auf Anhieb kaum zu verstehen sind und teilweise Lücken offenbaren. Es wäre generell wünschenswert sich wieder mehr an einer klareren Systematik zu orientieren, die für Wirtschaftsakteure unabhängig vom Produkt grundsätzlich einheitliche, verhältnismäßige und abgestufte Pflichten entsprechend der Position in der Lieferkette vorsieht. Dies war der Ansatz des NLF.

In den letzten Jahren sind die Pflichten für Wirtschaftsakteure in der EU über die verschiedenen Politikbereiche hinweg in einem für Einzelhändler kaum noch handhabbaren Umfang und oft wenig praxistauglich ausgeweitet worden und haben sich vielfach als wenig praxistauglich erwiesen. Die Pflicht zur Durchführung einer Risikobewertung für jedes Produkt und die immer weiter zunehmenden Informationspflichten sind Beispiele für hohe Belastungen für Unternehmen. Im Produktsicherheitsrecht sind von den Vorgaben des NLF abweichende Regelungen für einzelne Produkte geschaffen worden, die es Unternehmen mit breiten Sortimenten, wie z.B. Handelsunternehmen, besonders schwer machen und den Umsetzungsaufwand in der Praxis deutlich erhöhen. Mit jeder neuen Pflicht für Wirtschaftsakteure in der EU, die gegenüber Drittstaaten-Händlern nicht durchgesetzt werden (können), verschärfen sich die Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der deutschen und europäischen Händler gegenüber den Akteuren aus Drittstaaten weiter.
Für aktuell bestehende Probleme im Bereich des Produktsicherheitsrechts und der Marktüberwachung, insbesondere im Hinblick auf mangelnde Konformität von

Produkten aus Drittstaaten, braucht es daher zielgerichtete Lösungen. Ein weiterer genereller Aufwuchs an Bürokratie für in der EU niedergelassene Wirtschaftsakteure muss auch angesichts der gesamtwirtschaftlichen Lage unbedingt vermieden werden.

I. Zur Marktüberwachungsverordnung

1. Unsichere Produkte aus Drittstaaten

Dem Problem, dass nicht konforme und gefährliche Produkte aus Drittstaaten direkt an Verbraucher in der EU gesandt werden, sollte durch **zielgerichtete** Änderungen der Marktüberwachungsverordnung begegnet werden.

- Es sollte für alle Produkte gelten, dass sie nur auf dem Markt bereitgestellt werden dürfen, wenn es einen verantwortlichen Wirtschaftsakteur in der EU gibt. Aktuell bestehen insoweit Lücken, weil Art. 4 MÜVO nach Abs. 5 nur für den NLF gilt, die Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit den gesamten Bestand des harmonisierten Produktrechts von über 70 Rechtsakten nach Anhang I der MÜVO von der Geltung des Art. 16 MÜVO ausnimmt.

- Wenn der Verkäufer aus einem Drittstaat kommt, sind diese aktuell für die Marktüberwachungsbehörden regelmäßig nicht greifbar. Daher werden bei Angeboten von Verkäufern aus Drittstaaten teilweise heute bereits Bevollmächtigte angegeben. In der Praxis existieren diese Bevollmächtigte jedoch häufig nicht oder sind nicht bereit und in der Lage, die Aufgaben nach Art. 4 MÜVO wahrzunehmen. Die Benennung eines Bevollmächtigten darf von den Drittstaatenverkäufern nicht bloß als Formalie angesehen werden. Es muss sichergestellt werden, dass Bevollmächtigte gewisse Anforderungen erfüllen, um ihre Aufgaben auch tatsächlich zu erfüllen. Dazu zählen insbesondere Anforderungen an die Zuverlässigkeit, hinreichende Qualifikation, praktische Möglichkeit zur Wahrnehmung der Aufgaben, persönliche Erreichbarkeit, Vertretungsbefugnis und hinreichende Solvenz. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen sollte im Rahmen eines Registrierungsverfahrens nachgewiesen und behördlich überprüft werden.

- Soweit eine stärkere Verantwortung von Onlinemarktplätzen in Betracht gezogen wird, sollten etwaige neue Pflichten ebenfalls zielgerichtet und auf Angebote von Verkäufern aus Drittstaaten beschränkt sein. Denkbar wäre insoweit eine Verpflichtung sicherzustellen, dass es bei Drittstaatenangeboten einen registrierten Bevollmächtigten in der EU gibt. Dies setzt voraus, dass die registrierten Bevollmächtigten in einer Datenbank erfasst werden, mit der die Online-Marktplätze einen Datenabgleich durchführen können. Eine allgemeine, undifferenzierte Plattformhaftung auch für Angebote von Händlern aus dem EU-Binnenmarkt lehnen wir ab. Denn für diese Angebote ist eine zusätzliche Haftung des Onlinemarktplatzes nicht erforderlich, weil ein in der EU ansässiger Wirtschaftsakteur die Verantwortung für das Produkt trägt und für die Marktüberwachungsbehörden auch greifbar ist.

- Keinesfalls sollten für Onlinehändler pauschal neue Pflichten eingeführt werden. Die insoweit wenig differenzierenden Fragen in der Konsultation der EU-Kommission bieten Anlass zur Sorge. Denn es muss gerade ein bestimmtes Durchsetzungsdefizit gegenüber Anbietern aus Drittstaaten beseitigt werden. Durch neue Pflichten für Wirtschaftsakteure in der EU würde das Problem nicht gelöst, sondern – im Gegenteil – noch weiter verschärft.

2. ICSMS stärken

Aus Sicht des HDE sollte ICSMS verbindlicher, interoperabler und nutzerfreundlicher ausgestaltet werden. Insbesondere braucht es eine bessere Verzahnung mit Zoll- und Plattformprozessen sowie eine transparente, angemessene Einbindung der Wirtschaftsakteure, um den Beitrag des Systems zur wirksamen Durchsetzung der Verordnung nachhaltig zu stärken.

3. Quellennahe Marktüberwachung

Die Marktüberwachungsbehörden in Deutschland führen Kontrollen häufig im Einzelhandel durch. Bei Beanstandungen werden Maßnahmen gegenüber dem einzelnen Händler und teils Bußgelder gegenüber dem Händler verhängt. Dies ist sowohl im Hinblick auf die Effektivität der Marktüberwachung als auch im Hinblick auf die Verantwortlichkeit für den Mangel unbefriedigend.
Denn für einen Fehler am Produkt sind in erster Linie die Erstinverkehrbringer, insbesondere Hersteller oder Einführer, verantwortlich. Zudem werden die Produkte aktuell oft nur bei einem einzigen Händler beanstandet und häufig anderswo weiterverkauft. Für Händler führt die heutige Praxis der Marktüberwachungsbehörden zu großen Belastungen.

Bei Beanstandungen sollten Maßnahmen der Marktüberwachungsbehörden an den Erstinverkehrbringer bzw. den verantwortlichen Wirtschaftsakteur gerichtet werden und nicht an den Händler. Damit würde eine bessere Wirkung der Marktüberwachung erzielt, weil der Erstinverkehrbringer Korrekturmaßnahmen für alle betroffenen Produkte im Binnenmarkt vornehmen kann. Er kennt das Produkt zudem besser als der Händler und kann sich daher mit der Behörde besser über die Konformität des Produktes austauschen. Zudem ist er in erster Linie für etwaige Produktfehler verantwortlich.

Art. 16 Abs. 2 MÜ-VO sollte daher wie folgt ergänzt werden:

„Stellen die Marktüberwachungsbehörden einen Sachverhalt gemäß Absatz 1 Buchstaben a oder b fest, fordern sie den Wirtschaftsakteur nach Artikel 4 Absatz 1 dieser Verordnung oder, falls dies für eine Beseitigung der Nichtkonformität unter Würdigung der der von dem Produkt ausgehenden Risiken notwendig ist, jeden anderen Wirtschaftsakteur unverzüglich auf, angemessene und verhältnismäßige Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, um die Nichtkonformität oder das Risiko binnen eines von ihnen festzulegenden Zeitraums zu beenden.“

4. Keine Harmonisierung der Sanktionen, insbesondere keine umsetzbezogenen Sanktionen

Der HDE lehnt europaweit einheitliche Vorgaben für Sanktionen, insbesondere umsatzbezogene Sanktionsvorgaben, ab. Gerade der Handel wird durch umsatzbezogene Sanktionen besonders hart getroffen. Denn der Umsatz ist bei Handelsunternehmen naturgemäß vergleichsweise hoch. Dem stehen aber auch hohe Kosten beim Einkauf und Vertrieb gegenüber. Die Margen sind dagegen oft gering. Die aktuell geltenden Sanktionsbestimmungen in den Mitgliedstaaten sind zudem für eine effektive Durchsetzung des Produktsicherheitsrechts völlig ausreichend und hinreichend abschreckend. Das Problem liegt nicht darin, dass es in den Mitgliedstaaten der EU unterschiedliche Sanktionsvorschriften gibt oder dass diese zu niedrig wären. Im Gegenteil: Das Problem liegt in der fehlenden Rechtsdurchsetzung und Sanktionierung von Verstößen gegenüber Wirtschaftsakteuren aus Drittstaaten. Durch ggfs. höhere umsatzbezogene Bußgelder würden die Wettbewerbsnachteile für europäische Wirtschaftsakteure angesichts der fehlenden Rechtsdurchsetzung gegenüber Wirtschaftsakteuren aus Drittsaaten noch verschärft.

II. Zur Überarbeitung des New Legislative Frameworks (NLF)

1. **Digitale Bereitstellung von Bedienungsanleitung und Sicherheitsinformationen – keine Verlagerung von Herstellerpflichten auf den Handel**

Der HDE steht einer digitalen Bereitstellung von bisher auf Papier beizufügenden Unterlagen grundsätzlich offen gegenüber. Sicherheitsinformationen sollten jedoch weiterhin auf Papier beigefügt werden, um Risiken bei der Verwendung auszuschließen und sicherzustellen, dass diese bei Inbetriebnahme vorliegen.
In der Diskussion über die digitale Bereitstellung wird oft gefordert, Verbraucher müssten die Unterlagen aber auch in Papierform erhalten können. Soweit dies für erforderlich gehalten wird, muss dies – wie bisher – durch den Hersteller erfolgen. Keinesfalls sollten Herstellerpflichten, wie die Bereitstellung der Bedienungsanleitung und der Sicherheitsinformationen, auf den Handel abgewälzt werden.
Dabei ist zu berücksichtigen, dass größere stationäre Geschäfte auch im Non-Food-Handel mehrere zehntausend Artikel im Sortiment haben. Auch wenn nicht alle eine Bedienungsanleitung erfordern, wäre es unmöglich, etwa vorab gelieferte Anleitungen zu sortieren, zu aktualisieren, vorzuhalten und die richtige und aktuelle Anleitung auf Anfrage herauszusuchen.
Auch ein Ausdrucken von Bedienungsanleitungen im Einzelhandel ist in der Praxis nicht umsetzbar. Dies wäre im Handel mit einem enormen bürokratischen Aufwand verbunden und hätte große ökonomische und ökologische Nachteile:

- Es ist schon nicht klar, woher der Händler zum Zeitpunkt des Kaufs ohne großen Suchaufwand die Datei für den Ausdruck beziehen soll. Ggfs. müsste eine Datenbank für Bedienungsanleitungen aufgebaut werden, deren Aufbau und regelmäßige Aktualisierung mit einem enormen Bürokratieaufwand für Händler verbunden wäre.
- Zudem würden so die Kosten für den Druck der Bedienungsanleitung vom Hersteller auf den Händler abgewälzt. Dem Hersteller würde es ermöglicht, die Druckkosten zu sparen, die letztlich der Händler tragen müsste. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Einzelausdruck vom Materialaufwand und auch vom personellen Einsatz her viel teurer ist als die Beilage des Herstellers.
- Auch der generelle ökologische Nutzen einer digitalen Bereitstellung der Bedienungsanleitung würde konterkariert. Anleitungen sind in der Regel in DIN A5-Format und auf dünnem Papier beidseitig gedruckt. Im Handel stehen aktuell aber jedenfalls nur Standarddrucker zur Verfügung, welche teilweise nur einseitig auf DIN-A4-Standardpapier drucken können. Dies hätte einen deutlich höheren Papierverbrauch zur Folge.

2. **Zum Digitalen Produktpass**

Die digitale Bereitstellung von Informationen im digitalen Produktpass für Zwecke der Produktsicherheit sollte den Kostenaufwand für die Wirtschaftsakteure und den Nutzen der jeweiligen Information berücksichtigen. Insbesondere sollte vermieden werden, dass durch eine Verpflichtung zur proaktiven Bereitstellung von Informationen ein dauerhaft hoher Bürokratieaufwand für Unternehmen ausgelöst wird.
Hieraus ergeben sich aus Sicht des HDE folgende Schlussfolgerungen:

- Für die digitale Bereitstellung im DPP eignen sich Konformitätsinformationen, technische Unterlagen sowie Gebrauchsanleitung/ Sicherheitsinformationen. Die vollständige „technical file“ inkl. sämtlicher Prüfberichte sollten nicht in den DPP aufgenommen werden müssen, da diese laufend aktualisiert wird und nicht immer wieder eingepflegt werden kann.
- Die Reparaturhistorie sollte grds. bei Verbraucherprodukten nicht aufgenommen werden. Der Nutzen wäre aus der Perspektive des Produktsicherheitsrecht gering. Es lässt sich zudem nicht nachprüfen, ob bei einem Produkt alle Reparaturen eingepflegt worden sind. Auch bei

Reparaturbetrieben entstünde ein erheblicher zusätzlicher Aufwand. Keinesfalls sollten Reparaturen jedoch durch einen weiteren zusätzlichen bürokratischen Aufwand verteuert und ggfs. unwirtschaftlich werden.

- Marktüberwachungsbehörden sollten keine Einträge in den DPP vornehmen können. Anderenfalls müssten Wirtschaftsakteure alle digitalen Produktpässe dauerhaft überwachen, um festzustellen, ob eine Behörde dort einen Eintrag vorgenommen hat. Dies wäre ein unverhältnismäßig großer Aufwand. Für die Kommunikation zwischen Marktüberwachungsbehörden und Wirtschaftsakteuren gibt es zudem direkte Kommunikationskanäle, die sich bewährt haben.

- Ein digitaler Produktpass ist angesichts des damit verbundenen Aufwandes unserer Einschätzung nach nicht für jedes Produkt sinnvoll, z.B. nicht für einfache Dekorationsartikel.

- Grds. sollte der digitale Produktpass bei Verbraucherprodukten aufgrund des erforderlichen Speicherplatzes und der Kosten nicht auf Ebene des einzelnen Artikels, sondern auf Modellebene, zu erstellen sein.

- Eine Verpflichtung, den Marktüberwachungsbehörden angeforderte Unterlagen, die im DPP vorhanden sind, doch wieder in Papierform zur Verfügung zu stellen, sollte vermieden werden. Denn dann müssten Unternehmen Doppelstrukturen vorhalten und die digitale Bereitstellung würde nur zusätzlichen Aufwand mit sich bringen.

- Im Hinblick auf den Datenträger plädieren wir für einen technologieoffenen Ansatz. Digitale Barrieren sollten vermieden werden. Daher sollten neben dem QR-Code auch Streifencodes und NFC-Technologien als Datenträger zulässig sein.

3. Anforderungen im Hinblick auf die Kreislaufwirtschaft

Bei etwaigen produktsicherheitsrechtlichen Regelungen im Hinblick auf die Kreislaufwirtschaft sollte in besonderem Maße darauf geachtet werden, dass mögliche neue Regelungen im Einklang mit dem bestehenden Recht, namentlich der Ökodesign-Verordnung und der darauf beruhenden delegierten Rechtakte sowie den Vorgaben zum sog. Recht auf Reparatur (Richtlinie (EU) 2024/1799) stehen.

- Die Begriffe sollten klar definiert und klar abgegrenzt sein, z.B. was ein repariertes Produkt ist, was ein aufbereitetes Produkt ist und was ein generalüberholtes Produkt ist.
- Insbesondere sollten Doppelregelungen im Verhältnis zu den Ökodesign-Vorgaben bzw. zur Recht-auf-Reparatur-Richtlinie vermieden werden, z.B. im Hinblick auf die Bereitstellung von Reparaturanleitungen.

Sicher wird im Laufe des kommenden Regulierungsverfahrens auf EU-Ebene noch der eine oder andere Aspekt hinzukommen. Wir werden das Verfahren zum sog. Product Act gerne weiter aktiv begleiten und freuen uns auf den weiteren Austausch.

Mit freundlichen Grüßen

(Name, Unterschrift)