

Revision des New Legislative Framework (NLF)

Öffentliche Konsultation

26. Januar 2026

Zusammenfassung

Das System des New Legislative Framework (NLF) gehört zu den erfolgreichsten und einflussreichsten Rechtsvorschriften der EU. Denn es bildet das Fundament des europäischen Binnenmarktes und hat dazu beigetragen, einen fragmentierten Markt der Nationalstaaten zu einem gemeinsamen europäischen Markt zusammenzufügen, in dem Waren über Staatsgrenzen hinweg zirkulieren können. Das System ist Grundvoraussetzung für eine starke und wettbewerbsfähige Industrie. Daher befürworten wir eine zielgerichtete Anpassung des NLF an aktuelle und zukünftige Herausforderungen.

Folgende Schwerpunkte sind für uns entscheidend:

- Die **Überarbeitung der Normungsverordnung** (EU) Nr. 1025/2012 muss eng mit der des NLF abgestimmt werden, um ein kohärentes Regelwerk sicherzustellen. Dabei müssen harmonisierte europäische Normen weiterhin das Instrument für die Vermutung der Konformität im Rahmen von EU-Rechtsvorschriften bleiben, vorrangig auf internationalen Normen basieren und der gesamte Prozess bis zur Bereitstellung beschleunigt und optimiert werden.
- Die **Harmonisierung von Definitionen und Begriffen** muss konsequent umgesetzt werden, um Rechtssicherheit und Kohärenz im EU-Rechtsrahmen zu gewährleisten. Dabei sollten die Musterbestimmungen des Beschlusses 768/2008/EG ohne Änderungen angewendet und Abweichungen künftig nur mit einer Begründung in den Erwägungsgründen zugelassen werden.
- Bei der **Überarbeitung der Konformitätsbewertungsverfahren** muss der bestehende Modulsatz des NLF unverändert beibehalten und die Wahlfreiheit für Modul A deutlich ausgeweitet werden, um unnötige regulatorische Belastungen zu vermeiden. Zudem fordern wir eine Abkehr vom Trend zur verpflichtenden Dritt Zertifizierung hin zu einer risikoorientierten Ausgestaltung der Konformitätsbewertungsmodule, um den effizienten Einsatz von Fachkräften zu ermöglichen und die Marktüberwachung zu stärken.
- **Akkreditierung und Konformitätsbewertung** müssen europaweit weiter harmonisiert werden, wobei das bestehende Wettbewerbsverbot zwischen nationalen Akkreditierungsstellen zwingend beibehalten werden muss, um Qualität, Transparenz und internationale Anschlussfähigkeit weiterhin zu

gewährleisten. Gleichzeitig sind der Schutz sensibler Daten sowie eine verlässliche Finanzierung erforderlich, um Digitalisierung, neue Themenfelder und eine langfristig leistungsfähige Akkreditierungslandschaft zu ermöglichen.

- Die Einführung eines interoperablen und technologieneutralen **Digitalen Produktpass-Systems** muss **stufenweise, pragmatisch und in enger Zusammenarbeit mit der Industrie** erfolgen, um den Mehraufwand, insbesondere für KMU, möglichst gering zu halten. Dabei sind klare Regeln für die Datenbereitstellung und -sicherung sowie den Zugriff aufzustellen. Sensible Daten dürfen nur auf begründetes Verlangen bereitgestellt werden.
- Wir fordern eine deutlich **stärkere und koordiniertere Marktüberwachung**, unterstützt durch bessere Ausstattung, einheitliche EU-Strukturen und klare Verantwortlichkeiten insbesondere im Online-Handel, damit Vorschriften wirksam durchgesetzt und Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden. Zudem setzen wir uns für eine engere Verzahnung mit den Zollbehörden, die konsequente Nutzung der Union Testing Facilities, erweiterte Sanktionsmöglichkeiten bei Wiederholungsverstößen sowie ein verpflichtendes Enforceability Assessment für neue Rechtsakte ein.
- Für **Ersatzteile** im Geltungsbereich des NLF ist eine Ausnahmeregelung erforderlich, um Reparaturen und Nachhaltigkeitsziele zu fördern. Die Regelung sollte sich an der Regulierung (EU) 2024/2847 (CRA), Art. 2 Abs.6 und dem Prinzip „repair-as-produced“ orientieren.
- Im Bereich der **Circular Economy** fordern wir einen kohärenten, rechtssicheren Rahmen für Remanufacturing und Refurbishment, der Klarheit über Verantwortlichkeiten schafft, widersprüchliche Anforderungen zwischen Rechtsakten beseitigt und die Kreislaufwirtschaft stärkt. Dazu braucht es eindeutige Kennzeichnungspflichten, flexible delegierte Rechtsakte unter der ESPR, eine risikobasierte Anwendung nur der tatsächlich betroffenen Rechtsakte sowie den Schutz des geistigen Eigentums bei voller Herstellerverantwortung der Remanufacturer.

Hintergrund

Der NLF baut auf dem 1985 eingeführten „New Approach“ auf und wurde 2008 weiterentwickelt sowie gesetzlich verankert. Seitdem ist der NLF der zentrale Regulierungsrahmen für das Inverkehrbringen von Industrieprodukten in der EU und bildet damit das Fundament für den freien Warenverkehr im europäischen Binnenmarkt. Dabei baut das System auf folgenden Grundbausteinen auf, die für die Zukunft erhalten bleiben sollten:

Harmonisierung der Produktvorschriften: Das System des NLF stellt dem Gesetzgeber einen Werkzeugkasten mit Rahmenbestimmungen und Maßnahmen für die Gesetzgebung bereit, um diese EU-weit und produktgruppenübergreifend zu harmonisieren und kohärent zu gestalten. Dazu gehört die horizontale Definition von Begriffen, die häufig in der Produktgesetzgebung verwendet werden, von den Wirtschaftsakteuren wie Herstellern und Importeuren bis hin zu Händlern und Bevollmächtigten sowie deren jeweiligen Verpflichtungen. Diese Harmonisierung hat dazu beigetragen, einen fragmentierten Markt der Nationalstaaten zu einem gemeinsamen europäischen Markt zusammenzufügen, in dem Waren über Staatsgrenzen hinweg zirkulieren können.

Zusammenspiel von Gesetzgebung und Normung: Das Regulierungssystem des NLF baut auf einer klaren Trennung zwischen Rechtsakten, die die grundlegenden Produkthanforderungen festlegen und Normung, die den technischen Umsetzungsweg auf freiwilliger Basis bereitstellt, auf. Dieser Ansatz gewährleistet ein hohes Schutzniveau und bietet gleichzeitig die notwendige Flexibilität bei der Umsetzung der Anforderungen, um sich an den kontinuierlichen technologischen Wandel anzupassen und international wettbewerbsfähig zu bleiben.

Konformitätsfeststellung: Darüber hinaus werden über den NLF die Verfahren zur Konformitätsfeststellung harmonisiert. Bevor ein Produkt in Verkehr gebracht wird, muss der Hersteller nachweisen, dass es die grundlegenden Anforderungen der einschlägigen EU-Produktvorschriften erfüllt. Je nach Klassifizierung, kann der Hersteller aber für die meisten Produkte selbst (nach Modul A) eine EU-Konformitätserklärung ausstellen und die CE-Kennzeichnung anbringen. Eine Prüfung durch Drittstellen ist dann nicht erforderlich.

Überwachung der rechtlichen Vorgaben: Zentral im Gesamtsystem der Produktkonformität auf Grundlage der Herstellerverantwortung ist abschließend die Marktüberwachung. Dabei stellen nationale Behörden stichprobenartig oder risikobasiert die Einhaltung der grundlegenden Produktvorgaben sicher. Zudem sind sie zur Zusammenarbeit sowie zum Informationsaustausch verpflichtet, um ein hohes Schutzniveau und gleiche Wettbewerbsbedingungen in der gesamten EU zu gewährleisten.

Der NLF schafft ein **gemeinsames Regelwerk für Industrie und Behörden**, welches freien Handel mit hohen Sicherheitsstandards vereint und zugleich Marktintegration sowie Wachstum fördert. Darüber hinaus sorgt die Verzahnung von konkreten technischen Anforderungen in Normen mit den grundlegenden Anforderungen in Gesetzen für ein gemeinsames Verständnis zwischen Behörden, Herstellern und Verbrauchern. Seit seiner Einführung 2008 hat sich die Produktwelt – insbesondere durch Digitalisierung und neue Anforderungen entlang des gesamten Lebenszyklus – grundlegend gewandelt. Dies eröffnet die Möglichkeit, den Rechtsrahmen gezielt zu modernisieren, ohne die bewährten Grundprinzipien aufzugeben, um das System an aktuelle und zukünftige Herausforderungen anzupassen.

Im Folgenden werden wir zu den von der Kommission vorgeschlagenen Optionen Stellung nehmen und zusätzliche Vorschläge einbringen sowie erläutern:

1. Kohärenz zwischen NLF und Normung

Die Normungsverordnung (EU) Nr. 1025/2012 ist eine zentrale Säule des NLF. Denn die Trennung von grundlegenden Anforderungen in EU-Rechtsakten und ihrer technischen Spezifikation durch harmonisierte europäische Normen (hEN) ermöglicht eine praxistaugliche sowie technologieneutrale Regulierung und ist damit Grundvoraussetzung für einen wettbewerbsfähigen Industriestandort in der EU. Daher sollte die Überarbeitung der Normungsverordnung eng mit der des NLF abgestimmt werden, um ein **kohärentes Regelwerk** sicherzustellen. Dafür sind folgende Punkte für die deutsche Industrie zentral:

Die Leistungsfähigkeit des Systems hängt von der rechtzeitigen Verfügbarkeit von Normen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der entsprechenden Rechtsvorschriften ab. Da die aktuelle Zeitspanne bis zur Bereitstellung von hEN weder den Erfordernissen des Marktes noch dem internationalen Wettbewerbsdruck gerecht wird, muss der **Prozess** entlang der gesamten Zeitschiene (Normungsauftrag, Erarbeitung, Bewertung und Listung) **beschleunigt und optimiert** werden.

Harmonisierte Normen müssen weiterhin das vorrangige Instrument für die Vermutung der Konformität im Rahmen von EU-Rechtsvorschriften bleiben. Die Nutzung von **Common Specifications** sollte dabei **keine Alternative** zum Rechtsrahmen des NLF und des Europäischen Normungssystems bilden, sondern nur in eng definierten und hinreichend begründeten Ausnahmefällen in Betracht gezogen werden.

Aufgrund der jüngsten Gerichtsurteile ist es dringend erforderlich, den **Rechtscharakter** und die formellen Anforderungen von hEN klarzustellen, um derzeit vorherrschende Rechtsunsicherheiten zu beheben. Dabei muss festgehalten werden, dass harmonisierte Normen technische Spezifikationen sind, die den Stand der Technik widerspiegeln und freiwillig in der Anwendung bleiben. Mit verbindlichen Rechtsvorschriften sind sie nicht gleichzusetzen.

Normen sind ein strategisches Instrument. Besonders systemrelevant sind hEN, da sie grundlegende Schutzziele von EU-Rechtsakten technisch umsetzen. Aus strategischen und sicherheitsrelevanten Erwägungen heraus, müssen **Normungsaufträge** der EU-Kommission für die Erarbeitung von hEN weiterhin ausschließlich an die anerkannten europäischen Normungsorganisationen (Annex I der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012) vergeben werden. Eine direkte Vergabe von Normungsaufträgen an Organisationen aus Drittstaaten lehnen wir aus den aufgeführten Gründen kategorisch ab.

Die Überarbeitung der Normungsverordnung sollte nicht nur europäisch, sondern auch international gedacht werden. Für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie ist es entscheidend, dass technische Anforderungen global einheitlich gestaltet werden. Daher sollten hEN vorrangig auf bereits bestehenden internationalen Normen basieren. Die **internationale Anbindung** durch bestehende Vereinbarungen mit ISO und IEC muss erhalten werden.

2. Harmonisierung von Definitionen und Begriffen

Wir begrüßen die Bemühungen, die in verschiedenen Rechtsinstrumenten verwendeten Definitionen zu harmonisieren – insbesondere zwischen dem NLF und der Verordnung (EU) 2019/1020 über die Marktüberwachung. **Klare und konsistente Terminologie** verbessert die Rechtssicherheit erheblich. Wo immer möglich, sollten Definitionen einheitlich verwendet werden, um unnötige Auslegungsspielräume und eine inkonsistente Anwendung zu vermeiden.

Diese Angleichung sollte über Definitionen hinausgehen. Die Vorlage für die Gesetzgebung zur Produktregulierung, wie sie im Beschluss 768/2008/EG festgelegt ist, hat erfolgreich zentrale Teile von derzeit 30 Verordnungen unter dem NLF harmonisiert. Die Praxis der regulatorischen Angleichung durch konsequente Anwendung der **Musterbestimmungen und Definitionen des Beschlusses 768/2008/EG** sollte ohne Änderungen fortgeführt werden. Dieses Prinzip sollte auch auf gesetzgeberische Instrumente ausgeweitet werden, die ursprünglich in einem nicht harmonisierten Rechtsakt (außerhalb des NLF) eingeführt und anschließend auf weitere Rechtsakte übertragen wurden. Dadurch kann regulatorische Konsistenz und Verständnis in der Gesamtheit der EU-Gesetzgebung verbessert werden.

Aktuelles Beispiel, bei dem dies nicht funktioniert hat: Der **AI-Act** (Art. 3(14)) definiert eine Sicherheitskomponente in weit gefassten funktionalen Begriffen und umfasst damit jede Komponente, deren Ausfall die Gesundheit, Sicherheit oder das Eigentum gefährden kann. Im Gegensatz dazu erfüllt eine Sicherheitskomponente gemäß der **Maschinenverordnung** (Art. 3(3)) nur Sicherheitsfunktionen für Personen. Darüber hinaus beschränkt sie den Begriff auf Komponenten, die unabhängig in Verkehr gebracht werden und für die Grundfunktionen des Produkts nicht erforderlich sind. Diese Abweichungen im Anwendungsbereich führen zu Unsicherheiten für Hersteller und Konformitätsbewertungsstellen bei der Einstufung von KI-gestützten Maschinenelementen. Solche Unstimmigkeiten bergen die Gefahr einer Fragmentierung der Konformitätsansätze und einer Untergrabung der Kohärenz innerhalb des neuen Rechtsrahmens.

Vorschlag zur Behebung dieses Problems im zukünftigen NLF (Artikel 2 der Entscheidung 768/2008/EG sollte wie folgt erweitert werden):

*„Wenn das Unionsrecht von den allgemeinen Grundsätzen und Bestimmungen der Anhänge I, II und III oder von anderen zuvor festgelegten Rechtsgrundsätzen abweicht, ist ein **Erwägungsgrund** erforderlich, um die Abweichung zu rechtfertigen und zu erläutern. Der Gesetzgeber sowie die Kommission als Hüterin der Verträge, sind dafür verantwortlich sicherzustellen, dass nur notwendige Abweichungen vorgenommen werden und keine Abweichung vom Wortlaut der Vorlage ohne Erklärung in einem Erwägungsgrund bleibt.“*

Wir sind überzeugt, dass der Gesetzgebungsprozess wesentlich effizienter und mit besseren Ergebnissen verläuft, wenn stets erklärt werden muss, warum von einer Vorlage abgewichen wird.

Insbesondere erfordert die Ausweitung dieser Definitionen auf **digitale Produkte** eine sorgfältige Analyse ihrer technologischen Besonderheiten und Risiken. Um Begriffsverwirrungen und Divergenzen, wie etwa im Anwendungsbereich des Sicherheitskomponentenbegriffs im AI-Act und der Maschinenverordnung künftig zu vermeiden, ist eine systematische Prüfung der Anwendbarkeit zentraler NLF-Definitionen auf neuartige Produktarten unerlässlich.

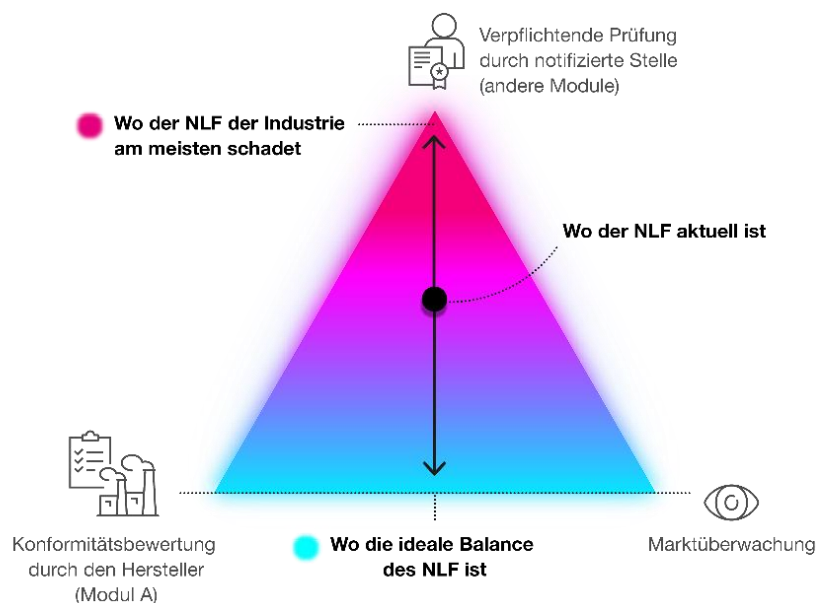
Darüber hinaus muss darauf hingearbeitet werden, dass im Europäischen Rechtsrahmen zunehmend auf die **international genormten Begriffsbestimmungen und Definitionen** zurückgegriffen wird, da dies strukturell unsere exportorientierte Wirtschaft stärkt, indem internationale Compliance Anforderungen einfacher umzusetzen sind.

3. Stärkung der Herstellerelbsterklärung (Modul A)

Die Industrie, die Benannten Stellen und die Marktüberwachungsbehörden verfügen über umfangreiche Erfahrungen mit den aktuell vorhandenen Modulen. In ihrer derzeitigen Form haben sie ein hohes Maß an **Rechtssicherheit** geschaffen und den **Zugang zum Binnenmarkt** für immer komplexere und sicherere Produkte erleichtert, von denen viele unter mehrere NLF-Vorschriften fallen. Um diese Errungenschaften zu bewahren und unnötige Belastungen zu vermeiden, sollte der derzeitige Modulsatz ohne Änderungen oder Ergänzungen beibehalten werden.

Dennoch steht im Vordergrund der Industriebedürfnisse eine Neuausrichtung des NLF und seiner harmonisierten Rechtsakte (Abbildung 1). Um die regulatorische Belastung zu verringern, benötigt die Industrie die umfassende Möglichkeit, Modul A gemäß Anhang II der Verordnung 768/2008/EG zu wählen, auch bekannt als „**Konformitätsbewertung durch den Hersteller**“. Dieses Verfahren hat es den Unternehmen ermöglicht, Produkte sicher und zügig auf den europäischen Markt zu bringen. Die Anwendung des Moduls A in der Konformitätsbewertung erlaubt es, neue technische Lösungen und Technologien schnell auf den Markt zu bringen und gleichzeitig die rechtzeitige Bereitstellung maßgeschneiderter Lösungen sicherzustellen. Dies muss mit einer Stärkung der Marktüberwachungsbehörden verbunden werden.

Abbildung 1 – Dreieck, das das Gleichgewicht zwischen Konformitätsbewertung durch den Hersteller (Modul A), Marktüberwachung und verpflichtender Drittbewertung durch benannte Stellen (restliche Module) darstellt.



Durch die mit Modul A eingeführte **Erleichterung beim Marktzugang** hat sich das ohnehin **hohe Sicherheitsniveau** der Technologie in Europa kontinuierlich verbessert. In Europa entwickelte Technik, die bereits auf hohem Niveau beginnt, wird stetig sicherer. Jedoch drängt die jüngste Gesetzgebung zunehmend auf eine **verstärkte Drittzertifizierung**. Angesichts der Bestimmung in Art. 4 (1d) des Beschlusses 768/2008/EG, wonach der Gesetzgeber „*das Vorschreiben von Modulen, die im Verhältnis zu den von der betreffenden Rechtsvorschrift erfassten Risiken zu belastend sind, ist zu vermeiden.*“

Hierzu ist eine **Trendumkehr erforderlich**, indem die Auswahl der Konformitätsbewertungsmodule mit dem tatsächlichen Risiko der Produkte in Einklang gebracht wird (Abbildung 1), insbesondere unter Berücksichtigung der kontinuierlichen Weiterentwicklung des Stands der Technik, des demografischen Wandels und des Ingenieurmangels in ganz Europa.

Die **Ausweitung verpflichtender Drittbewertungen** wird die **Produktivität verringern**, indem immer knapper werdende Ingenieursressourcen von den Innovationsabteilungen der Unternehmen zu Drittbewertungsstellen abgezogen werden. Darüber hinaus würde dieses **technische Fachwissen** dann auch den Marktüberwachungsbehörden fehlen und damit diese **zentrale staatliche Funktion schwächen**. Unabhängig davon, welche Module in den NLF-Vorschriften vorgeschrieben sind, müssen Industrie und Marktüberwachung die Größe ihrer Belegschaften stets anpassen, um die Einhaltung der Produktvorschriften sicherzustellen. Im Gegensatz dazu können die Gesetzgeber die Größe der Belegschaft für die Konformitätsbewertung durch Dritte direkt beeinflussen, indem sie die Nutzung des Moduls A ermöglichen oder einschränken (siehe Abbildung 2).

Dieses Problem tritt besonders dann auf, wenn begrenzte Ressourcen und Qualifikationen, eine geringe Zahl Benannter Stellen sowie fehlende unterstützende Normen zusammentreffen – was das Risiko erheblicher Abweichungen zwischen Bewertungen erhöht.

Abbildung 2 – Verschiedene Bereiche, in denen MINT-Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen benötigt werden, um das Funktionieren des NLF sicherzustellen.



Im Sinne der Vereinfachung, der Durchsetzbarkeit der Regulierung und der Verringerung der regulatorischen Belastung fordern wir die EU-Kommission auf, Art. 4 (1d) der Entscheidung 768/2008/EG im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit anzuwenden und die **Konformitätsbewertung durch den Hersteller in stärkerem Maße als bisher zu nutzen**. Zur Anpassung bestehender Vorschriften sollte ein „Omnibus zur Vereinfachung der Konformitätsbewertung“ durchgeführt werden, in dem ausschließlich die Verpflichtung zu drittstellenprüfenden Modulen evaluiert wird.

Darüber hinaus gibt es einige harmonisierte Rechtsakte, wie die Maschinenverordnung, in denen die Anwendung des Modul A an die Anwendung von harmonisierten Normen geknüpft ist. Diese Pflicht sollte im Fall einer **fehlenden Listung** im Amtsblatt der EU gezielt aufgehoben werden können.

4. Umgang mit Konformitätsbewertungsstellen, Akkreditierung

Akkreditierung ist ein zentrales Instrument zur Sicherstellung der Kompetenz von Konformitätsbewertungsstellen (KBS) und damit essenziell für Qualitätssicherung, Verbraucherschutz und internationale Wettbewerbsfähigkeit. Die **European Co-operation for Accreditation (EA)**, der Zusammenschluss der nationalen Akkreditierungsstellen in Europa, **muss gestärkt** und **Akkreditierung konsequent vorangetrieben werden**. **Nationale Sonderregelungen** durch individuelle Gesetzgebung und durch Interpretation technischer sowie überregulatorischer Anforderungen sind kritisch zu prüfen und **möglichst zu vermeiden**, um einheitliche Marktbedingungen und internationale Anschlussfähigkeit zu gewährleisten. Das Prinzip der flexiblen Akkreditierung ist zu fördern, um technische Kompetenz effizient zu nutzen und bürokratische Belastungen zu reduzieren. Zur Förderung der Bürokratieentlastung sollte auch die Einführung einer praktikablen Multi-Standort-Akkreditierung (systemisch standortübergreifend, fachlich individuell) geprüft werden. Hierbei muss jedoch sichergestellt werden, dass nationale Akkreditierungsstellen nicht miteinander in den Wettbewerb gezwungen werden. Der systemische sowie organisatorische Teil der Multi-Standort-Akkreditierung kann ausschließlich im Land des Hauptsitzes des zu akkreditierenden Unternehmens bei der zuständigen nationalen Akkreditierungsstelle beantragt werden. Voraussetzung ist, dass das zu akkreditierende Unternehmen seinen Hauptsitz in den letzten 24 Monaten nicht in einen anderen Mitgliedstaat verlegt hat. Der fachliche Teil muss im jeweiligen Land des zu akkreditierenden Standorts erfolgen. Die EA muss hierfür mit Durchgriffsmöglichkeiten ausgestattet sein, um die Harmonisierung in Europa durchsetzen zu können. In diesem Zusammenhang ist auch die Pflicht zu regelmäßigen Audits durch nationale benennende Stellen zu prüfen und gegebenenfalls europäisch abzustimmen.

Im Rahmen der Harmonisierung und Effizienzsteigerung sollten auch Möglichkeiten geprüft werden, wie Benannte Stellen unter Wahrung der Qualitätsstandards eine **vereinfachte Mehrbereichszertifizierung** erhalten können. Dies setzt voraus, dass die Verfahren transparent, nachvollziehbar und europäisch abgestimmt sind, ohne parallele Systeme oder zusätzliche nationale Anforderungen zu schaffen. Auch hierbei darf es nicht zu nationalen Sonderwegen führen, sondern muss sich an den harmonisierten europäischen Vorgaben orientieren und durch EA abgestimmt werden.

Governance-Strukturen auf europäischer Ebene müssen klar definiert und effizient gestaltet sein, zusätzliche Parallelstrukturen zu bereits vorhandenen sind zu vermeiden. Die Einbindung von Stakeholdern aus Industrie, öffentlichem Sektor und Wissenschaft in strategische Gremien der Akkreditierungsorganisationen ist unerlässlich, um Praxisnähe und Akzeptanz zu sichern. Evaluierungskommissionen, Ombudsstellen und Kundenbeiräte sollten systematisch etabliert werden, um Rückkopplung und kontinuierliche Verbesserung zu ermöglichen. EA hat hierzu auf europäischer Ebene einen Beirat aus Vertretern der nationalen Behörden, den Konformitätsbewertungsstellen und der Industrie aufgesetzt, dieser muss in seiner Zusammensetzung und Funktion beibehalten werden.

Die **Offenlegung von Subunternehmerstrukturen** außerhalb der Europäischen Union ist notwendig, um Transparenz und den Schutz sensibler Unternehmensdaten zu gewährleisten. Der Verkauf von KBS sollte reguliert werden, etwa durch ein Vorkaufsrecht für EU-ansässige Unternehmen. Gleichzeitig sind verpflichtende Drittstellenprüfungen kritisch zu hinterfragen und möglichst zu vermeiden, sofern sie keinen klaren Mehrwert für die Qualitätssicherung bieten.

Eine solide und **zukunftsorientierte Finanzierung** der Akkreditierungsorganisationen ist erforderlich, um wirtschaftlich bedingte Fehlanreize zu vermeiden und Investitionen in Digitalisierung und neue Themenfelder wie KI zu ermöglichen. Die Finanzierung muss es ermöglichen, Projekte mit mehrjähriger Laufzeit zu planen und neue Anforderungen frühzeitig in die Akkreditierungspraxis zu integrieren.

5. Digitale Integration über verpflichtenden DPP

Der Digitale Produktpass (DPP) wird mit der **EU-Ökodesign-Verordnung (ESPR)** erstmalig sektorübergreifend in der Produktregulierung **implementiert**. Um eine EU-einheitliche Umsetzung zu erreichen und Informationen zu Compliance-Zwecken abzudecken, ist es folgerichtig, den **DPP horizontal über den NLF einzuführen**. Dabei sind folgende Punkte zu beachten:

Regulatorische Kohärenz

Wichtig ist, dass es ein (technisches) DPP-System gibt, welches für alle Produktgruppen und EU-Regulierungen genutzt werden kann. Dieses muss **interoperabel, technologieneutral und ohne Lock-In-Effekte** konzipiert sowie **international anschlussfähig** sein. Im Rahmen der ESPR wird ein solches DPP-System nach den oben genannten Kriterien momentan erarbeitet und muss Grundlage für sämtliche DPP sein. Nur so können sektorspezifische Anforderungen und bereits genutzte Systeme integriert werden.

Allerdings ist bereits heute absehbar, dass sich der DPP in eine hochgradig heterogene IT-Landschaft integrieren muss. Bereits kleinste Unstimmigkeiten bei Schnittstellen, Datenformaten oder Update-Zyklen können zu massiven Störungen führen. Um diese Risiken zu minimieren und gleichzeitig frühzeitig Nutzen zu stiften, empfiehlt sich eine **stufenweise sowie pragmatische Einführung** (staged approach) des DPP-Systems in enger Abstimmung mit der Industrie. Ziel ist es, den bürokratischen Aufwand für die Unternehmen, insbesondere KMU, zu minimieren. In einer ersten Phase sollten daher nur die zentralen Funktionen bereitgestellt werden, die den größten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Mehrwert schaffen („Minimum Viable DPP“).

Erst in späteren Phasen, wenn die technischen Standards ausgereift, die Verwaltungsprozesse etabliert und die Marktteilnehmer vorbereitet sind, kann das System schrittweise ausgebaut werden: Mit feingliedrigeren Rollenmodellen, erweiterten Dateninhalten und stärkeren Validierungsfunktionen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass die Verantwortlichkeiten der Marktakteure klar definiert sind, um sicherzustellen, dass die Informationen im DPP korrekt sind. Zudem sollte auch eine Verzahnung mit der geplanten **EU Business Wallet** stattfinden.

Datenbereitstellung und Zugriffsrechte

Ein grundlegender Zielkonflikt im DPP-System betrifft die Frage der **Datensensibilität**. Einerseits soll der DPP Transparenz schaffen und möglichst viele Informationen öffentlich bereitstellen. Andererseits enthalten die Daten je nach Branche potenziell vertrauliche oder geschäftskritische Informationen, etwa zu Lieferketten oder Produkteigenschaften.

Die Industrie vertritt daher eine klare Position:

- Der DPP darf im **öffentlich zugänglichen Teil** keine vertraulichen oder wettbewerbskritischen Informationen enthalten.
- **Sensible Daten**, die ausschließlich für bestimmte Behörden (z. B. für **Marktaufsichtsbehörden**) von Relevanz sind, sollten nur auf begründetes Verlangen bereitgestellt werden. Diese Daten sollten nicht verpflichtend im DPP bereitgestellt werden müssen. Damit wird der Schutz von IP- und Geschäftsgeheimnissen sichergestellt und der Aufwand für die Hersteller, insbesondere KMU und Industrien mit sehr vielen Produkten, deutlich verringert.

Compliance-Daten

Der Digitale Produktpass sollte die **bestehenden Anforderungen** und Informationen, die zu Compliance-Zwecken anzugeben sind, **aus** der bisherigen **Konformitätserklärung übernehmen**. Es sollte gemäß NLF keine Pflicht zur Doppelung von Informationspflichten entstehen.

Nicht verpflichtend in einen horizontalen DPP aufgenommen werden dürfen hingegen **sensible, dem Know-how-Schutz unterliegende Informationen**. Zudem darf der DPP Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse nicht verletzen. Dies betrifft große Teile der nach den EU-Rechtsakten zu erstellenden Technischen Dokumentation, wie z. B. Konstruktionspläne, Prüfprotokolle, Schaltpläne etc. Diese Informationen sind grundsätzlich auf einer Need-to-know-Basis anzugeben.

Dennoch sollte ermöglicht werden, dass ein solcher DPP neben den gesetzlich verpflichtenden Anforderungen, **zusätzlich freiwillige Informationen** aufnehmen kann, die gesondert angegeben werden. Hier sollte eine **klare Trennung** zwischen verpflichtenden Compliance-Anforderungen und freiwilligen Angaben des Herstellers etwa für Verbraucher, Endnutzer oder Wirtschaftsakteure entlang der Lieferkette aufgenommen werden können.

Datenhaltung und Back-up

Die langfristige **Datenhaltung** im DPP-Kontext ist bislang ungeklärt, da die regulatorischen Vorgaben zu Archivierung, Datensicherung und Wiederverfügbarkeit fehlen oder vage bleiben. Dies führt zu erheblichen Unsicherheiten, da insbesondere die komplexen, vielschichtigen Datenstrukturen der DPP sowie aller referenzierten Dokumente Fragen nach Verantwortlichkeiten, Aufbewahrungsdauer und finanzieller Tragbarkeit aufwerfen. Ebenfalls unklar ist die Frage der Systemverfügbarkeit und Reaktionsfähigkeiten, die je nach Anforderung mit erheblichen Kosten einhergeht.

Die EU muss einen klaren allgemeinen Rahmen zur Datenhaltung und für Datensicherung im DPP-System schaffen, etwa durch **horizontal geltende Prinzipien zur Zuständigkeit, Aufbewahrungsdauer und Verfügbarkeit**. Branchenspezifische Anforderungen sollten dann durch sektorale delegierte Rechtsakte präzisiert werden. Nur so lassen sich überzogene Anforderungen vermeiden und gleichzeitig sicherstellen, dass Daten dort vorgehalten werden, wo sie tatsächlich gebraucht werden: praxisnah, verhältnismäßig und rechtssicher.

Schriftformerfordernis überwinden

Generell sollte für alle erforderlichen Informationen die Möglichkeit bestehen, diese ausschließlich in digitaler Form bereit zu stellen. Wenn ein DPP verpflichtend eingeführt wird, sollten dementsprechend **sämtliche Nutzungsinformationen**, also auch die Sicherheitsinformationen und die Gebrauchsanleitung, **ausschließlich digital über den Digitalen Produktpass verfügbar gemacht werden können**, ohne dass es eine Pflicht gibt, diese oder Teile davon auch auf Papier bereitstellen zu müssen. Für die effektive Erfüllung der Instruktionspflicht, einschließlich ihrer Form, sollte die Verantwortung beim Hersteller verbleiben.

Zudem sollte die Einführung von DPP nicht dazu führen, dass das **CE-Kennzeichen** auf Produkten ersetzt wird.

6. Stärkung der Marktüberwachung

Die Marktüberwachung ist ein zentrales Element des NLF. Ihr Ziel ist es, die **konsequente Durchsetzung der Harmonisierungsrechtsvorschriften** der Europäischen Union zu gewährleisten. Damit soll sie öffentliche Interessen wie Gesundheit, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz wahren und stellt sicher, dass nur konforme Produkte den Binnenmarkt erreichen. Diese **Ziele** werden aktuell noch **nicht erreicht**. Damit gehen empfindliche **Wettbewerbsnachteile** für Hersteller und andere Wirtschaftsakteure einher, die die Vorschriften erfüllen.

Die wesentliche Schwäche der Marktüberwachung liegt in der mangelnden Geschwindigkeit und Konsistenz bei der Reaktion auf nichtkonforme oder gefährliche Produkte. Zur Behebung dieses Defizits unterstützen wir eine **bessere finanzielle Ausstattung der Marktüberwachungsbehörden** durch die EU-Mitgliedstaaten sowie eine **engere Zusammenarbeit** zwischen nationalen Stellen. Eine **zentral koordinierend arbeitende Marktüberwachungsbehörde auf EU-Ebene** kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten – vorausgesetzt, sie ist effizient organisiert, nutzt vorhandene Expertise und vermeidet zusätzliche Bürokratie. Das European Product Compliance Network (EUPCN) bietet dafür eine geeignete Ausgangsbasis. Verhindert werden muss insbesondere eine weitere Fragmentierung durch zusätzliche nationale Entscheidungsbefugnisse. Eine abweichende Durchsetzungspraxis untergräbt den Binnenmarkt und führt zu Unsicherheiten bei den Wirtschaftsakteuren, aber auch bei den Behörden. Eine Schwächung des Harmonisierungsanspruchs würde die Durchsetzung von Unionsrecht erschweren und Wettbewerbsverzerrungen weiter verschärfen.

In Bezug auf weitere Koordinierungsverbesserungen schlagen wir vor, die **Zusammenarbeit mit dem Zoll** grundlegend zu stärken. Während der Zoll die operative Kontrolle ausübt, liegt die technische Kompetenz bei den Marktüberwachungsbehörden. Beide Strukturen müssen enger verzahnt werden, um z. B. die Wiedereinfuhr abgelehnter Produkte über andere Mitgliedstaaten wirksam zu verhindern.

Ein noch nicht genutztes Potenzial liegt in den 2019 eingeführten **Union Testing Facilities**. Ihre Nutzung muss in Zukunft konsequent ermöglicht und gefördert werden. Sie bieten die Möglichkeit, grenzüberschreitend einheitliche Prüfungen durchzuführen und so nationale Kapazitäten gezielt zu nivellieren und ergänzen.

Dringend adressiert werden muss auch der Bereich des **Online-Handels**, durch den in den letzten Jahren vermehrt unsichere Produkte aus Drittstaaten in die EU eingeführt wurden. Hier braucht es klare Transparenzpflichten und rechtlich belastbare Verantwortlichkeiten. Eine effektive Marktüberwachung erfordert, dass auch gegen Wirtschaftsakteure außerhalb der EU durchgegriffen werden kann – unabhängig von deren Sitz. Ebenso müssen Onlineplattformen verpflichtet werden, Maßnahmen zu ergreifen, wenn sie Kenntnis von nicht-konformen Produkten erhalten, die über ihre Plattformen vertrieben werden.

Als unmittelbare Konsequenz fordern wir die rechtliche Bündelung der ohnehin identischen Pflichten von Einführer, Bevollmächtigtem und Fulfilment-Dienstleister in einer einzigen Rolle eines **verifizierten EU-Repräsentanten**, einschließlich seines Mandates. Nur so kann eine klare Verantwortlichkeit hergestellt, der Vollzug durchsetzbar organisiert und die Umgehung europäischer Vorgaben wirksam unterbunden werden.

Für wiederholte Verstöße eines Akteurs gegen das Produktsicherheitsrecht sollten Marktüberwachungsbehörden als **Ultima Ratio** die Möglichkeit erhalten, dem Akteur das **Konformitätsbewertungsverfahren nach Modul A zu entziehen** und temporär durch das Modul H zu ersetzen. Diese Maßnahme ist notwendig, um systematischem Missbrauch zu begegnen und Prävention wirksam zu verankern.

Gleichzeitig sollten Marktüberwachungsbehörden systematisch in Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden. Ein **verpflichtendes Enforceability Assessment** vor Erlass neuer oder geänderter Rechtsakte ist erforderlich, um Umsetzbarkeit und Vollzugsfähigkeit von Anfang an sicherzustellen.

7. Ausnahmeregelungen für Ersatzteile

Ersatzteile, die in den Geltungsbereich eines NLF-Rechtsaktes fallen, müssen derzeit demselben Stand der Technik entsprechen wie Neuprodukte. Das führt in der **Praxis zu erheblichen Problemen**. Ersatzteile sind häufig für Produkte bestimmt, die nach früheren Normen und Rechtsvorschriften in Verkehr gebracht wurden. Eine Anpassung an den aktuellen Stand der Technik ist technisch oft unmöglich. Dadurch wird die Instandhaltung technischer Systeme sowohl im Privatsektor wie auch in kritischen öffentlichen Infrastrukturen erschwert. Fallweise droht die Stilllegung solcher Systeme aufgrund fehlender Verfügbarkeit baugleicher Ersatzteile älteren Datums.

Auch werden Reparaturen von Geräten im Verbraucherbereich erschwert, deren Versorgung mit Ersatzteilen behindert und Nachhaltigkeitsziele konterkariert. Ersatzteile sind jedoch ein **zentraler Bestandteil einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft** und **Voraussetzung für die Umsetzung des „Right to Repair“**. Sie ermöglichen die Verlängerung von Produktlebenszyklen und reduzieren Abfall.

Beispiel: Reparatur eines **Wäschetrockners** unter „Right-to-repair“: Ein Wärmepumpen-Wäschetrockner wird nach Inkrafttreten von right-to-repair in Verkehr gebracht. Jahre später erfordert der neue Stand der Technik (z. B. neue Version des Komponenten-Standards) eine andere Bauform für den Kompressor. Dieser neue Kompressor passt jedoch nicht in das alte Gerät, was eine Reparatur unmöglich macht. Stattdessen sollte der Hersteller die ursprüngliche, passende Komponente weiterhin als Ersatzteil anbieten dürfen, um die Reparatur zu ermöglichen, auch wenn diese den zwischenzeitlich aktualisierten regulatorischen oder normativen Anforderungen nicht mehr genügt.

Wir empfehlen daher eine **Ausnahmeregelung für Ersatzteile unter dem NLF** nach dem Prinzip „repair-as-produced“: Komponenten, die ausschließlich als Ersatzteile bestimmt sind, sollten nur denjenigen NLF-Vorschriften entsprechen müssen, die zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens des ursprünglichen Produkts galten, das repariert werden soll. Dieses Vorgehen wurde bereits beim Cyber Resilience Act (CRA) angewandt. Wir schlagen deshalb vor, die Formulierung des CRA, also der **Regulierung (EU) 2024/2847, Art. 2 Abs.6 analog auf den gesamten NLF anzuwenden**. Der Gesetzestext könnte dementsprechend so aussehen:

„Diese Verordnung gilt nicht für Ersatzteile, die auf dem Markt bereitgestellt werden, um identische Komponenten in zu reparierenden Produkten zu ersetzen, und die nach denselben Spezifikationen hergestellt werden wie die Bauteile, die sie ersetzen sollen, es sei denn, sie stellen erhebliche Risiken für die Sicherheit, die Gesundheit oder die Umwelt dar.“

8. Circular Economy vorantreiben

Die Notwendigkeit von Kohärenz und rechtlicher Klarheit ist auch im Zusammenhang mit **Remanufacturing und Refurbishment** von entscheidender Bedeutung – beide sind wesentlich für den Fortschritt der Kreislaufwirtschaft. Diese Verfahren sind nur dann tragfähig, wenn sie durch kohärente Rechtsrahmen unterstützt werden.

Wir begrüßen, dass die **Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte (ESPR)** erstmals diese beiden Konzepte definiert und voneinander unterscheidet. **Remanufacturing** bezeichnet einen industriellen Prozess, bei dem ein neues Produkt aus alten und neuen Teilen und Komponenten entsteht und das die vollständige Einhaltung der geltenden Produktgesetzgebung einschließlich CE-Kennzeichnung erfordert. **Refurbishment** hingegen versetzt ein gebrauchtes Produkt wieder in einen funktionsfähigen Zustand, ohne dass dabei notwendigerweise alle ursprünglichen Spezifikationen erfüllt werden. Deshalb fordern wir eine klare **Kennzeichnung** (z. B. „refurbished by“), um Verwirrung hinsichtlich Verantwortung und Haftung zu vermeiden.

Trotz dieser Klarstellung sieht sich die Industrie weiterhin mit Unsicherheiten konfrontiert, die sich aus überschneidenden und teils widersprüchlichen Anforderungen verschiedener Regelwerke ergeben – etwa **RoHS**, **REACH**, dem **Cyber Resilience Act** und der **Maschinenverordnung**. So können beispielsweise neue Stoffbeschränkungen, die nach der ersten Inverkehrbringung eines Produkts eingeführt werden, im Widerspruch zu Remanufacturing-Bemühungen stehen – aber auch bis zum Recycling.

Um diese Probleme zu lösen, sollten zukünftige delegierte Rechtsakte im Rahmen der EU Ökodesign-Verordnung (ESPR) nicht eng definieren, wann eine Änderung als **wesentliche Änderung** im Sinne der EU Maschinen-Verordnung (vgl. Art. 3 Nr. 16 Verordnung 1230/2023 EU) gilt, da dies potenziell Innovation und die Möglichkeiten künftiger technologischer Umnutzungen einschränken kann. Hier sollten die **Regelungen der EU Maschinen-Verordnung maßgeblich** bleiben. Stattdessen sollte in den produkt- bzw. produktgruppenspezifischen delegierten Rechtsakten Klarheit darüber geschaffen werden, welche bestehenden Vorgaben (z. B. Produktsicherheit, Produktdesign, Stoffrecht, Kreislauffähigkeit etc.) wie anzuwenden sind und wie ggf. Zielkonflikte aufgelöst werden sollen. Wenn beispielsweise die Bewertung eines Maschinen-Umrüstungsprojekts eine wesentliche Änderung im Sinne der Maschinenverordnung ergibt, wäre es unverhältnismäßig und ggf. nicht im Sinne des Ziels einer zirkulären und ressourcenschonenden Wertschöpfung, zu verlangen, dass die gesamte umgerüstete Maschine vollständig den neuesten RoHS-, REACH- und CRA-Standards entspricht. Dies gilt insbesondere dann, wenn die ursprüngliche Maschine vor Inkrafttreten dieser Vorschriften auf den Markt gebracht wurde. Ein **angemessenerer Ansatz** im Umgang mit solchen Herausforderungen bestünde z. B. darin, während der Umrüstung zu prüfen, welche Rechtsakte tatsächlich durch die wesentliche Änderung betroffen sind und nur diese anzuwenden. Der Ändernde sollte in diesem Fall eine Konformitätserklärung für diese Rechtsakte abgeben und die bereits vorhandenen Ergebnisse der Bewertung für die übrigen Rechtsakte beifügen. Für alle übrigen Komponenten, die nicht von der Umrüstung betroffen sind, sollte eine Risikobeurteilung des Umrüstenden durchgeführt werden.

Darüber hinaus sollte der ursprüngliche Hersteller nicht verpflichtet sein, technische Unterlagen offenzulegen, um das **geistige Eigentum zu schützen**. **Remanufacturer müssen die volle Herstellerverantwortung übernehmen**, einschließlich der Kennzeichnungspflichten. Dies stellt die Produktsicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher sicher und schützt gleichzeitig die Investitionen und den Ruf der ursprünglichen Hersteller.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 38 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

Redaktion

Helena Weizel
Referentin Umwelt, Technik und Nachhaltigkeit
T: +49 30 2028-1589
h.weizel@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D2190