

Wolfgang Tiede, Oscar Rennalls

Die Grundlagen des Marktüberwachungsrechts in der Republik Serbien¹

I. Einleitung

Die Republik Serbien befindet sich derzeit inmitten eines Prozesses der politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Annäherung an die EU.² Seit dem Gipfel von Thessaloniki im Jahre 2003 ist das Land ein potenzieller Kandidat für die Mitgliedschaft in der EU und bemüht sich um die Angleichung der eigenen Rechtsordnung an den *Acquis Communautaire*.³ Darunter fallen die Bestimmungen zum europäischen Binnenmarkt und insbesondere zur Warenverkehrsfreiheit, deren Durchsetzung u.a. durch die gemeinschaftliche Marktüberwachung sichergestellt wird. Der Rechtsrahmen dafür ergibt sich auf europäischer Ebene vor allem aus der Richtlinie 2001/95/EG (sog. allgemeine Produktsicherheitsrichtlinie)⁴ und der Richtlinie 87/357/EWG⁵. Im Zuge der marktwirtschaftlichen Reformen hat die serbische Regierung im September 2010 eine neue Marktüberwachungsstrategie⁶ nach dem Vorbild der europäischen Marktüberwachung beschlossen. Ein neues Produktsicherheitsgesetz (PSG)⁷ sowie zwei dazugehörige Verordnungen sind bereits seit einem Jahr in Kraft.⁸ In Anlehnung an die Regelungen der allgemeinen Produktsicherheitsrichtlinie der EU verpflichtet Art. 16 PSG die serbische Regierung, Beschlüsse der Kommission in Bezug auf die Produktsicherheit innerhalb von 20 Tagen umzusetzen. Damit hat Serbien die Grundlagen der Marktüberwachung in Europa in sein Rechtssystem integriert.

¹ Die Idee zu diesem Aufsatz entstand während eines Aufenthaltes einer der Autoren, *Wolfgang Tiede*, als Rechtsberater des Ministeriums für Handel und Dienstleistungen der Republik Serbien anlässlich eines von der Europäischen Union geförderten Projekts.

² Ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union sowie ihren Mitgliedstaaten und der Republik Serbien wurde am 28.4. 2008 unterzeichnet, siehe die Seite der Europäischen Kommission (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf).

³ Serbien hat inzwischen 28 von den insgesamt 35 *Acquis*-Kapiteln geschlossen, die für den Beitritt umgesetzt werden müssen.

⁴ Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 3.12.2001 über die allgemeine Produktsicherheit.

⁵ Richtlinie 87/357/EWG des Rates vom 25.6.1987 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Erzeugnisse, deren tatsächliche Beschaffenheit nicht erkennbar ist und die die Gesundheit oder die Sicherheit der Verbraucher gefährden.

⁶ Marktüberwachungsstrategie der serbischen Regierung vom September 2010. Veröffentlicht im *Službeni glasnik RS* (Amtsblatt der Republik Serbien) 5 Nr. 33-6190/2010.

⁷ *Zakon o opstoj bezbednosti proizvoda* (Produktsicherheitsgesetz), Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 41/09 (http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=600&t=Z). Das Gesetz trat am 23. 5. 2009 in Kraft.

⁸ Bei diesen Verordnungen handelt es sich um die Verordnung über die Errichtung und den Betrieb eines Schnellinformationssystems für gefährliche Produkte (Nr. 89/90) [wohl in Anlehnung an den durch Art. 15 ff. der Richtlinie 765/2008/EG geschaffenen Rechtsrahmen für eine gemeinschaftliche Marktüberwachung und die Kontrolle von in den Gemeinschaftsmarkt eingeführten Produkten] sowie die Verordnung über Regeln über Form und Inhalt der Benachrichtigungen über gefährliche Produkte (Nr. 112/09).

Der vorliegende Beitrag vermittelt vor diesem Hintergrund einen Überblick über die gesetzlichen Grundlagen der serbischen Marktüberwachung und stellt das Produktsicherheitsgesetz, das Gesetz über technische Voraussetzungen für Produkte und Konformitätsbewertung sowie das Normungsgesetz vor.⁹

II. Das Produktsicherheitsgesetz

Die derzeit wohl wichtigste gesetzliche Grundlage für die Marktüberwachung in Serbien ist das serbische Produktsicherheitsgesetz. Es beruht im Wesentlichen auf den Bestimmungen der allgemeinen Produktsicherheitsrichtlinie sowie auf der Richtlinie 87/357/EWG. Es verpflichtet die wirtschaftlichen Akteure, nur sichere Produkte in den Verkehr zu bringen (Art. 5 PSG). Dabei unterscheidet das Gesetz zwischen Pflichten für Hersteller (Art. 4 Abs. 7 PSG) und Pflichten für Händler (Art. 8 PSG).

1. Pflichten für Hersteller und Händler

Hersteller sind nach Art. 10 PSG verpflichtet, Endverbraucher über die dem Produkt inhärenten Risiken aufzuklären. Endverbraucher müssen die Möglichkeit haben, Vorkehrungen gegen Risiken treffen zu können, die durch den normalen Gebrauch des Produkts entstehen können. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn solche Risiken nicht offensichtlich sind. Dies entbindet den Hersteller allerdings nicht von der Kernpflicht des Gesetzes, nur sichere Produkte auf dem Markt bereitzustellen. Sollte von einem Produkt eine Gefahr ausgehen, kann das Produkt unter bestimmten Umständen vom Markt genommen bzw. zurückgerufen werden.¹⁰

Händler dürfen nur Produkte auf den Markt bringen, von denen sie wissen oder von denen vermutet werden kann, dass es sich um sichere Produkte handelt (Art. 11 Abs. 1 PSG). Außerdem werden die Händler dazu verpflichtet, Informationen über Produktrisiken aktiv zu recherchieren und, falls notwendig, an die Verbraucher weiterzugeben sowie Informationen über den Hersteller und die Herkunft des Produkts bereitzuhalten und mit Behörden bzw. Herstellern zusammenzuarbeiten, wenn es darum geht, Gefahren zu minimieren oder zu verhindern (Art. 11 Abs. 4 PSG).

2. Informationsaustausch mit Behörden und der Öffentlichkeit

Behörden müssen gemäß Art. 13 Abs. 1 PSG der Öffentlichkeit sämtliche Gefahren, die von einem Produkt ausgehen, mitteilen. Dies ist auch dann der Fall, wenn solche Informationen einer gesetzlichen oder sonstigen rechtlich bindenden Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Auf Anfrage ist ggf. Auskunft über die konkreten Details zur Produktidentifizierung sowie über die Art der Gefahren und die diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen der Behörden, des Herstellers und des Händlers zu geben. Bei Produkten, von denen schwerwiegende Gefahren ausgehen, sieht das Gesetz den Informationsaus-

⁹ Ergänzt wird der serbische Rechtsrahmen für die Marktüberwachung durch allgemeine Ausführungsbestimmungen und einzelne technische Anforderungen, deren Betrachtung den Rahmen einer Einführung in die Materie sprengen würde.

¹⁰ Vgl. Art. 10 Abs. 3 und Art. 18 PSG. Die administrativen Voraussetzungen werden in Art. 10 Abs. 3 PSG detailliert aufgelistet. So ist bei einem Produktrückruf nicht nur die Identität des Herstellers sichtbar zu vermerken, sondern es müssen auch Produktproben entsprechend getestet werden, ein Beschwerderegister geführt werden und Händler von den getroffenen Maßnahmen unterrichtet werden.

tausch mittels des Schnellinformationssystems¹¹ der EU vor. Serbien hat sich dieser Praxis mit einem eigenen Schnellinformationssystem auf Grundlage der Regierungsverordnung über die Errichtung und Funktion des Schnellinformationssystems für gefährliche Produkte¹², die am 11. Dezember 2009 in Kraft trat, angeschlossen.

3. Behördliche Zuständigkeiten

Die konkreten Zuständigkeiten für die Marktüberwachungsaktivitäten, die sich aus dem Produktsicherheitsgesetz ergeben, richten sich nach den Bestimmungen des serbischen Verwaltungsrechts. Für die Prüfung von sog. täuschenden Produkten¹³ ist gemäß Art. 17 PSG grundsätzlich das Gesundheitsministerium zuständig. Die Marktüberwachungstätigkeiten der serbischen Zollbehörden konzentrieren sich nach Art. 7 PSG auf die Ein- und Ausfuhrkontrolle.

III. Das Gesetz über technische Anforderungen für Produkte und die Konformitätsbewertung

Das Gesetz über technische Anforderungen für Produkte und die Konformitätsbewertung¹⁴ (TAG) regelt die Verfahren zur Bestimmung von technischen Normen, die Konformitätsbewertung von Produkten, Pflichten für Zulieferer und Besitzer von Produkten sowie die Zulässigkeit von ausländischen Dokumenten im Konformitätsbewertungsverfahren. Vom Anwendungsbereich ausgenommen sind Produkte, deren technische Anforderungen spezialgesetzlich geregelt sind.¹⁵

1. Technische Anforderungen

Gemäß Art. 4 TAG werden die technischen Anforderungen für Produkte durch eine technische Verordnung festgesetzt. Die entsprechenden technischen Normen werden nach Art. 7 TAG dabei entweder in der Verordnung selbst festgehalten oder durch Verweis auf nationale serbische Normen als direkten Bezug oder lediglich als Konformitätsbeispiel dargestellt.

Die Voraussetzungen einer technischen Verordnung werden weit gefasst und in Art. 5 TAG definiert. So wird schon von einer technischen Verordnung gesprochen, wenn sich eine Vorschrift auf die Beschriftung eines Produkts bezieht. Die Annahme einer technischen Verordnung ist in Art. 6 TAG geregelt. Federführend ist dabei das zuständige Fachministerium.

¹¹ Geläufiger ist das System unter dem Akronym RAPEX. Für die europarechtlichen Grundlagen dieses Systems siehe Art. 22 f. der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 sowie Art. 12 der Richtlinie 2001/95/EG.

¹² Uredba o osnivaњу i funkcionisanje sistema brze razmene informacija o opasnim proizvodima (Verordnung über die Errichtung und Funktion des Schnellinformationssystems für gefährliche Produkte), Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 89/09 [bisher nicht online verfügbar].

¹³ Als „täuschende Produkte“ werden gemäß § 4 Abs. 5 PSG solche gefährliche Produkte bezeichnet, die einem Lebensmittel gleichen, sodass die Möglichkeit besteht, dass Verbraucher sie mit einem solchen verwechseln und so zumindest ihre Gesundheit gefährden.

¹⁴ Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti (Gesetz über technische Anforderungen für Produkte und Konformitätsbewertung), Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 36/09 (http://www.parlament.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=568&t=Z).

¹⁵ Dies trifft z.B. auf medizinische Geräte/Produkte, Veterinärprodukte und den Vertrieb von Chemikalien zu.

2. Die Konformitätsbewertung

Die Pflicht zur Konformitätsbewertung wird gemäß Art. 9 TAG ebenso in technischen Verordnungen festgesetzt. Das Gesetz verlangt, dass die Verfahren für die Konformitätsbewertung in den jeweiligen technischen Verordnungen detailliert beschrieben werden. Bei Bewertungsverfahren, die bei Herstellern durchgeführt werden, richtet sich das Augenmerk insbesondere auf die internen Produktionsverfahren. Geht die Konformitätsbewertung von einer staatlich bestellten Konformitätsbewertungsstelle¹⁶ aus, muss die technische Verordnung die Voraussetzungen, die seitens dieser Stelle erfüllt werden müssen, auflisten.¹⁷

3. Pflichten für Hersteller, Händler und Besitzer

Für alle wirtschaftlichen Akteure¹⁸ gilt grundsätzlich die Pflicht, nur Produkte in den Verkehr zu bringen oder auf dem Markt bereitzustellen, die die technischen Anforderungen (Art. 21 TAG) erfüllen, bzw. das Konformitätsbewertungsverfahren erfolgreich durchlaufen haben.¹⁹ Hersteller sind dafür verantwortlich, die Konformitätskennzeichnung am Produkt anzubringen, sofern dies von der technischen Verordnung verlangt wird. Importeure und Händler müssen sicherstellen, dass eine gültige Konformitätsdeklaration ausgestellt wurde und aus den technischen Dokumenten der Ursprung und Hersteller des Produkts hervorgeht. Bei technisch sehr komplexen Produkten (z.B. bei größeren Maschinen) können die technischen Verordnungen regelmäßige oder außerordentliche Inspektionen vorschreiben. Besitzer von solchen Produkten dürfen diese nur dann benutzen, nachdem die Produkte auf ihre Konformität hin geprüft wurden.

IV. Das Normungsgesetz

Im serbischen Normungsgesetz²⁰ (NG) von November 2008 werden die Grundlagen und Ziele der Normsetzung festgelegt, die Organisation und Aktivitäten der Normung geregelt und Verfahrensvoraussetzungen zur Annahme und Veröffentlichung von Normen aufgelistet.²¹ Der Anwendungsbereich des Gesetzes erstreckt sich sowohl auf nationale wie auch auf europäische und internationale Normungsvorgänge.

Die nationale Normungseinrichtung Serbiens ist das Institut für Normung²². Das Institut ist verantwortlich für die Annahme, Veröffentlichung und Revision von Normen (Art. 7 Abs. 1 NG). Insofern spielt das serbische Institut für Normung eine ganz wesentliche Rolle bei der Interpretation von Normen (Art. 7 Abs. 2 NG) und deren Konformität

¹⁶ Über die Bestellung der Konformitätsbewertungsstelle entscheidet der zuständige Minister nach Art. 13. Die Entscheidung des Ministers ist endgültig (Art. 13 TAG).

¹⁷ Für die Voraussetzungen im Einzelnen siehe Art. 12 Nr. 1 bis 6 TAG.

¹⁸ Im Einzelnen betrifft dies Hersteller (Art. 23 und 24 TAG), Importeure (Art. 25 TAG), Händler (Art. 26 TAG) und Besitzer von Produkten (Art. 27 TAG).

¹⁹ Gegen Produkte, die den Voraussetzungen eines konformen Produkts nicht entsprechen, kann der zuständige Inspekteur Rückruf-, Rücknahme- oder sonstige Maßnahmen nach Art. 22 TAG anordnen.

²⁰ Zakon o standardizaciji (Normungsgesetz), Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 36/09 (http://www.parlament.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=572&t=Z).

²¹ Vgl. Art. 1 NG. Für die Ziele der Normung im Einzelnen siehe Art. 5 NG.

²² Das serbische Normungsinstitut (Institut za standardizaciju Srbije) ist eine öffentlich-rechtliche Einrichtung, die von einem Vorstand bzw. einem Vorstandsvorsitzenden geleitet wird. Für juristische Personen und Gewerbetreibende besteht die Möglichkeit einer kostenpflichtigen Mitgliedschaft in dem Institut. Die Webseite des serbischen Normungsinstituts ist abrufbar unter <http://www.iss.rs>.

mit europäischen oder internationalen Vorgaben.²³ Auch in der Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit der Normung kommt dem Institut eine große Bedeutung zu: Es muss entsprechendes Informationsmaterial bereitstellen und auf Anfragen eingehen.²⁴

1. Annahme und Publikation serbischer Normen

In einer Vielzahl von Fällen gehen die serbischen Normen auf internationale Normen zurück. Gibt es auf einem bestimmten Gebiet keine oder eine für Serbien ungeeignete Völkerrechtsnorm, sind europäische Normen Ausgangspunkt für die Annahme serbischer Normen (Art. 14 NG). Das Verkündungsverfahren für Normen wird durch die Satzung des serbischen Normungsinstituts bestimmt. Es muss allerdings in jedem Falle vorsehen, dass eine Norm noch am Tage der Verkündung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Eine Veröffentlichung im Amtsblatt der Republik Serbien hat ebenso zu erfolgen (Art. 13 NG).

2. Anwendung serbischer Normen

Die Anwendung der serbischen Normen ist nach Art. 17 NG freiwillig. Das Normungsgesetz hat mit Einführung dieser Freiwilligkeit die langjährige Einhaltungspflicht für serbische Normen abgeschafft und sich damit den international geläufigen Regeln angepasst.²⁵ Unberührt davon sind Normen, die in technischen Verordnungen übernommen wurden und bei denen die Bereitstellung eines konformen Produktes gemäß der technischen Verordnung nur durch die Konformität mit einer Norm möglich ist. Für konforme Produkte ist gemäß Art. 18 NG eine Konformitätsdeklaration auszustellen. Eine graphische Abbildung steht dem Hersteller bzw. Händler offen.

V. Fazit und Ausblick

Mit dem Produktsicherheitsgesetz, dem Gesetz über technische Voraussetzungen für Produkte und Konformitätsbewertung sowie dem Normungsgesetz hat der serbische Gesetzgeber die Grundlagen für eine EU-konforme Marktüberwachung in Serbien geschaffen. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass sich die Marktüberwachungsbehörden zunehmend mit neuen Herausforderungen konfrontiert sehen. Dazu zählen unter anderem der Onlinehandel sowie steigende Einfuhren aus Drittstaaten. Vor diesem Hintergrund hat die serbische Regierung kürzlich ihre Pläne zur Stärkung des Rechtsrahmens für die Marktüberwachung in einem Strategiepapier veröffentlicht. Mit der im September 2010 auf Grundlage von Art. 45 Abs. 1 des serbischen Verwaltungsgesetzes²⁶ beschlossenen Marktüberwachungsstrategie hat sich die serbische Regierung das Ziel gesetzt, ein effizientes Marktüberwachungssystem zu errichten, das einerseits dem Gebot des Verbraucherschutzes Rechnung trägt und andererseits die Wirtschaft nicht unnötig belastet. Insgesamt ist die Strategie auf fünf Jahre angelegt, wobei auch die jährliche Erstellung eines Arbeitsplans mit konkreten Aktivitäten und Projekten vorgesehen ist.

²³ Eine Zusammenarbeit zwischen dem Institut und den Normungseinrichtungen internationaler Organisationen ist ausdrücklich vorgesehen. Vgl. dazu im Einzelnen Art. 7 Abs. 7 bis Abs. 11 NG.

²⁴ Vgl. Art. 7 Abs. 8 und Abs. 10 sowie Abs. 15 NG.

²⁵ Diese internationalen Regeln ergeben sich namentlich aus dem Regelwerk der Welthandelsorganisation (WTO). Siehe hierzu ausdrücklich Pkt. 2 Annex 1 des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse (geläufiger unter dem englischen Namen: Agreement on Technical Barriers to Trade).

²⁶ Zakon o Vladi (Verwaltungsgesetz), Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 55/05, 71/05 in geänderter Fassung, 101/07 und 65/08.

Die Übertragung der technischen Harmonisierungsrichtlinien der EU in das serbische Recht wird als eine der vorrangigsten Prioritäten für die nächsten Jahre genannt.²⁷ Unter Berücksichtigung der europäischen Modelle zur Ausführung der Marktüberwachung sollen sie in die Verabschiedung eines serbischen Marktüberwachungsgesetzes münden. Speziell hinsichtlich des Schnellinformationssystems soll eine Angleichung an das Informationsaustauschssystem der EU²⁸ stattfinden. Die Strategie sieht auch die Gründung eines ministeriumsübergreifenden Koordinationsorgans vor, dessen Aufgabe es sein soll, eine effektive Zusammenarbeit der verschiedenen Marktüberwachungsbehörden zu unterstützen. Dem Organ sollen Vertreter aller serbischen Marktüberwachungsbehörden angehören, einschließlich der Zollbehörden, der Normungsbehörden, der nationalen Akkreditierungsstelle sowie Vertreter der Handelskammer und des Ministeriums für Handel und Dienstleistungen.

²⁷ In der Marktüberwachungsstrategie wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass nicht nur die entsprechenden EU-Richtlinien und Verordnungen bei der Erstellung berücksichtigt wurden, sondern auch die praktischen Erfahrungen, z.B. vom Product Safety Enforcement Forum Europe (Prosafe) sowie des Projekts „Enhancing Market Surveillance through Best Practice“ (EMARS). EMARS ist ein von der EU und Prosafe initiiertes Projekt, das darauf abzielt, eine gemeinsame europäische Basis für die Marktüberwachung aufzubauen.

²⁸ Art. 22 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 in Verbindung mit Art. 12 der Richtlinie 2001/95/EG.