



Zürich, 28. April 2010

Erläuterungen

Verordnung über die Produktesicherheit (PrSV)

1. Ausgangslage

Im Juni 2006 schlug der Bundesrat vor, die wichtigsten Unterschiede zwischen dem Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräte (STEG, SR 819.1) und der Richtlinie 2001/95/EG über die Produktsicherheit mit einer Totalrevision des STEG zu beseitigen und unterbreitete dafür den Entwurf eines Produktesicherheitsgesetzes (PrSG). Das PrSG wurde in der Sommersession 2009 vom Parlament verabschiedet und am 23. Juni 2009 im Bundesblatt publiziert. Gesetz und Verordnung sollen am 1. Juli 2010 in Kraft treten.

Die Verordnung ist in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil (Abschnitte 2 und 3) enthält Vorschriften, die für sämtliche Produkte gelten. Der zweite Teil (Abschnitte 4 und 5) enthält Vorschriften für all diejenigen Produkte, welche ursprünglich vom Geltungsbereich des mit dem PrSG aufgehobenen Bundesgesetzes über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG) erfasst waren.

Die Vorschriften, welche für alle Produkte gelten (Abschnitte 2 und 3) umfassen insbesondere Regelungen über die Zuständigkeiten, das Verfahren, den Vollzug des PrSG sowie die Voraussetzungen über das Inverkehrbringen. Letztere sind jedoch nur insoweit zu berücksichtigen, als die sektoriellen Erlasse (oder gleichartige Gesetzesvorschriften, vgl. dazu unten Artikel 6) keine entsprechenden Vorschriften enthalten.

Im zweiten Teil (Abschnitte 4 und 5) wurden die Bestimmungen des aufgehobenen STEG sowie der Verordnung über die Sicherheit von technischer Einrichtungen und Geräten (STEV, SR 819.11) aufgenommen, soweit diese nicht bereits im PrSG berücksichtigt und nicht in den spezialrechtlichen Verordnungen über die Sicherheit von Maschinen, Aufzügen, Druckgeräten und einfachen Druckbehältern enthalten sind. Da die Produktbereiche Gasgeräte und persönliche Schutzausrüstungen heute noch in der STEV und der VKonf (Verordnung über die Verfahren der Konformitätsbewertung von Gasgeräten und persönlichen Schutzausrüstungen, SR 819.115) geregelt

sind, mussten die entsprechenden Regelungen ebenfalls in die PrSV überführt werden. Sobald die EU die entsprechenden Richtlinien revidiert, werden diese zwei Produktbereiche auch in eigenen Verordnungen geregelt. Damit werden der Nachvollzug von Änderungen in den EG-Richtlinien sowie der Nachweis der identischen Anforderungen gegenüber der EU massgeblich vereinfacht. Durch den Wegfall des Abschnitts 4 entfallen sodann auch die umfangreichen Anhänge 1 bis 3, was die Lesbarkeit und Anwendung der PrSV stark vereinfachen wird.

Neben der Zusammenlegung der Bestimmungen des STEG, der STEV und der VKonf bringt auch die Integration der Bestimmungen der GebV-STEG (Verordnung des EVD vom 16. Juni 2006 über die Gebühren für technische Einrichtungen und Geräte, SR 819.117) in die PrSV eine Vereinfachung gegenüber der bisherigen Rechtszersplitterung in den genannten Produktbereichen. Durch die Zusammenlegung aller relevanten Rechtsgrundlagen für die in Artikel 1 Buchstabe c und d PrSV umschriebenen Produkte in einem eigenen Teil (Abschnitte 4 und 5), wird die Rechtssuche für die Rechtsunterworfenen erleichtert.

Die bisherige Systematik des STEG und der STEV wurde ansonsten in den Abschnitten 4 und 5 weitgehend beibehalten. So enthält der Abschnitt 5 Regelungen zur Marktüberwachung für die in Artikel 1 Buchstabe c und d PrSV genannten Produkte. Zu diesen gehören die bereits erwähnten Maschinen, Aufzüge, Gasgeräte, Druckgeräte, einfache Druckbehälter, persönliche Schutzausrüstungen sowie alle Produkte, soweit diese nicht unter den Geltungsbereich anderer bundesrechtlicher Regelungen fallen. Der vierte Abschnitt gilt sodann weiterhin ausschliesslich für die Produktbereiche „Gasgeräte“ und „persönliche Schutzausrüstungen“.

Da sich der **Vollzug** und die **Marktkontrolle** des STEG mit den bestehenden Verordnungen bewährt haben, wurde zugunsten einer reibungslosen Kontinuität im zweiten Teil (Abschnitte 4 und 5) bewusst auf umfangreiche Neuerungen verzichtet. Wo notwendig, wurden kleinere Änderungen aufgrund der bisherigen Erfahrungen in der Praxis angebracht. Diese Änderungen sind jedoch nur marginaler, teils ausschliesslich sprachlicher Natur. Vor diesem Hintergrund versteht sich der zweite Teil (Abschnitte 4 und 5) grundsätzlich nur als **Konsolidierung der bisherigen, relevanten Regelungen des STEG** (STEG, STEV, VKonf und GebV-STEG), weshalb diesbezüglich keine weiterführenden Erläuterungen notwendig sind. Neue oder geänderte Bestimmungen des zweiten Teils (Abschnitte 4 und 5) werden im Folgenden separat erläutert.

Gleiches gilt für den Vollzug der übrigen, nicht in Abschnitt 4 und 5 geregelten Produkte. Die PrSV verzichtet mit wenigen Ausnahmen darauf, eine umfassende Vereinheitlichung des Vollzugs für alle mit der Sicherheit von Produkten befassten Behörden zu statuieren. Dafür sprechen verschiedene Gründe: Das der Verordnung

zugrundeliegende PrSG hat nicht zum primären Ziel, die Verfahren der verschiedenen Behörden zu vereinheitlichen, sondern bringt analog zur europäischen Produktsicherheits-Richtlinie lediglich punktuelle neue Rechte und Pflichten der Betroffenen. Gegen eine umfassende Vereinheitlichung des Vollzugs im Rahmen der PrSV spricht zudem der Umstand, dass der Vollzug in einzelnen Produktbereichen stark vom sektoralen Produktsicherheitsrecht geprägt ist, welcher, da historisch gewachsen, heute noch teils sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Der bisherige Vollzug in den einzelnen betroffenen Ämtern und kantonalen Stellen hat sich weitgehend etabliert und bewährt, weshalb im Rahmen der PrSV - abgesehen von kleineren Vorgaben des PrSG - keine Notwendigkeit einer umfassenden Regelung besteht.

Wichtig ist jedoch eine übergeordnete Koordination sowie ein gegenseitiger Austausch zwischen den betroffenen Ämtern bzw. Vollzugsbehörden, nicht zuletzt auch um den Anforderungen des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) und des Bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA, SR 0.946.526.81) nachzukommen. Dies ist ein Anliegen, das auch immer wieder von den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern an den Bundesrat herangetragen wird und dem nun mit Artikel 3 PrSV Rechnung getragen werden soll.

2. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

1. Abschnitt

Artikel 1

Dieser Artikel enthält den Gegenstand der Verordnung und widerspiegelt die eingangs erwähnte Gliederung des Erlasses in Vorschriften, die für sämtliche Produkte gelten (absolut und subsidiär) und solche, die nur für diejenigen Produkte gelten, welche ursprünglich vom Geltungsbereich des mit dem PrSG aufgehobenen STEG erfasst wurden. Mit der künftigen Revision der einschlägigen europäischen Rechtsakte im Bereich Gasgeräte und persönliche Schutzausrüstungen werden auch diese verbleibenden Produktbereiche in eigenen Verordnungen geregelt werden.

2. Abschnitt

Artikel 2

Artikel 2 stellt klar, dass die bisherigen Zuständigkeiten im sektoriellen Recht auch im Rahmen des PrSG und der PrSV bestehenbleiben. Die für das sektorale Produktsicherheitsrecht zuständigen Behörden haben daher in ihrem Bereich auch die Bestimmungen des PrSG und der PrSV anzuwenden, soweit letztere das sektorale Recht ergänzt (vgl. dazu auch Artikel 1 Absatz 3 PrSG). Dieser Artikel stellt somit auch klar, dass sich durch das PrSG und die PrSV an der bestehenden Finanzierung

des Vollzugs nichts ändert. Der finanzielle Aufwand für den Vollzug des PrSG wird im Verhältnis zu den angestammten Vollzugsaufgaben marginal sein.

Auf die ursprünglich geplante Liste aller zuständigen Behörden nach Produktbereich in Artikel 2 oder in einem Anhang zu Artikel 2 wurde aus rechtssetzungstechnischen Überlegungen bewusst verzichtet. Eine solche Liste, die den Rechtsunterworfenen zweifellos eine wertvolle Orientierung gibt, soll jedoch im Rahmen der in Artikel 4 geplanten Melde- und Informationsstelle zur Verfügung gestellt werden. So kann auf Änderungen in der Zuständigkeit schneller reagiert werden, und es wird nicht auf Verordnungsstufe in die Organisationsfreiheit der betroffenen Ämter und Behörden eingegriffen.

Unter dem im Artikel 2 sowie in Abschnitt 2 und 3 erwähnten Begriff „Vollzugsorgan“ ist diejenige Behörde im weiteren Sinne zu verstehen, welche mit dem Vollzug des Gesetzes im entsprechenden Bereich beauftragt ist. Beim in Abschnitt 4 und 5 verwendeten Begriff „Kontrollorgan“ wird die bisherige im STEG-Bereich verwendete Terminologie weitergeführt. Das Kontrollorgan ist dort als Behörde im engeren Sinne zu verstehen, welche mittels Marktüberwachung den Vollzug durchführt.

Artikel 3

Von der (unveränderten) sektoralen Zuständigkeit nach Artikel 2 zu unterscheiden ist die in Artikel 3 geregelte Koordination des Vollzugs des PrSG, welche im SECO angesiedelt ist. Das PrSG wird durch unterschiedliche Ämter des Bundes vollzogen. Daher ist es erforderlich, dass eine zuständige Stelle (SECO in Absprache mit den Vollzugsorganen) ernannt wird, welche für die Weiterentwicklung des PrSG und der PrSV und gegebenenfalls Anpassungen an die internationalen Rahmenbedingungen der wichtigsten Handelspartner (z.B. der EU) sowie – soweit notwendig – für eine verwaltungsinterne Koordination des Vollzugs sorgt. Dazu gehört beispielsweise die Vertretung der Schweiz beim bestehenden und auch unter dem PrSG weiterhin für die Schweiz wichtigen europäischen Datenbanksystem ICSMS (International Communication System for Market Surveillance¹), auf welches diverse vom PrSG betroffene Bundesämter bereits Zugriff haben und welches bereits unter dem alten Recht in den vergangenen Jahren durch Vertreter des SECO betreut und massgebend mitweiterentwickelt wurde. Die Absätze 2 und 3 von Artikel 3 dienen der erforderlichen gesetzlichen Grundlage für die Beteiligung an solchen Systemen sowie der Rechtfertigung des damit einhergehenden Datenaustausches auch mit ausländischen Behörden.

Der nationale und internationale Austausch von Daten zwischen Vollzugsorganen im Bereich Produktsicherheit erfolgt durch Systeme wie ICSMS und gegebenenfalls, d.h. im Falle einer künftigen staatsvertraglichen Vereinbarung mit der EU, das europäische Schnellwarnsystem RAPEX. Für die Verwendung von solchen Datenbanken mit einem Abrufverfahren ist gemäss Artikel 19 Absatz 3 des Datenschutzgesetzes

¹ Siehe www.icsms.org.

(DSG, SR 235.1) eine gesetzliche Grundlage nötig, welche mit der vorliegenden Bestimmung geschaffen wird. Weitere Regelungen zum Datenschutz sind nicht nötig, da die Bearbeitung sowie der nationale und internationale Datenaustausch bereits in Artikel 13 PrSG sowie Artikel 21 und 22 THG geregelt sind und keine besonders schützenswerte Personendaten von den genannten Systemen erfasst werden.

Artikel 4

Mit diesem Artikel wird für diejenigen Inverkehrbringer, die das zuständige Vollzugsorgan für Meldungen nach Artikel 8 PrSG nicht kennen, die Möglichkeit geschaffen, sich an eine zentrale Melde- und Informationsstelle zu wenden. Im Hinblick auf die Teilnahme an den verschiedenen Melde- und Warnsystemen braucht es eine zentrale schweizerische Ansprechstelle für die Partner aus der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten. Die Organisation und Abläufe dieser Verfahren müssen möglichst einheitlich und vertragskonform erfolgen. Da das SECO bereits für verschiedene wichtige Aspekte im Bereich der Produktsicherheit und des freien Warenverkehrs verantwortlich ist (THG, MRA, Sicherheit in sechs zentralen Produktbereichen, zuständige Behörde für das ICSMS, SAS, KMU – Politik, etc.), und neben dem Aspekt des Arbeitnehmerschutzes auch demjenigen des Konsumentenschutzes vermehrt Rechnung getragen werden soll, birgt die Ansiedlung der Melde- und Informationsstelle im EVD (SECO und BFK) ein grosses Synergiepotential.

Artikel 5

Das PrSG eröffnet in Artikel 10 die Möglichkeit, bei Bedarf Allgemeinverfügungen zu erlassen. Diese Allgemeinverfügungen müssen nach Eintritt der Rechtskraft im Bundesblatt veröffentlicht werden.

3. Abschnitt

Artikel 6

Artikel 6 umschreibt den Geltungsbereich des dritten Abschnitts. Dieser Abschnitt enthält ergänzende Regelungen, die für alle Produkte gelten, soweit das sektorale Recht keine entsprechenden Vorschriften enthält – entweder, weil gar keine sektoriellen Bestimmungen nach Artikel 4 PrSG bestehen oder sektorielle Bestimmungen nach Artikel 4 PrSG gewisse Aspekte nicht regeln (z.B. Ausstellen und Vorführen). Zu beachten gilt, dass es auch sektorielle Bestimmungen gibt, die sich nicht auf Artikel 4 PrSG, sondern auf analoge Bestimmungen der sektoriellen Gesetze stützen. In diesen Fällen verbleiben entsprechende Produkte im Anwendungsbereich des sektoriellen Rechts.

Artikel 7

Die Vorschriften für das Inverkehrbringen müssen immer dann nicht eingehalten werden, wenn – beispielsweise an Messen – Produkte vorgestellt oder ausgestellt werden, die noch nicht einen definitiven Status des Inverkehrbringens aufweisen (z.B. Prototypen). Vorausgesetzt ist jedoch, dass der noch nicht definitive Status für jedermann klar ersichtlich ist und die Sicherheit der unmittelbar betroffenen Personen (beispielsweise Messebesucher) im konkreten Fall ausreichend anderweitig gewährleistet wird.

Artikel 8

Artikel 8 konkretisiert das THG in Bezug auf die sprachliche Abfassung der geforderten sicherheitsrelevanten Unterlagen. Dabei hält sich Artikel 8 an die Vorgaben von Artikel 4a Buchstabe b neu THG, wonach die für die Sicherheit von Personen relevanten Anleitungen, zu denen die hier erfassten Betriebs-, Bedienungs- und Wartungsanleitungen sowie Informationsbroschüren zu zählen sind, mindestens in der schweizerischen Amtssprache oder den Amtssprachen des Ortes, an dem das Produkt in Verkehr gebracht wird, abgefasst sein müssen. Die PrSV beschränkt sich damit ganz im Sinne des Cassis-de-Dijon-Prinzip auf die Mindestvorgaben des THG und verzichtet auf Abfassung in allen Amtssprachen bei sicherheitsrelevanten Anleitungen. Absatz 3 von Artikel 8 richtet sich insbesondere an Produkte im sogenannten betrieblichen Bereich (z.B. Investitionsprodukte).

Artikel 9

Artikel 9 enthält allgemeine Regelungen über die Konformitätserklärung. Eine Konformitätserklärung ist für diejenigen Produkte auszustellen, für die der Bundesrat grundlegende Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen aufgestellt hat. Für die restlichen Produkte ist keine Konformitätserklärung gefordert.

Artikel 10

Dieser Artikel regelt die Frist und den Fristenlauf in Bezug auf die Aufbewahrung der gesetzlich geforderten Unterlagen.

Artikel 11

Um Missverständnisse auszuräumen, werden in Artikel 11 die schweizerischen Amtssprachen explizit erwähnt – es handelt sich dabei um die Sprachen des Bundes gemäss Artikel 70 Bundesverfassung (BV, SR 101): Deutsch, Französisch und Italienisch.

4. Abschnitt

Artikel 12 – 18

Die Artikel 12 bis 18 entsprechen der bisherigen Regelung des STEG bzw. der STEV in Bezug auf Gasgeräte und persönliche Schutzausrüstungen (PSA). Sobald die EU die Richtlinien über Gasgeräte und persönliche Schutzausrüstungen (PSA) revidiert hat, wird deren Inhalt auch in der Schweiz in separaten Verordnungen geregelt.

5. Abschnitt

Artikel 19 – 28

Die Artikel 19 bis 28 fassen die bisherigen Bestimmungen des STEG, der STEV, der VKonf sowie der GebV-STEAG zusammen, soweit diese nicht bereits im PrSG und in den allgemeinen Bestimmungen der PrSV enthalten sind. Insoweit gibt es hier keine Neuerungen gegenüber den bereits bestehenden Bestimmungen, mit Ausnahme folgender Artikel:

Artikel 22 – 24

Diese Artikel richten sich an die Marktüberwachungsorgane. Aufgrund der Erfahrungen in der Praxis wurden die Aufgaben und das Verfahren detaillierter geregelt. Die Aufgaben und Verfahren an sich bleiben jedoch unverändert.

Die in Artikel 22 Absatz 2 umschriebenen Verfahrensschritte implizieren eine Reihenfolge, die sich bei der überwiegenden Anzahl der Produkte aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips aufdrängt. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass in einzelnen Marktüberwachungsbereichen von dieser Reihenfolge aus sachlichen und faktischen Gründen abgewichen werden kann.

Artikel 22 Absatz 3 regelt die Befugnisse der Kontrollorgane für die Durchführung einer Kontrolle.

Artikel 22 Absatz 5 legt fest, in welchen Fällen die Kontrollorgane Massnahmen ergreifen können. Bezüglich der konkreten Massnahmen wird auf Artikel 10 Absatz 3 und 4 PrSG verwiesen. Wie jedes verwaltungsrechtliche Handeln unterliegt auch das Ergreifen von Massnahmen dem Prinzip der Verhältnismässigkeit. Entsprechend ist die Aufzählung der Massnahmen in Artikel 10 Absatz 3 PrSG nicht abschliessend („insbesondere“) und eine mildere Massnahme liegt im Ermessen des Kontrollorgans.

Artikel 27 – 28

Die bisherige STEG-Gebührenverordnung (Departementsverordnung des EVD) für die in Artikel 1 Buchstabe c und d erfassten Produkte wurde in die PrSV integriert. Die Zusammenfassung der relevanten Bestimmungen in einer einzigen Verordnung bzw. im relevanten Abschnitt der Verordnung erleichtert für die Betroffenen die Rechtssuche. Aufgrund der eingangs erwähnten besonderen Systematik der PrSV beziehen sich die in den Artikeln 27 bis 28 geregelten Gebühren jedoch nur auf die in Artikel 1 Buchstabe c und d erfassten Produkte, d.h. für die im ehemaligen STEG geregelten Produkte. Für alle anderen Produkte gelten weiterhin die entsprechenden Gebührenregelungen in den jeweiligen Sektorerlassen.

Gestützt auf die alten Bestimmungen des STEG bzw. der STEV und der GebV-STEg entschied sich das Bundesverwaltungsgericht in seinem Entscheid vom 14.9.09 (Abteilung III, C-8790/2007) gegen die Gebührenpraxis der Marktüberwachungsbehörden, wonach bei Verfügungen auf Herausgabe der gesetzlich geforderten Unterlagen, welche durch trölerische oder unvollständige Einreichung der Unterlagen veranlasst wurden, auch dann eine Gebühr für den verursachten Aufwand der Behörden erhoben wurde, wenn das fragliche Produkt schlussendlich keinen Mangel aufwies. Das Bundesverwaltungsgericht befand, dass die Bestimmungen des STEG/STEV und der darin enthaltene Verweis auf die Allgemeine Gebührenverordnung des Bundes (AllgGebV, SR 172.041.1) für die Erhebung solcher Gebühren nicht hinreichend genug bestimmt sind. Artikel 27 behebt nun diesen Mangel und präzisiert im Lichte des Entscheides die genannte Gebührenpflicht, sodass sich die erwähnte Praxis der Marktüberwachungsbehörden künftig auf eine klare Regelung stützen kann.

Artikel 27 legt fest, wann eine Gebühr erhoben werden kann. Eine Gebühr ist demnach geschuldet für Kontrollen, bei denen sich herausstellt, dass das Produkt nicht den Vorschriften entspricht. Es ist somit grundsätzlich keine Gebühr für die Kontrolltätigkeit zu entrichten, wenn sich herausstellt, dass das Produkt sicher war. Von diesem Grundsatz ausgenommen sind all diejenigen Fälle, in denen der Betroffene im Rahmen des Kontrollverfahrens unnötigerweise selbst eine Verfügung veranlasst. Letzteres ist etwa immer dann der Fall, wenn der Betroffene der Aufforderung der Kontrollbehörden zur fristgemässen Herausgabe der erforderlichen Unterlagen keine Folge leistet und die Behörden die gesetzliche Herausgabepflicht mittels Herausgabeverfügung erwirken muss oder, wenn der Betroffene die erforderlichen Unterlagen nur unvollständig einreicht. In diesen Fällen ist für den verursachten Aufwand ganz im Sinne der AllgGebV auch dann eine Gebühr zu entrichten, wenn das Verfahren letztlich zum Ergebnis führt, dass das Produkt allen gesetzlichen Anforderungen entspricht.

Nach Artikel 27 muss demnach in folgenden Fällen eine Gebühr bezahlt werden:

- Wenn sich anlässlich einer Kontrolle herausstellt, dass das Produkt nicht den Vorschriften entspricht.
- Wenn im Rahmen einer Kontrolle der Betroffene durch sein Verhalten eine Verfügung veranlasst.

Artikel 28 regelt sodann die Gebührenbemessung und fixiert den Stundenansatz wie bisher auf 200.- Franken pro Stunde. Es wurde bewusst auf eine Anknüpfung an vergleichbare Bemessungsgrundlagen privater Dritter ausserhalb der Bundesverwaltung verzichtet, um allfällig unangemessenen Gebührenentwicklungen ausserhalb des Einflussbereiches der Verwaltung besser Rechnung tragen zu können.

Neu wird in Artikel 28 auch eine explizite Grundlage für die Verrechnung des Aufwands bei der Bezeichnung von Konformitätsbewertungsstellen gemäss Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung vom 17. Juni 1996 (AkkBV, SR 946.512) geschaffen.

6. Abschnitt

Artikel 30

Dieser Artikel dient der Anpassung des bestehenden Rechts an das PrSG und die PrSV. Neben rein redaktionellen Anpassungen wurden beispielsweise Regelungen über die Marktüberwachung, die der neuen PrSV widersprechen in anderen Erlassen angepasst oder sofern in der PrSV bereits umfassend geregelt, gänzlich gestrichen.

Artikel 31 und 32

Diese Artikel enthalten den Zeitpunkt des Inkrafttretens und die zeitlichen Übergangsbestimmungen analog zu den Bestimmungen des PrSG.

Anhänge

Anhänge 1 bis 3

Die Anhänge 1 bis 3 beinhalten die alten Anhänge aus der STEV und der VKonf. Sie wurden teilweise zusammengelegt, materiell bleiben sie allerdings unverändert.

Anhang 4

Die Aufhebung und Änderung des bisherigen Rechts durch die PrSV wird aufgrund der Länge separat in diesem Anhang aufgelistet.