



Die EU überwacht auch Fulfilment-Dienstleister

EU-Verordnung 2019/1020 zur Marktüberwachung und Produktkonformität

2019 wurde in Brüssel die Verordnung (EU) 2019/1020 „über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten“ von den Präsidenten des Europaparlaments und des Rats unterzeichnet. Nach einer etwa zweijährigen Übergangsphase wird sie ab 16. Juli 2021 für alle Marktteilnehmer und erstmals auch für Fulfilment-Dienstleister verbindlich. Amazon und Co. werden damit als „Wirtschaftsakteure“ in die Pflicht genommen.

Ingolf Friederici

Mit dieser in allen EU-Mitgliedsländern unmittelbar geltenden Verordnung wollen die EU-Institutionen die bisherigen Schwächen in Bezug auf die Durchsetzung der Befolgung der einschlägigen Produktverordnungen und -richtlinien beseitigen und eine einheitliche Vorgehensweise sowie eine flächendeckende Information im Falle von Nichtkonformitäten von im Gemeinschaftsmarkt in Verkehr gebrachten Produkten durchsetzen.

Die Verordnung gilt für einen sehr breiten Produktbereich, jedoch nicht für alle sektorspezifischen Harmonisierungsrechtsvorschriften. Näheres muss man unbedingt in der Verordnung im Artikel, 4 Absatz 5 ermitteln. Auch Händler sind von der

Verordnung betroffen. Gravierend ist in diesem Zusammenhang die Festlegung, dass ab 16. Juli 2021 keine Produkte aus dem Produktspektrum nach Artikel 4, Absatz 5 mehr „in den Verkehr gebracht werden dürfen (vulgo: an Endnutzer bzw. Endverbraucher verkauft), die aus einem Drittland in die EU eingeführt werden bzw. wurden, wenn es für den betreffenden Hersteller keinen Bevollmächtigten mit Sitz in der EU gibt“. Diese Bestimmung trifft Händler und Fulfilment-Dienstleister gleichermaßen, denn ihre zwingende Aufgabe ist es, vor dem Anbieten EU-ausländischer Produkte zu prüfen, ob der Hersteller einen Bevollmächtigten benannt hat. Unterlässt er dies, verstößt er gegen Unionsrecht und kann mit Sanktionen belegt werden, wenn es

ihm nicht gelingt, den Marktüberwachungsbehörden den Bevollmächtigten des Herstellers zu benennen.

Erstmals wurden auch die besonderen Verfahrensweisen des *E-Commerce* und des *Onlinehandels* berücksichtigt und die so genannten *Fulfilment-Dienstleister* (Amazon und Co.), neben Herstellern, Bevollmächtigten des Herstellers, Importeuren und Händlern, explizit neu als „Wirtschaftsakteure“ aufgenommen. Damit haben sie in Zukunft in vielerlei Hinsicht die gleichen Pflichten und Aufgaben wie die bereits am Markt auftretenden Wirtschaftsakteure.

Der Hintergrund für die Aufnahme der *Fulfilment-Dienstleister* (*fulfilment service provider*) ist deren bisherige Verweigerungshaltung zur Zusammenarbeit mit

den Marktüberwachungsbehörden mit der Begründung, sie seien „Logistikunternehmen“ und somit keine im Zusammenhang mit auftretenden Nichtkonformitäten von Produkten in Anspruch zu nehmende Wirt-

schaftsakteure (wie z. B. Hersteller, Importeure, Händler). Dies gälte vor allem für die Fälle, wo sie überhaupt kein Eigentum an den zu verkaufenden Produkten hätten, da sie diese nur im Auftrag des eigentlichen

Händlers oder Herstellers lagern, verpacken und versenden würden. Dies schließt aber nicht nur Auftraggeber aus den EU-Mitgliedsländern ein, sondern auch Auftraggeber aus dem gesamten EU-Ausland auf allen Kontinenten.

Dieser Beitrag beleuchtet neben der Darstellung der Anforderungen auch die Frage der Realisierung bestimmter Pflichten durch die Wirtschaftsakteure einschließlich der Fulfilment-Dienstleister und Händler. Insbesondere, wenn Marktüberwachungsbehörden Verstöße gegen die Harmonisierungsrechtsvorschriften der EU feststellen und ein Zugriff auf Informationen des tatsächlichen Herstellers (z. B. im EU-Ausland) erforderlich wird.

Diese Lücke in der Lieferkette hat der europäische Gesetzgeber mit dieser neuen Verordnung geschlossen. Die nationalen Marktüberwachungsbehörden haben damit eine umfassende Rückverfolgungsmöglichkeit im Fall von nicht den Harmonisierungsrechtsvorschriften der EU entsprechenden Produkten.

Was sind „Fulfilment-Dienstleister“ für den EU-Gesetzgeber?

Wichtig für das Verständnis über alle an der Lieferkette Beteiligten sind zunächst die beiden Begriffe *Inverkehrbringen* und *Bereitstellung* (Tabelle 1). Ebenso bedeutend ist die im Artikel 3 „Begriffsbestimmungen“ der Verordnung festgelegte Definition für *Fulfilment-Dienstleister*:

„Jede natürliche oder juristische Person, die im Rahmen einer Geschäftstätigkeit mindestens zwei der folgenden Dienstleistungen anbietet:

- Lagerhaltung,
- Verpackung,
- Adressierung,
- Versand

von Produkten, an denen sie kein Eigentumsrecht hat. Ausgenommen sind Postdienste, Paketzustelldienste und alle sonstigen Postdienste oder Frachtverkehrsleistungen.“ Man muss nun sehr aufpassen, dass man diese Definition auch richtig versteht. Es gibt ja aus der Begriffsbestimmung drei Bedingungen:

- Es muss sich um eine „Geschäftstätigkeit“ handeln. Damit sind Privathandel bzw. -verkauf nicht eingeschlossen. >>>

Die EU-Verordnung 2019/1020 wirft für viele Fragen auf

Für Händler und Fulfilment-Dienstleister stellen sich nun eine Reihe von Fragen, die noch zu klären sind:

- Wie überprüfen sie in den Fällen, wo eine EU-Konformitätserklärung in einer Richtlinie bzw. Verordnung nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher oder -nutzer vorgesehen ist, ob diese beim Hersteller oder seinem Bevollmächtigten (in der EU) vorliegt und auf Verlangen einer Marktüberwachungsbehörde bereitgestellt werden kann?
- Woher wissen sie, ob für Produkte, die sie handhaben, die nach den zutreffenden Richtlinien bzw. Verordnungen vorgeschriebenen „technischen Unterlagen“ beim Hersteller vorhanden sind und auf Verlangen der Marktüberwachungsbehörde zur Verfügung gestellt werden können?
- Wie stellen sie sicher, dass die Konformitätserklärung oder im Falle von Bauprodukten die Leistungserklärung sowie die technischen Unterlagen während des vorgeschriebenen Zeitraums (im allgemeinen 10 Jahre nach Inverkehrbringen der letzten Serie) aufbewahrt und auf Anforderung den Marktüberwachungsbehörden zugänglich ist?
- Wie stellen sie sicher, dass die von der Marktüberwachungsbehörde geforderten Unterlagen und Informationen in der von ihr verlangten Sprache zur Verfügung gestellt werden können?
- Wie konsequent beobachten sie das Reklamationsgeschehen und unterrichten die Marktüberwachungsbehörde in allen Fällen, wo von einem Produkt ein Risiko ausgeht, vor allem, wenn dies wiederholt geschieht?
- Wie organisieren sie eine Zusammenarbeit mit den Marktüberwachungsbehörden, vor allem bei einem äußerst heterogenen Produktsortiment?

- Wie gewährleisten sie unverzüglich die notwendigen Korrekturaktivitäten für risikobehaftete Produkte, um Abhilfe zu schaffen oder die von dem Produkt ausgehenden Risiken zu mindern? Wichtig: Dies gilt sowohl für den Fall, dass der Händler oder Fulfilment-Dienstleister Grund zur Annahme hat, dass ein Produkt tatsächlich ein Risiko darstellt oder wenn die Marktüberwachungsbehörde ihn dazu auffordert.

Diese Fragen bergen für große, etablierte Händler und Fulfilment-Dienstleister möglicherweise keine unüberwindbaren Hürden. Was aber bedeuten die neuen Pflichten für kleinere Unternehmen, die jetzt neben dem stationären Handel zusätzlich eigene Online-Plattformen installiert haben? Als Händler sind und waren sie auch schon nach früheren EU-Verordnungen in der Pflicht, mit Marktüberwachungsbehörden zusammenzuarbeiten. Jetzt kommt hinzu, dass sie bestimmte Sektoren ihres Geschäfts als Fulfilment-Dienstleister betreiben, also zu keinem Zeitpunkt Eigentum an den von ihnen verkauften Produkten haben.

Sowohl ihre personelle Ausstattung als auch ihre Marktmacht reicht wohl kaum aus, um bei ihren Zulieferern, ob Großhandel, Importeure oder Hersteller, die den Wirtschaftsakteuren von der EU auferlegten Aufgaben und Pflichten erfüllen zu können. Insbesondere wenn es darum geht, im Falle eines nichtkonformen Produkts, das innerhalb der EU oder im EU-Ausland hergestellt wurde, den Weg in der Lieferkette rückwärts zu beschreiten und die von der betreffenden Marktüberwachungsbehörde verlangten Aktivitäten, Informationen und Dokumente beizubringen.

- Mindestens zwei der vier angegebenen Dienstleistungen müssen geleistet werden.
- Ein Fulfilment-Dienstleister hat kein Eigentumsrecht an den zu liefernden Produkten (alter Begriff „Kommissionsware“). Die Produkte befinden sich lediglich zeitweilig in seinem Besitz.
- MERCATOR ist für andere Firmen als Fulfilment-Dienstleister tätig (hat aber kein Eigentum an den bei ihm lagernden Produkten). Er übernimmt für Dritte z. B. die Lagerhaltung, die Verpackung, Etikettierung und den Versand von auf der Online-Plattform bestellbaren Produkte.

An einem praktischen Beispiel soll das verdeutlicht werden: Auf einer Online-Plattform (fiktiv die MERCATOR AG) wird ein riesiges Warensortiment angeboten. Dabei ergeben sich alternativ folgende Vertriebswege:

- MERCATOR verkauft als normaler Händler Produkte eigener Marken (hat Eigentum an den Produkten). Mit der Angabe der eigenen Marke wird er nach den EU-Rechtsvorschriften automatisch „Hersteller“.
- MERCATOR verkauft als normaler Händler Produkte fremder Marken, die er regulär einkauft (und hat Eigentum an den Produkten).
- MERCATOR stellt seine Online-Plattform anderen Herstellern und Händlern (Auftraggeber) zu deren Abwicklung von Bestellungen/Verkäufen/Lieferungen ihrer Produkte zur Verfügung (MERCATOR hat nichts mit den Produkten selbst zu tun). Die Lieferung der Produkte und die Rechnungstellung erfolgen durch den Anbieter und nicht durch den Online-Plattformbetreiber.

Zum Umfang der Aktivitäten von Fulfilment-Dienstleistern können über die vier in der Definition genannten Aktivitäten noch folgende gehören:

- Bestellannahme,
- Retourenmanagement,
- Ersatzteilversorgung,
- Reparaturen,
- Entsorgung,
- Kundenbetreuung,
- Fakturierung/Rechnungsstellung und Mahnung.

Diese weiteren Aktivitäten spielen aber im Zusammenhang mit der Verordnung keine Rolle.

Welche neuen Pflichten haben Fulfilment-Dienstleister?

Die Pflichten und Aufgaben eines Fulfilment-Dienstleisters unterscheiden sich im Prinzip nicht von denen der anderen Wirtschaftsakteure wie Hersteller, Händler oder Importeure. Sie alle müssen in gleicher Weise zunächst die Pflichten nach den produktbezogenen jeweils zutreffenden Harmo-

nisierungsrechtsvorschriften der Union (Verordnungen und Richtlinien) beachten und erfüllen.

Unbeschadet der dort formulierten Pflichten haben alle Wirtschaftsakteure (und somit auch der Fulfilment-Dienstleister) gemäß Kapitel II, Artikel 4 (3) der Verordnung 2019/1020 einige neue Aufgaben wahrzunehmen (Tabelle 2).

Dazu ein Beispiel: Auf der Online-Plattform des fiktiven Fulfilment-Dienstleisters MERCATOR AG wird ein Kaffeevollautomat eines italienischen oder südkoreanischen Herstellers (das spielt zunächst noch keine Rolle) angeboten. Von dem Tochterunternehmen iMERCATOR wird der Kaffeeautomat verkauft, aus dem Lager entnommen, verpackt und mit Rechnung an den Besteller versendet.

Beim Gebrauch durch Kunden kommt es mehrfach zu Kurzschlüssen, weil sich bei der technischen Untersuchung herausstellte, dass konstruktiv bedingt eine scharfe Knickung des Kabels vorlag, die sich bei Zug am Kabel verstärkte und eine Quetschung verursachte, die zum Berühren der Plus- und Minusphase führte.

Kein Problem für die MERCATOR AG. Sie ersetzt die Maschine aus dem Lager kostenlos und misst dem Fall keine größere Bedeutung bei. Ein gewerblicher Käufer jedoch, bei dem dieser gefährliche Schaden in seiner Betriebskantine auftrat, informiert sicherheitshalber die zuständige Marktüberwachungsbehörde in Deutschland.

Die zuständige Behörde leitet eine Untersuchung ein und verlangt – gemäß der neuen Verordnung – vom Fulfilment-Dienstleister MERCATOR AG die in Kapitel II Artikel 4 (3) b) genannten Unterlagen in deutscher Sprache. Außerdem verweist die Behörde darauf, dass der Dienstleister eine Pflichtverletzung begangen habe, da er die gemäß Kapitel II, Artikel 4 (3) c) vorgeschriebene Unterrichtung der zuständigen Marktüberwachungsbehörde unterlassen hat.

Jetzt beginnt das große Dilemma für die MERCATOR AG. Sie ist ja zu keiner Zeit Eigentümer der Kaffeevollautomaten geworden, sondern hat sie nur zeitweise in *Besitz* gehabt und sie quasi für denjenigen Wirtschaftsakteur gelagert und versendet, der der eigentliche Lieferant zum Konsignationslager (nicht unbedingt der Hersteller) ist, also z. B. ein Großhändler. Und dieser hat die Automaten von dem südkoreanischen

Inverkehrbringen auf dem Gemeinschaftsmarkt	Bereitstellung auf dem Gemeinschaftsmarkt
Die erstmalige Bereitstellung eines Produkts	Jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, Verbrauch oder zur Verwendung im Rahmen einer Geschäftstätigkeit
Beteiligte Wirtschaftsakteure	Beteiligte Wirtschaftsakteure
Ausschließlich Hersteller und Einführer (Importeure) Bei Herstellern außerhalb des Gemeinschaftsmarktes sind auch deren Bevollmächtigte eingeschlossen.	Hersteller, Einführer (Importeure), Händler, Bevollmächtigte (des Herstellers), Fulfilment-Dienstleister
Das Inverkehrbringen eines Produkts setzt ein Angebot oder eine (schriftliche oder mündliche) Vereinbarung zwischen zwei oder mehr juristischen oder natürlichen Personen in Bezug auf die Übertragung des Eigentums, des Besitzes oder sonstiger Rechte hinsichtlich des betreffenden Produkts nach dessen Herstellung voraus. Diese Übertragung kann entgeltlich oder unentgeltlich erfolgen, was aber nicht zwingend die physische Übergabe des Produkts erfordert.	Diese Bereitstellung umfasst jegliches Angebot zum Vertrieb, Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Gemeinschaftsmarkt; z. B. ein Angebot oder eine Aufforderung zum Kauf. Es wird die Bereitstellung jedes einzelnen Produkts darunter verstanden und nicht etwa nur einer Produktart

Tabelle 1. Der Unterschied zwischen Inverkehrbringen und Bereitstellung ist genau definiert.

Quelle: Verordnung (EU) 2019/1020 © Hanser

Aufgaben für alle Wirtschaftsakteure (auch Fulfilment-Dienstleister) nach EU- Verordnung 2019/1020, Kapitel II, Artikel 4 (3)	
a)	falls in den für ein Produkt geltenden Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union eine EU-Konformitätserklärung oder eine Leistungserklärung (siehe Bauprodukteverordnung) und technische Unterlagen vorgeschrieben sind: <ul style="list-style-type: none"> ■ Überprüfung, dass die EU-Konformitätserklärung oder die Leistungserklärung sowie die technischen Unterlagen erstellt wurden, ■ Bereithaltung der Konformitätserklärung oder der Leistungserklärung für die Marktüberwachungsbehörden während des vorgeschriebenen Zeitraums und ■ Sicherstellung, dass die technischen Unterlagen diesen Behörden auf Aufforderung zur Verfügung gestellt werden können
b)	auf begründetes Verlangen einer Marktüberwachungsbehörde die Übermittlung aller zum Nachweis der Konformität des Produkts erforderlichen Informationen und Unterlagen an die Behörde, in einer Sprache, die für diese Behörde leicht verständlich ist
c)	sofern Gründe für die Annahme vorliegen, dass ein bestimmtes Produkt ein Risiko darstellt: Unterrichtung der Marktüberwachungsbehörden
d)	Zusammenarbeit mit den Marktüberwachungsbehörden und – auf begründetes Verlangen – Gewährleistung , dass unverzüglich die notwendigen Korrekturaktivitäten ergriffen werden, um im Falle einer Nichtkonformität mit den Anforderungen, die in den für das betreffende Produkt geltenden Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union festgelegt sind, Abhilfe zu schaffen oder, falls dies nicht möglich ist, die von diesem Produkt ausgehenden Risiken zu mindern , und zwar entweder nach Aufforderung durch die Marktüberwachungsbehörden oder auf eigene Initiative, wenn der Wirtschaftsakteur (hier auch der Fulfilment-Dienstleister) der Ansicht ist oder Grund zu der Annahme hat, dass das betreffende Produkt ein Risiko darstellt.

Tabelle 2. Die Aufgaben bzw. Pflichten der „Wirtschaftsakteure“ sind detailliert beschrieben.

. Quelle: Verordnung (EU) 2019/1020 © Hanser

oder italienischen Hersteller (Kraft dessen Namens auf dem Automaten) gekauft.

Nun stellt sich die Frage: Wie kommt der Fulfilment-Dienstleister MERCATOR AG an die von der Marktüberwachungsbehörde verlangten Auskünfte und Unterlagen? Denn ein Vertrag zwischen ihm und der Herstellerfirma wurde nie abgeschlossen.

Bezüglich des italienischen Herstellers könnte man noch annehmen, dass die deutsche Marktüberwachungsbehörde im Wege der Amtshilfe die italienischen Kollegen auffordert, die Unterlagen beim Hersteller zu beschaffen. Da aber auf dem italienischen Kaffeevollautomat „Made in China“ steht, wird es kompliziert. Da mag es zwischen dem Italiener und dem tatsächlichen chinesischen Gerätehersteller entsprechende Vereinbarungen geben, dass er an die technischen Unterlagen usw. herankommt und sie der anfordernden Marktüberwachungsbehörde zur Verfügung stellen kann.

Das funktioniert aber im Fall des südkoreanischen Herstellers nicht, da die EU-Rechtsvorschriften naturgemäß nicht in diesen Raum hineinreichen und somit keine Marktüberwachungsbehörden der Unionsstaaten Zugriff auf den südkoreanischen Hersteller haben. Wenn dies zutrifft, gilt der Fulfilment-Dienstleister oder der Händler als der anzusprechende Wirt-

schaftsakteur, sofern der betreffende südkoreanische Hersteller keinen niedergelassenen Bevollmächtigten in der EU hat.

Viele Fragen zur neuen EU-Verordnung bleiben offen

Die Mitte 2021 endgültig in Kraft tretende Verordnung (EU) 2019/1020 wirft für Fulfilment-Dienstleister und den Produktbereich, in dem sie als „Erfüllungsgehilfe“ bestimmte Aufgaben für den eigentlichen Hersteller oder Händler im E-Commerce übernehmen, eine Fülle von Fragen auf. Mit Blick auf Aufgaben und Pflichten im Falle nichtkonformer Produkte können diese derzeit nicht beantwortet werden.

Gleiches muss auch für Händler unterschiedlicher Größe und Produktpalette gefolgert werden, die neben ihrem stationären Geschäft auch online-Plattformen für den Verkauf benutzen oder selbst bereitstellen.

Letztlich geht es bei all diesen Regulierungen um die Sicherheit von Verbrauchern, den Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern und den Schutz der Umwelt. Regulierung überträgt den Wirtschaftsakteuren in der Lieferkette, aber auch den Marktüberwachungsbehörden eine hohe Verantwortung.

Ab dem 16. Juli 2021 darf in der gesamten EU und in absehbarer Zeit auch in den

EFTA-Ländern kein Produkt gemäß der Aufzählung in Artikel 4 der Verordnung auf dem Gemeinschaftsmarkt in Verkehr gebracht bzw. verkauft werden – gleichgültig, ob man als Händler oder Fulfilment-Dienstleister agiert. Ein Nicht-EU-Hersteller muss nachweisen, dass er für sein Produkt einen Bevollmächtigten innerhalb der EU eingesetzt hat und dieser klar erkennbar und ermittelbar ist.

Trifft das nicht zu, dann ist der Händler oder der Fulfilment-Dienstleister selbst in der Pflicht, den Marktüberwachungsbehörden alle angeforderten Dokumente wie Konformitäts- oder Leistungserklärungen, technische Unterlagen und weitere Nachweise vorzulegen. Und dies würde bedeuten, dass man schon zu Beginn der Geschäftsbeziehung darüber wasserdichte vertragliche Vereinbarungen mit dem Nicht-EU-Hersteller treffen müsste. Somit bestünde eine Rechtsgrundlage, um im Ereignisfall diese Unterlagen vom Hersteller anfordern und der Marktüberwachungsbehörde zur Verfügung stellen zu können. ■

INFORMATION & SERVICE

HINWEIS

Eine vom Autor im Dezember 2020 gestartete Umfrage bei einer Reihe von Online-Händlern und Fulfilment-Dienstleistern zu deren künftiger Vorgehensweise blieb (mit Verweis auf Betriebsgeheimnisse etc.) inhaltlich unbeantwortet. Vom zuständigen Referat des Deutschen Marktüberwachungsforums beim Ministerium für Wirtschaft und Energie (DMÜF) wurde mitgeteilt, dass es einen Leitfaden der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Artikel 4 der EU-Verordnung 2019/1020 gebe (C (2021) 1461 final 05.03.2021). Problematisch ist, dass die Betreiber solcher Marketplace-Plattformen oft in mehreren Funktionen auftreten.

AUTOR

Ingolf Friederici ist Experte für Managementsysteme, Konformitätsfragen und zugehörige Normen. Er führt seit vielen Jahren Seminare und Workshops durch, auch als individuell gestaltete Inhouse-Veranstaltungen.

KONTAKT

Ingolf Friederici
T 036601 556544
ingolf.friederici@gmail.com