

Positionspapier zur möglichen Überarbeitung des New Legislative Framework

NLF zukunftsfähig gestalten – Schutzziele, Vertrauen und Wettbewerbsfähigkeit zusammendenken



NLF zukunftsfähig gestalten – Schutzziele, Vertrauen und Wettbewerbsfähigkeit zusammendenken

Der TÜV-Verband begrüßt die vom Europäischen Parlament angestoßene Debatte zur Zukunft des New Legislative Framework (NLF). Mit dem avisierten Initiativbericht rückt das Parlament die Überprüfung der bestehenden Regelungsarchitektur für die Vermarktung von Produkten im EU-Binnenmarkt auf die politische Agenda. Der aktuelle Diskurs bietet die Grundlage, den NLF systematisch weiterzudenken – im Sinne besserer Regulierung, gestärkter Schutzziele und erhöhter Innovationsfähigkeit.

Das vorliegende Positionspapier versteht sich als Beitrag zu diesem Prozess. Es skizziert Grundprinzipien und Reformansätze für einen modernen, risikobasierten und digital anschlussfähigen NLF. Der TÜV-Verband spricht sich insbesondere für die Beibehaltung der Modulvielfalt, eine stärkere Harmonisierung in der Akkreditierung, den risikobasierten Einsatz unabhängiger Konformitätsbewertung sowie die Integration neuer Werkzeuge wie eines Validierungsmoduls sowie die einheitliche Verankerung digitaler Produktpässe in den NLF aus. Der bestehende NLF-Beschluss 768/2008/EG sollte aktualisiert werden, um ihn als kohärente, flexibel nutzbare Toolbox auch für künftige Rechtsakte zu erhalten; die Akkreditierungsverordnung sollte entsprechend angepasst werden.

Executive Summary

Der New Legislative Framework (NLF) als Fundament europäischer Produktregulierung muss mit seinen bewährten Grundprinzipien im anstehenden Review gewahrt und zugleich aktualisiert werden. Der TÜV-Verband fordert u.a.:

- > den horizontalen NLF-Beschluss als regulativen Baukasten auch für künftige Regulierung beizubehalten
- > eine konsequente Ausrichtung auf Schutzzielerrreichung – vor Regulierungsabbau um jeden Preis
- > eine risikobasierte Konformitätsbewertung mit qualifizierter Prüftiefe – kein faktisches Primat eines Moduls
- > die Ergänzung eines Moduls V zur unabhängigen Validierung und Verifizierung produktbezogener Aussagen
- > die Sicherstellung einer EU-weit einheitlichen Akkreditierungspraxis
- > die Aufnahme von Bestimmungen für Produktpässe im NLF
- > die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen für smarte NLF-Umsetzung sowie die Verankerung von One-Stop-Shop-Strukturen

Gute Regulierung als Fundament eines leistungsfähigen Binnenmarkts

Die Regulierung europäischer Produkte und Märkte ist nicht Selbstzweck, sondern ein zentrales Element ordnungspolitischer Verantwortung. Eine wirksame, rechtsstaatlich fundierte und inhaltlich kohärente Regulierung stellt sicher, dass zentrale Schutzziele wie Produktsicherheit, Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz verlässlich und auf hohem Niveau gewährleistet werden. Zugleich schafft sie Vertrauen in Märkte, ebnet fairen Wettbewerb und ermöglicht Innovation. Aus Sicht des TÜV-Verbands darf die aktuelle Debatte um Bürokratieabbau und Wettbewerbsfähigkeit daher nicht einseitig auf Kosten dieser Schutzfunktionen geführt werden.

Der Diskurs um eine Reform des New Legislative Framework fällt in eine Zeit, in der politische wie wirtschaftliche Akteure zunehmend die Leistungsfähigkeit des europäischen Regulierungsmodells hinterfragen. In zahlreichen politischen Initiativen wird die Entlastung der Wirtschaft durch die Reduktion von Berichtspflichten und Verwaltungsaufwand als vorrangiges Ziel beschrieben. Auch der jüngst von Mario Draghi vorgelegte Bericht zur Wettbewerbsfähigkeit Europas mahnt Flexibilität und Innovationsfreundlichkeit der Regulierungsprozesse an. Aus Sicht des TÜV-Verbands ist dies legitim – jedoch nicht ausreichend.

Gute Regulierung ist kein Wachstumshemmnis. Im Gegenteil: Sie ist die Voraussetzung für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Sie sorgt für Planungssicherheit, verlässliche Marktregeln und einheitliche Wettbewerbsbedingungen – innerhalb der EU ebenso wie im internationalen Handel. Der Anspruch, Bürokratie abzubauen, darf daher nicht zur pauschalen Infragestellung bestehender Regulierungsarchitekturen führen. Vielmehr kommt es darauf an, die Qualität und Praxistauglichkeit gesetzlicher Anforderungen zu verbessern – ohne dabei das Schutzniveau zu gefährden.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass Defizite nicht primär aus einer Überregulierung, sondern vielfach aus einer unsystematischen, politisch geprägten oder unzureichend evidenzbasierten Regulierungspraxis resultieren. Die Better Regulation-Prinzipien – Klarheit, Kohärenz, Evidenz, Partizipation und Transparenz – werden zu selten konsequent angewendet. Auch der New Legislative Framework leidet unter nationalstaatlich divergierenden Auslegungen und fehlender Harmonisierung in der Umsetzung – etwa im Bereich der Akkreditierung. Hinzu kommt, dass der europäische Gesetzgeber zuweilen von den Grundprinzipien des NLF abgewichen ist und sektorale Sonderwege eingeschlagen hat. Dadurch droht die ursprünglich durchgehende Systematik des NLF ausgehöhlt zu werden.

Ein regulatorischer Wandel muss vor allem auf Qualität setzen und darf nicht lediglich nur auf Entlastung zielen. Eine Gesetzgebung „lege artis“ beginnt mit einem klaren Verständnis ihres Zwecks: Sie ist ein Werkzeug zur Durchsetzung demokratisch legitimierter Schutzinteressen. Die Gesetzgebungsqualität entscheidet über die Wirksamkeit und das Vertrauen in europäische Politik.

Ziel eines modernen NLF muss daher eine smarte, zielgerichtete Regulierung sein: Klar und eindeutig formuliert, sauber strukturiert und konsequent in der Anwendung. Hierzu gehört, dass regulatorische Anforderungen praxisingerecht ausgestaltet sind, ohne pauschale Abstriche bei der materiellen Tiefe oder der

Nachweisführung. Die EU braucht keine regulatorische Kettensäge, sondern ein präzises, ausgewogenes Instrumentarium – mit dem Ziel, eine starke, verlässliche und innovationsfreundliche Binnenmarktordnung zu sichern, dies auch als Basis für ambitionierte Handelsverträge mit anderen Wirtschaftspartnern. Dafür steht der NLF.

Keine pauschalen Sonderregelungen für KMU – Sicherheit kennt keine Unternehmensgröße

Die Europäische Union misst kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) eine besondere Bedeutung bei und setzt sich für ihre Wettbewerbsfähigkeit ein. Dieses Ziel findet im Think Small First-Prinzip sowie im KMU-Test bei neuen Rechtsakten Anwendung. Auch der TÜV-Verband unterstützt eine KMU-freundliche Gesetzgebung – allerdings nicht auf Kosten der Produktsicherheit, des Verbraucherschutzes oder fairer Marktbedingungen.

Aus Sicht des TÜV-Verbands müssen grundlegende Sicherheitsanforderungen für alle Marktakteure gleichermaßen gelten – unabhängig von deren Größe. Die Sicherheit eines Produkts oder einer Dienstleistung darf nicht relativiert werden, weil es sich beim Anbieter um ein kleines Unternehmen handelt. Verbraucher haben ein berechtigtes Interesse daran, dass alle Produkte einheitlich hohe Schutzstandards erfüllen. Auch der Gleichbehandlungsgrundsatz des Unionsrechts steht einer Ungleichbehandlung entgegen, sofern diese nicht verhältnismäßig und sachlich begründet ist.

Regulatorische Entlastungen für KMU sollten sich daher auf administrative Erleichterungen oder längere Übergangsfristen beschränken, nicht jedoch auf das materielle Schutzniveau. Die Regel „Sicherheit kennt keine Unternehmensgröße“ muss auch im Rahmen eines überarbeiteten NLF uneingeschränkt gelten.

Reallabor-Modelle („Regulatory Sandboxes“), die Unternehmen vorübergehende Freiräume bei regulatorischen Anforderungen einräumen, können innovationsfreundlich sein, dürfen aber nicht zu einer faktischen Aushöhlung geltender Sicherheitsstandards führen – insbesondere nicht dauerhaft. Sicherheit und Verbraucherschutz dürfen nicht zur Disposition stehen. Hier können jedoch freiwillige Prüfungen durch unabhängige Dritte im Reallabor, wie die Inspektion von Prototypen, die Validierung von Plänen oder die Verifizierung von Startbedingungen, Unterstützung und Kompensation bieten. So lassen sich wichtige Sicherheits- und Qualitätsaspekte frühzeitig in den Entwicklungsprozess integrieren, ohne die Innovationskraft zu hemmen.

Umsetzung mitdenken – eindeutige Zuständigkeiten und mehr Effizienz

Die Wirksamkeit europäischer Produktregulierung hängt maßgeblich von ihrer praktischen Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten ab. Ein NLF-Review muss daher auch die Vollzugsrealität stärker in den Blick nehmen. Bereits heute zeigt sich: Gute Regulierung scheitert nicht selten an komplexen, fragmentierten oder unklaren Verwaltungsstrukturen und einer uneinheitlichen Behördenpraxis der EU-Mitgliedstaaten – mit negativen Folgen für Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts.

Ein zentraler Aspekt ist die klare und kohärente Zuweisung von Zuständigkeiten. Im Zuge der nationalen Umsetzung der NLF-Richtlinien und Verordnungen kommt es immer wieder zu behördlichen Mehrfachzuständigkeiten im Rahmen von Akkreditierungs- und Notifizierungsverfahren für Konformitätsbewertungsstellen. Diese strukturellen Redundanzen erschweren nicht nur die Effizienz der Verfahren, sondern führen auch zu zeitlichen Verzögerungen, die sowohl für die Benannten Stellen als auch für die betroffenen Unternehmen eines EU-Mitgliedstaates zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen führen können.

Darüber hinaus wird seitens der Mitgliedstaaten zum Teil nicht dafür Sorge getragen, dass die entsprechenden Strukturen (Kompetenz, Personal etc.) für die zuständigen Behörden rechtzeitig vor Inkrafttreten der Richtlinien und Verordnungen bereitgestellt werden. Hierdurch entstehen Wettbewerbsnachteile für die Benannten Stellen und ihre Kunden.

Der TÜV-Verband spricht sich deshalb dafür aus, im Rahmen des NLF klarere Bedingungen zu Strukturen und zeitlichen Vorgaben zu definieren, die sowohl zur Vermeidung von Überschneidungen und doppelter behördlicher Kontrolle auf Ebene der Mitgliedstaaten (One-stop-Shop Prinzip) beitragen, als auch eine Bereitstellung behördlicher Strukturen (für die Akkreditierung und Notifizierung) zu einem gesetzten Stichtag sicherstellen.

Digitalisierungsupdate für den NLF

Ein modernes regulatorisches Rahmenwerk wie der NLF muss digitale Prozesse in der Verwaltung nicht nur zulassen, sondern aktiv fördern. Die Digitalisierung bietet enorme Chancen, um Verfahren effizienter, transparenter und für alle Beteiligten planbarer zu gestalten – vom Notifizierungsverfahren über die Marktüberwachung bis zur Nachweiserbringung seitens der Benannten Stellen.

Der TÜV-Verband plädiert dafür, die digitale Dimension stärker als Querschnittsaufgabe im NLF-Review zu verankern. Hierzu zählt insbesondere die Entwicklung eines europäischen, interoperablen digitalen One-Stop-Shop-Modells für Behörden, das eine zentrale, digitale Abwicklung administrativer Prozesse im Zusammenhang mit der Umsetzung sektoraler Produktregulierung ermöglicht. Ziel sind einheitliche Verwaltungsverfahren mit hoher Planbarkeit und Transparenz.

Auch der Einsatz moderner Technologien – einschließlich KI-basierter Unterstützung bei Dokumentenprüfung und Verfahrensmanagement – kann zusätzlich zur Qualitätssicherung beitragen, ohne die Letztverantwortung der Behörden infrage zu stellen.

Ein digital weiterentwickelter NLF stärkt die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, fördert konsistente Verfahren, erhöht die Akzeptanz regulatorischer Prozesse und verbessert letztlich die Standortqualität Europas.

Das Fundament erhalten, den Werkzeugkasten erneuern – Weiterentwicklung des NLF-Beschluss 768/2008/EG

Bereits im Rahmen der NLF-Reform im Jahr 2008 galt der Grundsatz, dass Gleiches gleich geregelt werden muss. Ziel war es, sämtliche horizontal geltenden Anforderungen, die in sektoralen Richtlinien und Verordnungen identisch formuliert waren oder sein sollten, einheitlich im Beschluss Nr. 768/2008/EG festzulegen. Dieser Ansatz hat sich grundsätzlich bewährt und muss erhalten bleiben. Er fördert Kohärenz, Rechtssicherheit und eine systematische Anwendung des New Legislative Framework in den unterschiedlichsten Produktbereichen. Ein einheitlicher, horizontaler Regelungskern verhindert nicht nur Doppelregelungen und Widersprüche, sondern reduziert auch den Interpretationsspielraum der Mitgliedstaaten.

Der Review bietet nun die Gelegenheit, diesen Grundsatz auf weitere Themenbereiche auszudehnen – etwa auf digitale Informationspflichten, Nachhaltigkeitsaspekte oder den Umgang mit Software-Updates und KI-Komponenten. Auch hier gilt: Was in allen Produktsektoren gleichermaßen relevant ist, sollte vor die Klammer gezogen und im horizontalen Teil des NLF geregelt werden.

Im Kontext eines möglichen Reviews werden nun unterschiedliche Reformpfade diskutiert, darunter die Umwandlung des Beschlusses in eine rechtsverbindliche Verordnung oder eine Anpassung aller sektoralen Richtlinien und Verordnungen im Wege eines sogenannten Omnibusverfahrens. Aus Sicht des TÜV-Verbands ist eine gezielte Weiterentwicklung des bestehenden Beschlusses der richtige Weg. Ein aktualisierter Beschluss würde es ermöglichen, die etablierten Grundstrukturen des NLF beizubehalten und zugleich gezielt anzupassen – wie seinerzeit im Rahmen der großen Reform von 2008.

Die Stärke des Beschlusses liegt in seiner Funktion als regulativer Baukasten: Er bietet einheitliche Musterregelungen für Begriffsbestimmungen, Pflichten für die Wirtschaftsakteure oder Konformitätsbewertungsverfahren, auf die sektorspezifische Gesetzgebung flexibel zurückgreifen kann. Andere Rechtsgebiete – etwa die Homologation im Fahrzeugbereich – konnten sich daran orientieren, ohne das gesamte System übernehmen zu müssen.¹ Diese Flexibilität würde durch eine starre Verordnung verloren gehen. Gleichzeitig bleibt der Beschluss auch mit Blick auf künftige regulatorische Vorhaben von zentraler Bedeutung: Als horizontale Referenzstruktur sichert er Konsistenz und Systemkohärenz über Produktgruppen hinweg. Schließlich muss es im freien Ermessensspielraum des europäischen Gesetzgebers als demokratische legitimierte Regulierungsinstanz liegen, frei zu entscheiden, ob und wenn ja inwieweit er sich welcher Musterbestimmungen bedient.

Im Ergebnis spricht sich der TÜV-Verband daher für ein zweistufiges Verfahren aus: Zunächst die

¹ Vgl. COM/2016/031 final - Explanatory Memorandum: "3.3 Proportionality principle - The measures proposed to reinforce and further harmonise the implementation of the type-approval procedures are based on the agreed principles laid down in the common framework for the marketing of products, and on the reference provisions for Union harmonisation legislation for products as laid down in Annex I of Decision No 768/2008/EC. Where necessary and justified, these provisions have been adapted to the specificities of the automotive sector, in particular with the view to recognise the existence of an already well-established type-approval framework and to ensure full coherence with this framework. This has in particular the case for the provisions on the information exchange and co-operation between market surveillance authorities on the one hand and the type-approval authorities and their designated technical services on the other."

zielgerichtete Aktualisierung des NLF-Beschlusses, anschließend eine koordinierte Anpassung von sektorspezifischen Richtlinien und Verordnungen im Wege eines Omnibusverfahrens. Dieses Vorgehen vereint Systemtreue mit notwendiger Weiterentwicklung und ist daher geeignet, den NLF in die nächste Generation regulatorischer Anforderungen zu überführen.

Harmonisierung des europäischen Akkreditierungsrahmens

Das Instrument der Akkreditierung ist ein zentraler Bestandteil der europäischen Qualitätssicherungsinfrastruktur. Es gewährleistet die fachliche Kompetenz, Unparteilichkeit und Zuverlässigkeit von Konformitätsbewertungsstellen und trägt somit wesentlich zur Glaubwürdigkeit von Prüf- und Zertifizierungsstellen sowie der von ihnen angewandten Verfahren bei. Ihre Funktion als vertrauensbildende Instanz ist damit unmittelbar mit dem freien Warenverkehr und dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts verknüpft.

Um das gemeinsame Ziel eines konsistenten und verlässlichen europäischen Akkreditierungssystems zu erreichen, bedarf es einer konsequenten Ausrichtung auf einheitliche europäische und internationale Maßstäbe. Die bislang bestehende Möglichkeit nationaler Interpretationen der relevanten Akkreditierungsnormen birgt das Risiko divergierender Anforderungen innerhalb der EU. Eine solche Entwicklung kann zu Marktverzerrungen führen, die internationale Vergleichbarkeit von Konformitätsbewertungen beeinträchtigen und somit das Vertrauen in Zertifikate und deren Akzeptanz untergraben. Zugleich muss sichergestellt werden, dass das etablierte europäische Akkreditierungssystem in Kohärenz mit dem internationalen Akkreditierungssystem steht, um den grenzüberschreitenden Warenverkehr nicht zu behindern.

Ein zentrales Ziel des NLF-Reviews sollte daher die rechtlich verbindliche Verankerung eines stärker harmonisierten europäischen Akkreditierungsrahmens sein. Die geltende Verordnung (EG) Nr. 765/2008 sollte überarbeitet werden, um eine einheitliche Auslegung und Anwendung der Akkreditierungsvorgaben sicherzustellen und nationale Alleingänge (insbesondere gold-plating) auszuschließen. Dabei ist zu überprüfen, inwieweit eine europäische Akkreditierungsagentur ein geeignetes Mittel darstellen könnte, um Kohärenz, Transparenz und Effizienz innerhalb des Systems weiter zu stärken.

Zudem ist die Rolle beratender Gremien auf europäischer Ebene verbindlich zu stärken, um eine ausgewogene und partizipative Weiterentwicklung von Regelwerken sicherzustellen. Eine institutionell abgesicherte Mitsprache aller relevanten Stakeholder trägt dazu bei, die Qualität und Akzeptanz der Akkreditierungspraxis langfristig zu sichern.

Schließlich empfiehlt der TÜV-Verband, auch die aktuellen nationalen Akkreditierungspraktiken auf ihre Effizienz und Zielgenauigkeit im Rahmen einer Bürokratieüberprüfung hin zu evaluieren. Hierbei ist insbesondere zu prüfen, ob diese Praktiken von Europäischen Vorgaben abweichen, die Anforderungen verhältnismäßig sind und ob sie unnötige Hürden für Unternehmen oder Konformitätsbewertungsstellen darstellen.

Eine konsequent europäisch gedachte Akkreditierungspraxis ist keine Detailfrage – sie ist Voraussetzung für ein funktionierendes Level-Playing-Field und ein regulatorisches Umfeld, das Sicherheit, Vertrauen und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gleichermaßen gewährleistet.

Konformitätsbewertung im NLF – risikobasiert und modular

Die Konformitätsbewertung ist ein zentrales Element des New Legislative Framework (NLF) und dient der Überprüfung, ob Produkte die geltenden Anforderungen an Sicherheit, Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz erfüllen. Sie ist damit ein entscheidendes Instrument zur Wahrung der Schutzziele und gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Marktakteure und damit für das Funktionieren des Binnenmarktes. Die Modularität der Konformitätsbewertung im NLF erlaubt es, abhängig vom Risikoprofil eines Produkts, unterschiedliche Wege zur Nachweisführung der Konformität zu beschreiten. Diese Flexibilität hat sich bewährt und sollte im Zuge der Überarbeitung bewahrt werden.

In der Praxis ist zunehmend zu beobachten, dass Modul A (interne Fertigungskontrolle) als bevorzugte Lösung vorgeschlagen oder politisch präferiert wird – unter dem Aspekt vermeintlicher Bürokratiearmut. Der TÜV-Verband warnt davor, dass sich daraus ein faktisches Primat dieses Moduls entwickelt, unabhängig vom tatsächlichen Risikoprofil des Produkts. Eine solche Entwicklung würde den risikobasierten Ansatz des NLF konterkarieren und das Schutzniveau gefährden.

Ziel muss es daher sein, im Rahmen des NLF-Reviews sicherzustellen, dass der Gesetzgeber bei der Auswahl des geeigneten Konformitätsbewertungsverfahrens weiterhin frei ist – ausschließlich geleitet vom Risiko, das vom Produkt ausgeht. Es darf keine impliziten oder expliziten Präferenzen für einzelne Module geben. Die Entscheidung für ein Modul muss immer das Ergebnis einer risikobezogenen Abwägung im Licht der Schutzziele sein – nicht von politischen oder administrativen Erwägungen dominiert.

„Schutzziele zuerst“ bedeutet konkret: Das anzuwendende Konformitätsverfahren ist ausschließlich danach zu bestimmen, welches Schutzziel mit dem anzuwendenden Konformitätsbewertungsverfahren abgesichert werden soll. Sofern Leib, Leben, körperliche Unversehrtheit, Umwelt oder andere gleichwertige Schutzgüter durch ein nichtkonformes Produkt gefährdet werden können, ist ein Konformitätsbewertungsverfahren unter Einbindung einer Benannten Stelle vorzusehen. In diesem Sinne sollten im Rahmen des NLF-Reviews konkrete Leitlinien für eine risikobasierte Modulwahl aufgestellt werden. Dabei müssen auch Herausforderungen wie funktionale Sicherheit, Software und Cybersecurity in die risikobasierte Bewertung mit einbezogen werden.

Ein modernes, risikoorientiertes System der Konformitätsbewertung ist kein Hindernis für Innovation – im Gegenteil: Es schafft Planungssicherheit, stärkt Vertrauen in neue Technologien und ermöglicht einen sicheren und fairen Marktzugang.

Neues Modul V – Validierung und Verifizierung für deklaratorische Produktaussagen

Im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung, funktionaler Entwicklungen und sich wandelnder Produktfunktionen während des Lebenszyklus gewinnen Informationen, die einer Dynamik unterliegen und produktspezifische Aussagen an Bedeutung. Immer häufiger beruhen zentrale Angaben zur Leistung, Umweltverträglichkeit oder Sicherheit auf deklaratorischen Aussagen der Hersteller – die nicht dauerhaft statisch sind, sondern sich über die Zeit oder durch Updates verändern können. Hier reichen häufig die klassischen Nachweisverfahren nicht aus und machen über den Produktlebenszyklus hinweg neue Bewertungen notwendig.

Die Konformitätsbewertungsmethoden der Validierung und Verifizierung ermöglichen die nachvollziehbare und belastbare Prüfung von Aussagen zu Produktleistungen oder Umwelteigenschaften – beispielsweise bei digitalen Funktionen, Softwareupdates oder CO₂-Fußabdrücken. Damit kann belegt werden, dass eine deklarierte Eigenschaft zum Zeitpunkt der Aussage korrekt und verlässlich ist.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der TÜV-Verband ein neues „Modul V“ im NLF einzuführen. Dieses neue Konformitätsbewertungsverfahren sollte die Validierung und Verifizierung umfassen und auf die Norm ISO/IEC 17029 „Conformity assessment – General principles and requirements for validation and verification bodies“ als Grundlage heranziehen. Ziel ist es, insbesondere dynamische, erklärende oder versprochene Produktmerkmale unabhängig zu bewerten und abzusichern.

Ein solch weiterer modularer Baustein im NLF stellt eine notwendige risikobasierte Ergänzung zu den bestehenden Modulen dar und würde die Anpassungsfähigkeit über die europäische Produktregulierung hinaus, zum Beispiel mit Blick auf Nachhaltigkeitsanforderungen, erhöhen.

Digitale Produktpässe – Potenziale ausschöpfen, Transparenz erhöhen

Der digitale Produktpass (DPP) gewinnt als künftiges Instrument regulatorischer Transparenz und Rückverfolgbarkeit zunehmend an Bedeutung. Er soll Informationen wie Produkt- und Komponentenherkunft, Aussagen zu Materialien, Inhaltsstoffen und chemischen Substanzen, aber auch Informationen zur Reparierbarkeit, zu Ersatzteilen oder fachgerechter Entsorgung für ein Produkt bündeln und über den gesamten Lebenszyklus hinweg aktuell halten. Damit birgt der DPP ein großes Potenzial, regulatorische Anforderungen sichtbar und nachvollziehbar zu machen – für Verbraucher, Marktüberwachung und andere Wirtschaftsakteure. Er ist allerdings nicht als Ersatz für Konformitätsbewertungen von Produkten geeignet.

Digitale Produktpässe entfalten ihre Wirkung im EU-Binnenmarkt dann, wenn ihre sektorspezifische Ausgestaltung möglichst kohärent, vergleichbar und anschlussfähig sind – unabhängig davon, ob es sich um Batterien, Spielzeug oder Bauprodukte handelt. Einheitliche Begriffsdefinitionen, Datenstrukturen und Validierungsanforderungen fördern interoperable Lösungen und erzeugen regulatorische Kohärenz und Rechtsklarheit. Um einen konsistenten europäischen Rahmen für digitale Produktpässe zu etablieren sollten deshalb horizontale Mindestanforderungen für den DPP in den NLF-Beschluss 768/2008/EG aufgenommen

werden. Der NLF-Review bietet die Chance, hierfür die notwendigen horizontalen Grundlagen festzulegen.

Damit sich die Wirkung der digitalen Produktpässe vollständig entfalten kann und ihre Aussagekraft im Binnenmarkt gesichert ist, müssen alle Beteiligten wie Wirtschaftsakteure, Behörden und Verbraucher:innen auf die Verlässlichkeit und Vollständigkeit der hinterlegten Daten und Informationen vertrauen können.

Der TÜV-Verband spricht sich daher dafür aus, die Ausgestaltung digitaler Produktpässe mit robusten Validierungs- und Verifizierungsmechanismen zu flankieren. Nur durch die Einbindung unabhängiger Dritter kann sichergestellt werden, dass die deklarierten Daten tatsächlich belastbar und regelkonform sind – insbesondere bei sicherheits- und nachhaltigkeitsrelevanten Angaben.

Unsere Handlungsempfehlungen

Grundlegendes

- › Gute Regulierung muss das Ziel sein – nicht der pauschale Abbau von Regelungen als vermeintliche Maßnahme zum Bürokratieabbau. Entscheidend sind Qualität, Klarheit und Nachvollziehbarkeit gesetzlicher Anforderungen, die der Verwirklichung von Schutzzielen dienen und gleichzeitig praktikabel umzusetzen sind.
- › Der Vollzug in den Mitgliedstaaten muss kohärenter erfolgen. Dazu zählen klare behördliche Zuständigkeiten, Vermeidung von Doppelstrukturen und die verbindliche Bereitstellung administrativer Kapazitäten vor Inkrafttreten neuer Vorschriften.
- › Entwicklung eines europäischen interoperablen digitalen One-Stop-Shop-Modells für Behörden, das eine zentrale digitale Abwicklung administrativer Prozesse im Zusammenhang mit der Umsetzung sektoraler Produktregulierung ermöglicht.
- › KMU sollen gezielt entlastet werden, jedoch ohne Abstriche bei Sicherheit sowie Gesundheits- und Umweltschutz. Administrative Erleichterungen sind denkbar, materielle Ausnahmen jedoch nicht.
- › Der bestehende NLF-Beschluss 768/2008/EG ist gezielt zu ergänzen, statt einer Überführung der Bestimmungen in eine Verordnung oder ein isoliertes Omnibusverfahren.
- › Die Baukasten-Funktion muss erhalten bleiben, damit künftige Rechtsakte flexibel und kohärent darauf aufbauen können.
- › Einheitliche Musterbestimmungen nach dem Grundsatz „Gleiches vor die Klammer“ fördern Rechtsklarheit sowie Kohärenz, reduzieren Auslegungsspielräume und stärken den Binnenmarkt.

Akkreditierung

- › Die EU-Akkreditierungsverordnung (EG) 765/2008 sollte überarbeitet werden, um künftig eine konsequent einheitliche Akkreditierungspraxis in alle EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten und den Einklang mit dem internationalen Akkreditierungssystem zu wahren.
- › Nationale Akkreditierungspraktiken sind regelmäßig auf die Einhaltung europäischer Vorgaben,

Effizienz und Verhältnismäßigkeit zu evaluieren, um unnötige Hürden und Gold-Plating zu vermeiden.

- > Die Einrichtung einer europäischen Akkreditierungsagentur ist zu prüfen.

Konformitätsbewertung

- > Die Auswahl von Konformitätsbewertungsverfahren muss strikt risikobasiert erfolgen. Politisch oder administrativ motivierte Modulpräferenzen sind auszuschließen.
- > Es sollten Leitlinien zur risikobasierten Modulwahl im NLF konkretisiert werden - inklusive funktionaler Sicherheit, Software und Cybersecurity-Aspekte.
- > Zur Abbildung dynamischer Produktaussagen sollte ein neues Modul V in den NLF aufgenommen werden. Dieses Modul soll Validierung und Verifizierung nach ISO/IEC 17029 umfassen und etwa für Umweltangaben, digitale Funktionen oder Updates Anwendung finden.

Digitaler Produktpass

- > Der DPP ist als Transparenzinstrument für Konformitäts- und Nachhaltigkeitsinformationen auszugestalten - nicht als Ersatz für unabhängige Prüfverfahren.
- > Zur Sicherung seiner Aussagekraft sollten Validierungs- und Verifizierungsmechanismen verbindlich vorgesehen und durch unabhängige Dritte umgesetzt werden.
- > Im NLF-Beschluss sollten horizontale Mindestanforderungen für Aufbau, Datenstruktur und Interoperabilität des DPP festgelegt werden.

Ihre Ansprechpartner



Rainer Gronau

Fachbereichsleiter Politik, Recht, Europa und
Stellvertretender Geschäftsführer

E-Mail: rainer.gronau@tuev-verband.de

Tel. +49 30 760095 490



Daniel Pflumm

Referent Produktregulierung und Digitalisierung

E-Mail: daniel.pflumm@tuev-verband.de

Tel. +49 30 760095 470

Als TÜV-Verband e.V. vertreten wir die politischen Interessen der TÜV-Prüforganisationen und fördern den fachlichen Austausch unserer Mitglieder. Wir setzen uns für die technische und digitale Sicherheit sowie die Nachhaltigkeit von Fahrzeugen, Produkten, Anlagen und Dienstleistungen ein. Grundlage dafür sind allgemeingültige Standards, unabhängige Prüfungen und qualifizierte Weiterbildung. Unser Ziel ist es, das hohe Niveau der technischen Sicherheit zu wahren, Vertrauen in die digitale Welt zu schaffen und unsere Lebensgrundlagen zu erhalten. Dafür sind wir im regelmäßigen Austausch mit Politik, Behörden, Medien, Unternehmen und Verbraucher:innen.