



Erläuterungen zum Entwurf der Änderung der Verordnung über die Sicherheit von einfachen Druckbehältern (Druckbehälterverordnung, DBV)

1. Ausgangslage

Zwanzig Jahre nach der Einführung des sogenannten „New Approach“-Konzepts, welches massgeblich zur Verwirklichung des freien Warenverkehrs im europäischen Binnenmarkt beigetragen hat, musste zunehmend festgestellt werden, dass Verbesserungspotenzial bei der Umsetzung und Durchführung dieses Konzepts besteht. Dies, weil das Regelungsumfeld immer komplexer geworden ist und für ein Produkt häufig mehrere Rechtsvorschriften zeitgleich anwendbar sind. Sind diese Rechtsvorschriften noch dazu uneinheitlich, wird es sowohl für die Wirtschaftsakteure als auch für die Behörden immer schwieriger, diese korrekt anzuwenden. Um solche horizontalen Defizite zu beseitigen, trat am 1. Januar 2010 in der EU der neue Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten (sogenannter „New Legislative Framework“ [NLF])¹ in Kraft. Ziel und Zweck des NLF ist es, die Wirksamkeit der EU-Vorschriften zur Produktsicherheit und die Mechanismen für ihre Umsetzung zu stärken und für mehr Kohärenz in den jeweiligen Wirtschaftssektoren zu sorgen.

Der NLF legt grundsätzliche Anforderungen an die Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen und an die Marktüberwachung fest. Er sorgt zudem für eine einheitliche Gesetzgebung (z.B. harmonisierte Definitionen) und gleiche Wettbewerbsbedingungen unter den Wirtschaftsakteuren (einheitliche Rechte und Pflichten). Die gesamte Produktgesetzgebung der EU muss an diesen neuen Rechtsrahmen angepasst werden. Acht Richtlinien wurden bereits zusammen in einem sogenannten „Alignment Package“² revidiert und werden am 20. April 2016 in Kraft treten.

Die Richtlinien des Alignment Packages erfahren keine grundlegende Überarbeitung. Die Anpassungen betreffen die Definitionen, die Pflichten der Wirtschaftsakteure, die Anforderungen an die Konformitätsbewertungsstellen und die Prinzipien der Marktüberwachung:

Der NLF führt vereinheitlichte Legaldefinitionen ein. Diese zentralen Begriffe waren unter dem New Approach in unterschiedlicher Weise in den einzelnen sektoriellen

¹ Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und der Beschluss Nr. 768/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten.

² Richtlinie 2014/28/EU (Explosivstoffe), 2014/29/EU (Druckbehälter), 2014/30/EU (elektromagnetische Verträglichkeit), 2014/31/EU (nichtselbständige Waagen), 2014/32/EU (Messgeräte), 2014/33/EU (Aufzüge), 2014/34/EU (Geräte und Schutzsysteme in explosionsgefährdeten Bereichen), 2014/35/EU (elektrische Betriebsmittel innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen).

Richtlinien definiert. Neu werden im ganzen EU-Binnenmarkt die gleichen Begrifflichkeiten verwendet.

Neu umschrieben werden auch die Pflichten der Wirtschaftsakteure. Von den Wirtschaftsakteuren wird erwartet, dass sie verantwortungsvoll und in voller Übereinstimmung mit den geltenden rechtlichen Anforderungen handeln, wenn sie Produkte in Verkehr bringen oder auf dem Markt bereitstellen. Die EU geht vom Grundsatz der gestaffelten Verantwortlichkeit aus, wobei die verschiedenen Wirtschaftsakteure je nach ihrer Rolle im Liefer- und Vertriebsprozess mit verschiedenen Rechten und Pflichten ausgestattet werden.

Durch den NLF werden zudem neue Anforderungen an die Konformitätsbewertungsstellen festgelegt, welche ein einheitliches Qualitätsniveau bei der Durchführung der Konformitätsbewertungen gewährleisten.

Endlich legt der NLF im Bereich der Marktüberwachung auf horizontaler Ebene die grundlegenden Anforderungen an die Mitgliedstaaten und nationalen Behörden fest. Wie bisher verfügen diese über die Befugnisse und die Mittel, gefährliche oder nicht-konforme Produkte vom Markt zu nehmen oder zu vernichten. Diese Schutzmassnahmen finden – wie auch die Vorschriften über die Kontrolle von Produkten aus Drittländern – ihre Grundlage aber neu im NLF. Dieser beinhaltet auch die Einführung neuer Kommunikationsmittel zur Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden sowie zwischen den Behörden und der EU-Kommission.

2. Konsequenzen für die Schweiz

Das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) verpflichtet in Art. 4 Abs. 2 den Gesetzgeber, die technischen Vorschriften auf diejenigen der wichtigsten Handelspartner der Schweiz abzustimmen und internationale Abkommen zur Beseitigung oder zum Abbau von technischen Handelshemmnissen abzuschliessen (Art. 14 THG). Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Mutual Recognition Agreement, MRA, SR 0.946.526.81) umfasst zwanzig Produktesektoren, deren Rechts- und Verwaltungsvorschriften in der Schweiz sowie in der EU als gleichwertig gelten. Produkte, welche in den Anwendungsbereich des MRA fallen, profitieren für die Vermarktung auf dem schweizerischen sowie auf dem EU-Markt von einer einzigen Konformitätsbewertung (Prüfung, Zertifizierung, Inspektion) ausgestellt durch eine nach dem Abkommen anerkannten Konformitätsbewertungsstelle.

Die acht Richtlinien des Alignment Packages fallen in den Anwendungsbereich des MRA. Um die Äquivalenz zwischen der europäischen und der schweizerischen Gesetzgebung auch nach dem 20. April 2016 zu gewährleisten, müssen die entsprechenden schweizerischen Verordnungen zeitgerecht angepasst und die einschlägigen Kapitel des MRA durch eine Entscheidung des Gemischten Ausschusses revidiert werden. Bis zum Inkrafttreten der EU-Richtlinien müssen weiter alle im Rahmen des MRA anerkannten Konformitätsbewertungsstellen bei der EU-Kommission renotifiziert werden.

3. Betroffene Verordnungen

Von der Anpassung betroffen sind folgende acht Sektorverordnungen:

Verordnung	Richtlinie	MRA Kapitel	Zuständiges Amt
Verordnung über die Sicherheit von einfachen Druckbehältern (SR 819.122)	2014/29/EU	6, Druckgeräte	SECO/ABPS
Verordnung über Geräte und Schutzsysteme zur Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen (SR 736.4)	2014/34/EU	8, Geräte und Schutzsysteme zur Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen	BFE
Verordnung über elektrische Niederspannungserzeugnisse (SR 734.26)	2014/35/EU	9, Elektrische Betriebsmittel und elektromagnetische Verträglichkeit	BFE
Verordnung über elektromagnetische Verträglichkeit (SR 734.5)	2014/30/EU	9, Elektrische Betriebsmittel und elektromagnetische Verträglichkeit	BAKOM
Messmittelverordnung (SR 941.210)	2014/32/EU	11, Messgeräte und Fertigpackungen	METAS
Verordnung des EJPD über nichtselbsttätige Waagen (SR 941.213)	2014/31/EU	11, Messgeräte und Fertigpackungen	METAS
Verordnung über die Sicherheit von Aufzügen (SR 819.13)	2014/33/EU	17, Aufzüge	SECO/ABPS
Verordnung über explosionsgefährliche Stoffe (SR 941.411)	2014/28/EU	20, Explosivstoffe für zivile Zwecke	FEDPOL

Vorliegend geht es um die Revision der Druckbehälterverordnung (DBV, SR 819.122), durch welche die Richtlinie 2014/29/EU zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung einfacher Druckbehälter auf dem Markt ins Schweizer Recht umgesetzt werden soll.

4. Verhältnis zwischen der vorgeschlagenen schweizerischen Rechtsvorschrift und der europäischen Regelung

Die vorliegende Verordnung übernimmt die europäische Regelung mit Ausnahme der CE-Kennzeichnung.

5. Rechtliche Grundlagen

Die Druckbehälterverordnung stützt sich auf Art. 4 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über die Produktesicherheit (PrSG, SR 930.11). Weitere Grundlagen sind das Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG, SR 832.20), das Bundesgesetz vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (EleG, SR 734.0) und das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51).

6. Datum des Inkrafttretens

Analog Artikel 42 der EU-Druckbehälterrichtlinie 2014/29/EU plant die Schweiz, die Druckbehälterverordnung am 20. April 2016 in Kraft treten zu lassen.

7. Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen der Verordnung über die Sicherheit von einfachen Druckbehältern

Vorbemerkungen:

Der vorliegende Verordnungsentwurf stützt sich auf die bereits bei der Umsetzung der Maschinenrichtlinie in die Schweizerische Maschinenverordnung bewährte und von den betroffenen Kreisen akzeptierte Verweisteknik. Die Neuerungen betreffen nebst der Struktur der Verordnung die Definitionen, die Pflichten der Wirtschaftsakteure, die Anforderungen an die Konformitätsbewertungsstellen und die Prinzipien der Marktüberwachung. Die materiellen Anforderungen an die einfachen Druckbehälter sind davon nicht betroffen.

Es wird auf die Version der EU-Druckbehälterrichtlinie verwiesen, die im ABl. L 96 vom 29.3.2014, S. 45 veröffentlicht wurde, weshalb im Falle einer Revision der EU-Druckbehälterrichtlinie die Verordnung entsprechend angepasst werden muss. Damit wird sichergestellt, dass es sich im Schweizer Recht um einen statischen und nicht um einen dynamischen Verweis handelt.

Das Erfordernis der CE-Kennzeichnung kann im Schweizer Recht nicht vorgeschrieben werden, da dieses Zeichen der EU gehört. Auch wenn die schweizerische Gesetzgebung das Anbringen des CE-Kennzeichens nicht vorschreibt, so lässt die Schweiz nach EU-Recht korrekt angebrachte CE-Kennzeichen zu. Man spricht vom Vorbehalt bezüglich der CE-Kennzeichnung (vgl. Ausführungen zu Art. 3).

In der deutschen Version der EU-Druckbehälterrichtlinie wird neu der Begriff "wesentliche Sicherheitsanforderungen" verwendet. Dieser Begriff ist als Synonym zum Begriff "grundlegende Sicherheitsanforderungen" zu werten, wie er in der alten Druckbehälterverordnung und im Bundesgesetz über die Produktesicherheit (PrSG, SR 930.11) und in der Verordnung über die Produktesicherheit (PrSV, SR 930.111) zu finden ist.

Die Bestimmungen zu den Konformitätsbewertungsstellen befinden sich in der Verordnung über das schweizerische Akkreditierungssystem und die Bezeichnung von Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- und Zulassungsstellen (Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung, AkkBV, SR 946.512) und im Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA, SR 0.946.526.81). Das Kapitel über die Marktüberwachung wird im Schweizerischen Recht durch die Bestimmungen zur Marktüberwachung des PrSG und der PrSV abgedeckt.

Artikel 1

Abs. 1 beschreibt das Inverkehrbringen und die Marktüberwachung als Regelungsgegenstand der Druckbehälterverordnung. Da die Druckbehälterverordnung, aufgrund der Verpflichtung im MRA, die Umsetzung der EU-Druckbehälterrichtlinie bezweckt, wird dieser Zusammenhang in diesem Absatz erwähnt. Es handelt sich dabei nicht um einen globalen Verweis auf die EU-Druckbehälterrichtlinie, sondern es zeigt vielmehr auf, dass die Druckbehälterverordnung im Sinne der EU-Druckbehälterrichtlinie auszulegen ist.

Mit dem Verweis in Abs. 2 wird der Geltungsbereich der Druckbehälterverordnung definiert, damit er mit demjenigen der EU-Druckbehälterrichtlinie übereinstimmt.

Abs. 3 verweist für die Begriffsbestimmungen auf die EU-Druckbehälterrichtlinie unter dem Vorbehalt, dass in der Druckbehälterverordnung gemäss Anhang gewisse Begriffe anders lauten. Wo EU-spezifische Begriffe verwendet werden, gibt eine Tabelle im Anhang der Druckbehälterverordnung Aufschluss über die entsprechenden Schweizer Begriffe.

Mit dem Verweis werden die Definitionen "Inverkehrbringen" (erstmalige Bereitstellung auf dem Markt) und "Bereitstellung auf dem Markt" (jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines Behälters zum Vertrieb, zum Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Unionsmarkt im Rahmen einer Geschäftstätigkeit) gemäss EU-Druckbehälterrichtlinie übernommen. Damit wird eine gewisse Diskrepanz zum Begriff des Inverkehrbringens im PrSG und in der PrSV in Kauf genommen. Der Begriff "Inverkehrbringen" nach PrSG und PrSV ist weiter gefasst als der Begriff "Inverkehrbringen" nach EU-Druckbehälterrichtlinie. Er erfasst die "Bereitstellung auf dem Markt" und das "Inverkehrbringen" gemäss EU-Druckbehälterrichtlinie. Bei der Revision des PrSG und der PrSV werden die Begriffe angeglichen.

Gemäss Abs. 4 kommt die Verordnung vom 19. Mai 2010 über die Produktesicherheit (PrSV) subsidiär zur Anwendung, soweit die Druckbehälterverordnung und die darin enthaltenen Verweise auf die EU-Richtlinie und deren Anhänge keine besonderen Bestimmungen über einfache Druckbehälter enthalten.

Artikel 2

In diesem Artikel werden die Voraussetzungen für das Inverkehrbringen von einfachen Druckbehältern aufgestellt.

Dies wird einerseits erreicht, indem man in Buchstabe a die allgemeine Anweisung aus Art. 3 Abs. 1 des PrSG übernimmt. Die zu schützenden Rechtsgüter sind weiter gefasst, da sie sowohl die Menschen als auch die Güter und Haus- und Nutztiere enthalten. Dies geschieht in Anlehnung an Art. 35 und 37 und Erwägung Ziffer 6 der EU-Druckbehälterrichtlinie. Auch wenn kein direkter Verweis auf diese Vorschriften erfolgt, geben diese den Sinn der EU-Druckbehälterrichtlinie wieder und sind durch die explizite Nennung in Art. 2 Bst. a zu berücksichtigen. In Bst. b andererseits wird auf die einschlägigen Bestimmungen der EU-Druckbehälterrichtlinie verwiesen.

Artikel 3

Dieser Artikel regelt das Konformitätsbewertungsverfahren, den Vorbehalt bezüglich des CE-Kennzeichens, die Konformitätsbewertungsstellen für einfache Druckbehälter und die Bezeichnungsbehörden. Für die einschlägigen Grundsätze der Konformitätsbewertungsverfahren werden in Abs. 1 auf die entsprechenden Regelungen der EU-Druckbehälterrichtlinie verwiesen.

In Abs. 2 wird der Vorbehalt bezüglich des CE-Kennzeichens festgehalten. In vielen Artikeln der EU-Druckbehälterrichtlinie sind Bestimmungen über die CE-Kennzeichnung zu finden. Das CE-Kennzeichen ist ein europäisches Zeichen, mit dessen Anbringung der Hersteller eigenverantwortlich erklärt, dass das Produkt alle einschlägigen europäischen gesetzlichen Anforderungen zur Gewährleistung von Gesundheitsschutz, Sicherheit und Umweltschutz erfüllt. Im Schweizer Recht darf dieses Zeichen deshalb nicht verlangt werden. Ein korrekt nach EU-Recht angebrachtes CE-Kennzeichen ist in der Schweiz jedoch zulässig.

Art. 16 der EU-Druckbehälterrichtlinie enthält Vorschriften und Bedingungen für die Anbringung der CE-Kennzeichnung sowie anderer Angaben. In Art. 3 Abs. 2 der Druckbehälterverordnung wird auf Art. 16 Abs. 3 und 4 der EU-Druckbehälterrichtlinie verwiesen, auch wenn aufgrund des Titels der Eindruck entstehen könnte, dass der Artikel nur die CE-Kennzeichnung regelt. Dies geschieht, da die Bestimmungen bezüglich Kennnummer der bezeichneten Stelle (welche ebenfalls in Art. 16 geregelt sind) auch in der Schweiz anwendbar sind.

Die Anforderungen an die Konformitätsbewertungsstellen werden in Abs. 3 ausgeführt.

In Abs. 4 wird aus Gründen der Leserfreundlichkeit auf die Artikel der AkkBV verwiesen, die die Voraussetzungen und das Verfahren zur Bezeichnung einer Konformitätsbewertungsstelle als bezeichnete Stelle und die Anforderungen an die Bezeichnungsbehörden festlegen.

Artikel 4

Neu werden die Pflichten der einzelnen Wirtschaftsakteure detailliert geregelt. Dazu wird auf die Artikel der EU-Druckbehälterrichtlinie verwiesen, die die Pflichten der Hersteller, der Bevollmächtigten, der Importeure und der Händler festlegen und die definieren, wann Händler und Importeure als Quasi-Hersteller gelten und welche Pflichten zur Identifizierung der Wirtschaftsakteure beitragen sollen.

Artikel 5

Dieser Artikel verweist auf Art. 6 des PrSG, der das Verfahren beschreibt, nach welchem eine Norm die Vermutungswirkung auslöst. Verwendet ein Hersteller eine Norm nach Art. 6 PrSG, so muss er nur beweisen, dass er die Norm angewendet hat. Die Konformität seines Produkts wird in diesem Falle für den von der Norm abgedeckten Bereich vermutet. Dies hat zur Folge, dass die Marktüberwachungsbehörde im Rahmen einer Kontrolle den Gegenbeweis erbringen muss. In Art. 5 wird explizit festgelegt, dass das SECO für die Veröffentlichung der betreffenden Normen zuständig ist.

Artikel 6

In den Artikeln 34 ff. der EU-Druckbehälterrichtlinie werden Kriterien für die Kontrolle von einfachen Druckbehältern durch die EU-Mitgliedstaaten festgelegt. Die Schweiz verfügt mit den Artikeln 20-28 PrSV bereits über ein gut funktionierendes Marktüberwachungssystem im Bereich der Produktesicherheit. Aus diesem Grund wird vorliegend lediglich auf die einschlägigen Artikel der Marktüberwachung in der PrSV verwiesen.

Artikel 7

Mit Inkrafttreten der neuen Druckbehälterverordnung tritt die alte Druckbehälterverordnung ausser Kraft. Das Inkrafttreten der Druckbehälterverordnung bewirkt gewisse Änderungen des bisherigen Rechts. Diese werden im Abs. 2 aufgeführt.

Artikel 8

Entsprechend der EU-Druckbehälterrichtlinie wird präzisiert, dass einfache Druckbehälter, die bis einen Tag vor Inkrafttreten der vorliegenden Druckbehälterverordnung in Verkehr gebracht wurden und gemäss der alten Druckbehälterverordnung konform waren, auch nach Inkrafttreten in Betrieb genommen werden dürfen. Dies ist zwar rechtssystematisch normal, wird aber zur Sicherheit explizit erwähnt. Dasselbe gilt für Bescheinigungen und Beschlüsse, die unter der alten Druckbehälterverordnung erlassen wurden.

Artikel 9

Die neue Druckbehälterverordnung tritt am 20. April 2016 in Kraft. Damit erfolgt das Inkrafttreten an dem für die Mitgliedsstaaten vorgeschriebenen Termin. Eine frühzeitige Publikation in der Amtlichen Sammlung (AS) soll sicherstellen, dass die betroffenen Kreise genügend Zeit haben sich auf die neue Verordnung einzustellen.

Anhang 1

Vgl. Art. 1