



# ERF Grundsatzpapier

Verbesserung des Verfahrens zur  
Zertifizierung von Fahrzeugrückhaltesyste-  
men durch Notifizierte Stellen

# Über die Autoren



Der Europäische Straßenverband (*European Union Road Federation* - ERF) setzt sich als Non-Profit-Organisation seit dem Jahre 2000 für den Erhalt und die Fortentwicklung des Europäischen Straßennetzes als eine der wichtigsten Grundlagen für eine moderne Wirtschaft und mobile Gesellschaft im vereinigten Europa ein.

Durch seine weitreichenden Aktivitäten in den Bereichen der Straßenverkehrssicherheit, der Infrastrukturverwaltung, der Umweltverträglichkeit und der intelligenten Verkehrssysteme bietet der ERF eine ideale Gesprächsplattform für die gesamte Themenvielfalt von Mobilität und Straße.

Das vorliegende Grundsatzpapier wurde von der ERF-Arbeitsgruppe für Fahrzeugrückhaltesysteme (FRS) erarbeitet.

# Inhalt



1. Kurzdarstellung.....	4
2. Die Rolle der Notifizierten Stellen .....	5
3. Die Position des ERF.....	6
4. Vorschläge zur Verbesserung des Verfahrens.....	8
5. Schlussbemerkung .....	11



# 1. Kurzdarstellung



Trotz der in den letzten zehn Jahren erreichten Fortschritte werden auf Europas Straßen noch immer täglich gut 70 Menschen getötet und mehr als 650 schwer verletzt. Die Errichtung von Fahrzeurückhaltesystemen (FRS) stellt hier eine der wirkungsvollsten und gleichwohl kostengünstigsten Maßnahmen zur Abmilderung von Unfallfolgen und damit zur Erhöhung der Sicherheit auf Europas Straßen dar.

Seit dem 1. Juli 2013 müssen alle FRS, die innerhalb der Europäischen Union für eine dauerhafte Nutzung auf den Markt gebracht werden, eine sog. „CE-Kennzeichnung“ tragen. Voraussetzung zur Anbringung dieser Kennzeichnung ist die Übereinstimmung des Produkts mit den einschlägigen europäischen Normen (hEN 1317 Teil 1-5), was entsprechend der Bauproduktenverordnung (BauProdVO) mit einer gültigen Zertifizierung durch eine sog. notifizierte Stelle belegt werden muss.

Diese notifizierten Stellen handeln dabei gleichsam als Torwächter für den europäischen Binnenmarkt und überwachen die Einhaltung der geltenden Qualitätsrichtlinien. Dazu ist es unerlässlich, dass die jeweils akkreditierten Institute über ausreichende Sachkunde gerade im Bereich der FRS verfügen, die auch in regelmäßigen Abständen auf den neusten Stand gebracht wird.

Ziel des vorliegenden ERF Positionspapiers ist es, die zuständigen Stellen (Europäische Kommission, Behörden der Mitgliedstaaten, notifizierte Stellen) auf Problemstellungen aufmerksam zu machen, die sich im Zusammenhang mit dem europäischen Zertifizierungsverfahren von FRS heute ergeben. So sind dem ERF seit 2011 wiederholt Praktiken notifizierter Stellen zur Kenntnis gelangt, die nicht oder nicht vollständig mit den Regelungen der BauProdVO in Einklang stehen. Das läuft dem Geist des gemeinsamen Binnenmarktes entgegen und kann im Ergebnis auch dazu führen, dass nicht-normkonforme oder gar unsichere FRS auf Europas Straßen gelangen.

In diesem Zusammenhang wird eine Reihe von Vorschlägen gemacht, die nach Auffassung der ERF dazu beitragen können, die Funktionsfähigkeit des Zertifizierungsverfahrens für FRS in Europa signifikant zu verbessern.

## 2. Die Rolle der Notifizierten Stellen

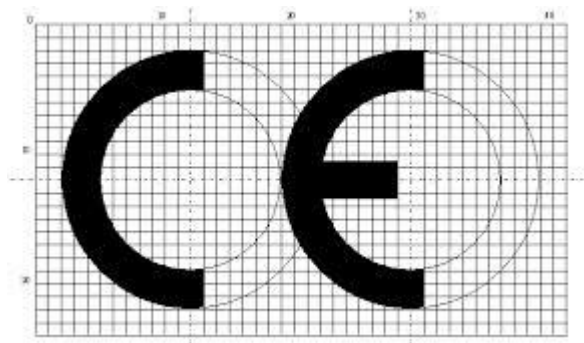


Seit 1. Juli 2013 müssen alle FRS, die auf den europäischen Markt gebracht werden, ein entsprechendes CE-Zeichen tragen. Zudem muss der Hersteller verbindlich erklären, dass sein Produkt bestimmte, der europäischen Norm hEN 1317 entsprechenden Leistungskriterien erfüllt. Ziel ist es, dass alle FRS in Europa eine vergleichbare Leistung aufweisen. So wird sichergestellt, dass die Hersteller unkomplizierten Zugang zu den Märkten der Mitgliedsstaaten haben, ohne dass es einer zusätzlichen Evaluierung durch die zuständigen Behörden bedurfte.

Um das CE-Zeichen rechtmäßig nutzen zu können, muss der jeweilige Hersteller sein Produkt zuvor durch eine Zertifizierstelle begutachten lassen haben, die dazu durch einen Mitgliedsstaat bei der EU-Kommission benannt (notifiziert) worden ist. Die Zertifizierstelle überprüft dabei, inwieweit das Produkt die notwendigen Leistungskriterien erfüllt und stellt dann ein entsprechendes CE-Zertifikat über die Leistungsfähigkeit des FRS aus. Insoweit kann die notifizierte Stelle mit einigem Recht als Torwächter für den europäischen Binnenmarkt bezeichnet werden, einem der größten zusammenhängenden Märkte der Welt.

Aufgrund ihrer großen Verantwortung ist bedürfen die notifizierten Stellen für ihre Arbeit einer großen Expertise, was die Zertifizierung von FRS anbelangt. Nur dadurch kann sichergestellt werden, dass:

- die zertifizierten FRS tatsächlich mit den strengen Testkriterien der hEN 1317-5 übereinstimmen und die deklarierte Leistung auch in der Praxis aufweisen
- zum Wohle eines fairen Wettbewerbs alle Hersteller die gleichen Marktzugangsvoraussetzungen haben



### 3. Die Position des ERF



Der ERF vertritt als Verband seit über 10 Jahren eine bedeutende Anzahl internationaler Hersteller, Behörden, Zertifizierstellen und anderer Stakeholder aus dem Bereich der Straßenausstattung und Verkehrssicherheit. In dieser Eigenschaft möchte er seiner Besorgnis über den derzeitigen Zustand des CE-Zertifizierungsverfahrens in Bezug auf FRS Ausdruck verleihen.

Genauer sind dem ERF eine Reihe von Praktiken der notifizierten Stellen in Zusammenhang mit der CE-Zertifizierung aufgefallen, die einem unfairen Wettbewerb Vorschub leisten und insbesondere auch das Risiko bergen, dass nicht ausreichend getestete Systeme im Markt auftauchen.

**Fall 1:** Ausstellen von CE-Zertifikaten an Dritte ohne Einverständnis des Rechteinhabers bzgl. der Anfahrversuchsberichte.

**Problem:** Der Auftraggeber der Anfahrversuche hält das ausschließliche Recht zu der Nutzung der Testergebnisse im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens. Beantragt ein Anderer die Zertifizierung des getesteten FSR, so bedarf dies des schriftlichen Einverständnisses des Rechteinhabers. Andernfalls darf eine Zertifizierung nicht stattfinden.

**Lösungsansatz:** Solche CE-Zertifikate, die ohne Einverständnis der Rechteinhaber ausgestellt wurden, sind von der zuständigen Stelle zurückzuziehen.

**Fall 2:** Ausstellen von CE-Zertifikaten für Produkte, die nach nicht-harmonisierten Teilen der Norm geprüft wurden.

**Problem:** Ein CE-Zertifikat nach hEN 1317-5 darf nur für solche Produkte ausgestellt werden, für die ihrerseits eine harmonisierte Prüfnorm existiert. Ist dies nicht der Fall (etwa für Übergängen oder Motorradfahrerschutzesysteme), so verbleibt nur die Möglichkeit, eine Konformitätszertifikat ohne Bezug auf CE oder Teil 5 der Norm auszustellen.

**Lösungsansatz:** Solche CE-Zertifikate, die aufgrund von Tests nach einer ENV, prEN oder TS ausgestellt wurden, sind von der zuständigen Stelle zurückzuziehen.

**Fall 3:** Ausstellen von CE-Zertifikaten für unterschiedliche Produkte aufgrund eines einzigen Prüfungsberichts.

**Problem:** Ein Prüfbericht kann grundsätzlich nur zur Zertifizierung des geprüften Systems selbst herangezogen werden. Ausnahmen gelten hier nur im Falle von Modifikationen oder Systemfamilien. Dennoch werden teilweise Systeme zertifiziert, für die keine eigenen Prüfberichte vorliegen, obwohl diese Ausnahmen nicht gegeben sind.

**Lösungsansatz:** Solche CE-Zertifikate, die für FRS ohne zugehörige Tests ausgestellt wurden, sind von der zuständigen Stelle zurückzuziehen und die Systeme neu zu evaluieren.

**Fall 4:** Ausstellen von CE-Zertifikaten mit unrichtigen oder unvollständigen Angaben zur Leistungsfähigkeit.

**Problem:** Es existieren CE-Zertifikate, die nicht alle notwendigen Angaben zur Leistungsbeständigkeit enthalten, wie sie die zur Zeit der Ausstellung gültige Norm vorschreibt.

**Lösungsansatz:** Solche CE-Zertifikate, die nicht alle notwendigen Informationen enthalten, sind zu berichtigen bzw. neu auszustellen.

**Fall 5:** Uneinheitliches Vorgehen bezüglich Ortbetonschutzwänden.

**Problem:** In Fall von Ortbetonschutzwänden fehlt es an der notwendigen Klarheit, was ihre Einordnung als Bauprodukt und damit in den Geltungsbereich des BauProdVO anbelangt. Folgerichtig existieren einige CE-Zertifikate für solche Schutzwände, während die Mehrheit der notifizierten Stellen eine Zertifizierung ablehnt. Das führt zu einer Situation, in der die CE-Kennzeichnung dazu missbraucht werden kann, die Marktteilnehmer zu verwirren und so Konkurrenten unbillig auszuschalten.

**Lösungsansatz:** Hier bedarf es einer allgemeinverbindlichen Klärung des Sachverhalts durch die EU-Kommission in Zusammenarbeit mit den notifizierten Stellen.

**Fall 6:** Ausstellen von CE-Zertifikaten für modifizierte Produkte aufgrund von statischen Berechnungen von dynamischen Kriterien.

**Problem:** Grundsätzlich ist die Heranziehung statischer Berechnungen zur Bewertung von Produktmodifikationen zulässig. Problematisch ist dies jedoch in Bezug auf dynamische Kriterien wie der Anprallheftigkeit, die Arbeitsbreite oder der dynamischen Durchbiegungen – hier konkrete Werte rechnerisch zu ermitteln, wäre nach überwiegender Auffassung nicht lege artis. Dennoch existieren CE-Zertifikate mit auf diese Weise festgelegten Daten.

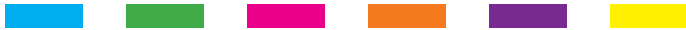
**Lösungsansatz:** Werte für dynamische Kriterien sind seitens des Zertifizierstellen durch numerische Berechnungen bzw. Simulationen zu ermitteln und bereits ausgestellte Zertifikate entsprechend zu berichtigen.

**Fall Nr. 7:** Vergabe von CE-Kennzeichnung durch eine benannte Stelle, die für den Standard hEN1317-5 nicht autorisiert ist

**Problem:** eine benannte Stelle, die für hEN1317-5 nicht autorisiert wurde, darf keine CE-Kennzeichnung für Fahrzeugrückhaltesysteme ausstellen. Nur die benannten Stellen, die für den oben genannten Standard zuständig sind und als solche bei der Europäischen Kommission notifiziert wurden, sind dazu befugt, eine solche Kennzeichnung auszustellen.

**Lösungsansatz:** eine Kennzeichnung, die durch eine nicht dazu befugte Stelle ausgestellt wurde, muss zurückgezogen werden

## 4. Vorschläge zur Verbesserung des Verfahrens



Über drei Jahre sind seit Einführung der verbindlichen CE-Zertifizierung für FRS inzwischen vergangen. Die Erfahrung hat nun gezeigt, dass das Zertifizierungsverfahren der Reform bedarf, um einerseits die Steigerung der Leistungsfähigkeit und Sicherheit von FRS in Europa zu ermöglichen und andererseits allen Marktteilnehmer in diesem Bereich die gleichen fairen Rahmenbedingungen vorzugeben.

In diesem Zusammenhang hat der ERF unter Federführung seiner Arbeitsgruppe zu Fahrzeugrückhaltesystemen die folgenden Empfehlungen zu einer Reform des Zertifizierungsverfahrens nach hEN 1317-5 erstellt:

### Empfehlung A: Ausweitung und Vertiefung des Sachverstands auf Seiten der notifizierten Stellen

In den vergangenen Jahren ist deutlich geworden, dass die Zertifizierung der FRS von den notifizierten Stellen recht unterschiedlich gehandhabt wird. Innerhalb eines gemeinsamen Marktes ist es jedoch unentbehrlich, dass die Zertifizierung von Produkten in nachvollziehbarer Weise so erfolgt, dass ein fairer Wettbewerb nicht unterlaufen wird.

Die folgenden Maßnahmen können nach Auffassung der ERF dazu beitragen, die Arbeit der Zertifizierstellen zu standardisieren:

#### ➤ **Maßnahme 1: Entwicklung eines pan-europäischen Fortbildungskonzepts für notifizierte Stellen**

Notifizierte Stellen könnten davon profitieren, wenn ihnen eu-weit Fortbildungsveranstaltungen angeboten würden. Diese Fortbildungsreihen könnten durch anerkannte Fachleute geleitet werden, etwa aus den Reihen der SG04 (Gruppe der notifizierten Stellen für die BauProdVO) oder der Arbeitsgruppen des CEN-Komitees TC226. Im Rahmen dessen könnten die neuesten Entwicklungen im Bereich der hEN 1317 aufgegriffen und vermittelt werden. Mit einer entsprechenden Teilnahmebestätigung könnten danach bei Bedarf bewiesen werden, dass die notwendigen Kenntnisse zur Zertifizierung von FRS auf Seiten der notifizierten Stellen vorhanden ist.

#### ➤ **Maßnahme 2: Verpflichtende Mitgliedschaft aller notifizierten Stellen in bestehenden nationalen und EU-weiten Gremien**

Durch die Teilnahme an den Veranstaltungen der relevanten Gremien ist es den notifizierten Stellen ohne besonderen Aufwand möglich, in allen technischen Belangen auf dem Stand der Entwicklung zu bleiben. Speziell seien hier die Arbeitsgruppen des CEN TC226 und die jeweiligen Spiegelausschüssen der nationalen Normungsinstitute sowie die Gruppe SG04 genannt.

Der ERF Kapazitäten zur Verfügung stellen, um die Bedingungen für eine verpflichtende Teilnahme der notifizierten Stellen an den Treffen solcher Gremien zu formulieren. Beispielsweise könnte die Verlängerung der Akkreditierung von der jährlichen Teilnahme an bestimmten Veranstaltungen abhängig gemacht werden. Zudem sollte die Teilnahme an den Treffen der SG04 für alle notifizierten Stellen verpflichtend statt wie bisher freiwillig sein.



## Empfehlung B: Verstärkte Marktüberwachung für FRS nach hEN 1317-5

Marktüberwachung liegt in der gemeinsamen Verantwortung der EU-Kommission der nationalen Behörden sowie pan-nationalen Institutionen wie der ADCO-Gruppe. und ist ein Schlüsselement des europäischen Binnenmarktes.

### ➤ **Maßnahme 1: Verbesserung der Beschwerdeverfahren bei der EU-Kommission**

Als Überwachungsbehörde für die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts stellt die EU-Kommission unter anderem sicher, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten keine Freiheitshemmnisse für Gütern und Dienstleistungen setzen. Das gilt auch für den Bereich der Bauprodukte und damit der FRS. Es ist inzwischen deutlich geworden, dass die Beschwerdeverfahren auf EU-Ebene unnötig lange dauern. So benötigte die Kommission etwa im Falle einer Beschwerde der ERF über zwei Jahre für eine erste Stellungnahme. Auftretende Wettbewerbsverzerrungen bleiben auf diese Weise unnötig lange bestehen, was wiederum zu erheblichen finanziellen Verlusten der Marktteilnehmer führen kann.

Insoweit ist es von hoher Wichtigkeit, dass die EU-Kommission vorgebrachte Beschwerden mit dem gebührenden Aufmerksamkeit behandel und zeitnah abschließend bearbeitet. So sollte etwa eine erste Stellungnahme mindestens innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der Beschwerde vorliegen.

### ➤ **Maßnahme 2: Einbeziehung der nationalen Marktüberwachungsbehörden**

Auch den nationalen Überwachungsbehörden kommt eine Schlüsselrolle bei der Aufrechterhaltung des Binnenmarktes zu, soweit es um die Identifikation und Verhinderung marktwidriger Sachverhalte betrifft. Dennoch zeigt sich im Bereich der BauProdVO und besonders der FRS, dass sie dieser Aufgabe praktisch nicht immer gerecht werden. Das führt schließlich zu einem erheblichen Vertrauensverlust der Hersteller hinsichtlich der Binnenmarktes.

Es ist daher von hoher Bedeutung, dass die nationalen Marktüberwachungsbehörden ihre Verantwortung entsprechend wahrnehmen und dabei auch mit den Straßenverkehrsbehörden zusammenarbeiten.

### ➤ **Maßnahme 3: Entwicklung eines harmonisierten Verfahrens zur Akkreditierung und Überwachung von notifizierten**

Zurzeit existiert kein einheitliches Verfahren zur Akkreditierung von Zertifizierungsstellen. Die verschiedenen Mitgliedsstaaten legen selbstständig diejenigen Kriterien fest, die die Antragsteller erfüllen müssen und nach denen dann eine Akkreditierung erfolgt und bestehen bleibt. Beispielsweise müssen notifizierte Stellen in Großbritannien spezielle jährliche Audits durchführen lassen, bei denen unter anderem Mitarbeit in Fachgremien überprüft und auch die Kompetenz der Mitarbeiter kontrolliert wird. Auch eine inhaltliche Überprüfungen der ausgestellten Berichte und technische Stellungnahmen findet dort statt. In anderen Mitgliedsstaaten ist eine derartig umfangreiche Überwachung dagegen unüblich.

Diese Uneinheitlichkeit im Akkreditierungsverfahren führt zu einer Benachteiligung mancher notifizierter Stellen durch ihren erhöhten bürokratischen Aufwand, zum anderen aber auch zu höchst unterschiedlichen Niveaus in Bezug auf die nachgewiesene Expertise.

Insoweit ist die Entwicklung eines einheitlichen Verfahrens für die Erlangung und den Erhalt einer Akkreditierung notifizierte Stellen von großer Wichtigkeit.

➤ **Maßnahme 4: Erstellung einer allgemein zugänglichen gemeinsamen Verzeichnisses für CE-Zertifikate.**

In Bezug auf die Marktüberwachung bei FRS wäre es für die Straßenverkehrsbehörden von großem Vorteil, einen schnellen und einfachen Zugang zu einer Datenbank mit allen jemals ausgestellten und ggf. wider zurückgezogenen CE-Zertifikaten für FRS zu erhalten. Nur so wäre es möglich, sich verbindlich an dritter Stelle über die Gültigkeit von Zertifikaten zu informieren.

Danach wäre es begrüßenswert, wenn ein solches Verzeichnis durch die nationalen Behörden oder die EU-Kommission erstellt würde.

## 5. Schlussbemerkung

Es ist deutlich geworden, dass das gegenwärtige CE-Zertifizierungsverfahren in Bezug auf FRS der CE-Zertifizierung der Reform bedarf. Insbesondere die Überwachung der notifizierten Stellen ist als unzureichend zu qualifizieren und gefährdet langfristig die Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Marktes für FRS.

Insbesondere die großen Unterschiede, die bei den notifizierten Stellen in der EU hinsichtlich ihrer nachgewiesenen Expertise zutage treten, sind geeignet, den Binnenmarkt und in Folge auch einzelnen Marktteilnehmer ernsthaft zu schädigen.

Vorausgesetzt, dass die hierzu nötige Konsens auf EU-Ebene erzielt wird, würde der ERF die Errichtung einer zentralen Institution, die mit den nötigen Überwachungsbeugnissen hinsichtlich der notifizierten Stellen ausgestattet ist, sehr begrüßen. Dadurch könnten Probleme, wie sie heute bei der Steuerung des Binnenmarktes auftreten, vermieden werden. Diese wäre schließlich auch die Basis für eine weitere Vereinheitlichung des Zertifizierungsverfahrens von Fahrzeugrückhaltesystemen in der Europäischen Union.

Wissend um die institutionellen Hindernisse, die einem solchen Vorstoß entgegenstehen, ist der ERF in einem ersten Schritt bestrebt, durch das vorliegende Grundsatzpapier die notwendige Aufmerksamkeit für das Thema zu wecken und bereits einige Vorschläge zu unterbreiten, die geeignet sind, die CE-Zertifizierungsverfahren für FRS zu verbessern und die mit dem Subsidiaritätsprinzip der EU in Einklang stehen.

Als nächsten Schritt würde der ERF sich eine konstruktive Debatte wünschen, im Verlaufe derer idealer Weise deutlich wird, wie eine Zusammenarbeit aller Beteiligten bei der Reform des CE-Zertifizierungsverfahrens ablaufen könnte. Am Ende könnte dann eine Stärkung des fairen Wettbewerbs auf EU-Ebene und ein wirksamer Ausschluss fragwürdiger oder gar unsicherer Fahrzeugrückhaltesysteme vom europäischen Binnenmarkt stehen.



Place Stephanie, 6/B B-1050  
Brussels (Belgium)

Tel. (+32) 2 644 58 77  
Fax. (+32) 2 647 59 34

[info@erf.be](mailto:info@erf.be)