

## **NLF 2.0**

Positionspapier zur geplanten Überarbeitung des  
Neuen Rechtsrahmens (New Legislative  
Framework)

## Auf einen Blick

# Neuer Rechtsrahmen 2.0

## Ausgangslage

Der „Neue Rechtsrahmen“ (New Legislative Framework, NLF) ist seit seiner Einführung im Jahr 2008 als bedeutender Meilenstein in der EU-Produktgesetzgebung etabliert und bewährt. Aktuell wird diskutiert, ob er überarbeitet werden soll.

## Bitkom-Bewertung

Bitkom sieht keine dringende Notwendigkeit für eine Überarbeitung des NLF. Für den Fall, dass die Europäische Kommission eine Überarbeitung als unbedingt notwendig erachtet, haben wir drei wesentliche Elemente des NLF identifiziert.

## Das Wichtigste

### ■ Grundprinzipien

- Das aktuelle Prinzip des „Inverkehrbringens“ sollte unbedingt beibehalten werden.
- Das Grundprinzip der Festlegung grundlegender Anforderungen und der Anerkennung harmonisierter Normen als primäres technisches Mittel zur Erfüllung dieser Anforderungen muss beibehalten werden.
- Bei einer möglichen Überarbeitung des NLF sollten die in den Modulen dargelegten Grundprinzipien der Konformitätsbewertung beibehalten werden.

### ■ Definitionen in verschiedenen Harmonisierungsrechtsakten

- Die Integrität und Wirksamkeit des NLF könnte weiter gestärkt werden, indem alle rechtsrelevanten Begriffe definiert und konsistent verwendet werden.

### ■ Digitale Chancen des NLF

- Die Digitalisierung von Bedienungsanleitungen ist ökologisch und praktisch vorteilhaft, da sie leicht zugänglich, aktualisierbar und durchsuchbar sind. Dies kann Kosten und Umweltbelastung reduzieren.
- Die letzte Entscheidung darüber, wie Gebrauchsanweisungen bereitgestellt werden, sollte dem Hersteller überlassen werden.
- Der digitale Produktpass (DPP), der Produktinformationen zusammenfasst und digitalisiert, hat das Potenzial, nach und nach alle gedruckten Papierdokumente zu ersetzen.

## Einführung

Der „Neue Rechtsrahmen“ (New Legislative Framework, NLF) ist seit seiner Einführung im Jahr 2008 als bedeutender Meilenstein in der EU-Produktgesetzgebung etabliert und bewährt. Der Bitkom sieht darin ein zentrales Instrument für einen funktionierenden, kohärenten und effektiven Marktzugang von Produkten, die den in den grundlegenden Anforderungen verankerten Schutz öffentlicher Interessen in der EU erfüllen. Im Zuge der Evaluierung des NLF<sup>1</sup> hat sich der Bitkom bereits entsprechend positioniert.<sup>2</sup> Unsere seinerzeitigen Kernaussagen sind durch die Ergebnisse der Evaluierung bestätigt worden, insbesondere durch den Abschlussbericht der „Fit for Future“-Plattform.<sup>3</sup>

Bei der Anwendung des NLF haben sich insbesondere folgende Prinzipien bewährt:

- Kohärenz: Das NLF trägt zur Verringerung der Unterschiede in der EU-Produktgesetzgebung bei.
- Harmonisierte Normen: Der NLF legt fest, dass die in den EU-Rechtsvorschriften definierten grundlegenden Produkthanforderungen in marktorientierten harmonisierten Normen technisch spezifiziert werden.
- Konformitätsbewertung: Das NLF legt die Regeln für die Konformitätsbewertung fest, bei der überprüft wird, ob ein Produkt den NLF-relevanten EU-Vorschriften- und Normen entspricht. Dabei ist insbesondere die Konformitätsvermutung bei Anwendung von harmonisierten Normen hervorzuheben.
- Technologieneutrale Ausrichtung: Das NLF ist so gestaltet, dass es nicht auf bestimmte Technologien angewiesen ist und somit flexibel genug bleibt, um sich an die sich ständig weiterentwickelnden Technologielandschaften anzupassen.
- Akkreditierung: Das NLF bildet einen einheitlichen Rahmen für das Akkreditierungssystem in Europa.
- Marktüberwachung: Das NLF definiert die Aufgaben und Befugnisse der Marktüberwachungs-Behörden, um nicht-konforme Produkte zu identifizieren und gegebenenfalls vom Markt zu nehmen. Dadurch stellt das NLF eine Wettbewerbsgleichheit unter den Wirtschaftsakteuren sicher.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12654-Industrieprodukte-Evaluierung-des-neuen-Rechtsrahmens\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12654-Industrieprodukte-Evaluierung-des-neuen-Rechtsrahmens_de)

<sup>2</sup> <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publikationen/Rueckmeldung-zum-Fahrplan-Evaluierung-des-neuen-Rechtsrahmens-NLF>;

<sup>3</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/4cf961a5-9a86-4e40-9920-186d6f281871\\_en?filename=Final%20opinion%202021\\_SBGR1\\_01%20NLF\\_fup.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/4cf961a5-9a86-4e40-9920-186d6f281871_en?filename=Final%20opinion%202021_SBGR1_01%20NLF_fup.pdf)

Ein grundlegendes Prinzip des NLF ist es, dass die Aufsicht in einem angemessenen Verhältnis zum Risiko stehen muss und dass das Ausmaß der Aufsicht entsprechend begrenzt werden sollte. Herstellerunternehmen sind verpflichtet, sicherzustellen, dass ihre Produkte den grundlegenden Anforderungen der anwendbaren Richtlinien und Verordnungen entsprechen. Nach erfolgreicher Konformitätsbewertung wird dies durch das Ausstellen der EU-Konformitätserklärung und Anbringung der CE-Kennzeichnung auf dem Produkt bestätigt.

Bitkom sieht keine dringende Notwendigkeit für eine Überarbeitung des NLF. Für den Fall, dass die EU-Kommission eine Überarbeitung als notwendig erachtet, sollten die nachfolgend in diesem Positionspapier beschriebenen Aspekte beachtet werden. Insbesondere muss der Fokus auf dem Erhalt der grundlegenden Prinzipien des NLF liegen und es sollten nur punktuell Anpassungen vorgenommen werden. Die bewährte Trennung zwischen der Festlegung von stabilen grundlegenden Anforderungen in Richtlinien und Verordnungen einerseits, sowie der Konformitätsvermutung bei freiwilliger Anwendung von dynamisch an den Stand der Technik angepassten harmonisierten Normen andererseits, sollte beibehalten werden.

## Grundprinzipien

Das NLF bildet den essenziellen Rahmen für die Konformitätsbewertung und Marktüberwachung von Produkten innerhalb des EU-Binnenmarktes. Im Zuge einer möglichen Überarbeitung des NLF ist es von größter Wichtigkeit, die grundlegenden und bewährten Prinzipien, wie die Konformitätsvermutung, aufrechtzuerhalten.

Bei einer Überarbeitung des NLF ist eine differenzierte Betrachtung für verschiedene Produkte erforderlich. Die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Circular Economy legen nahe, dass Produkte so gestaltet sein sollten, dass sie wiederverwendbar, reparierbar und recycelbar sind. Es gilt daher zu klären, wie wiederaufbereitete Produkte allgemein in den Markt gebracht werden. Aus Sicht des Bitkom sollte das aktuelle Prinzip des „Inverkehrbringens“ unbedingt beibehalten werden, da es die Grundlage für den Marktzugang von Produkten bildet, unabhängig davon, ob ein Produkt neu, gebraucht, repariert oder wiederaufgearbeitet ist. Im Falle einer Überarbeitung des NLF sind lediglich die bestehenden Rollen und die damit einhergehenden Anforderungen an verschiedene Wirtschaftsakteure klarzustellen, wenn Produkte von Dritten verändert werden. In diesem Fall sollte die betroffene Partei eine angemessene Risikobewertung durchführen. Ziel muss es sein, dass reparierte oder wiederaufgearbeitete Produkte weiterhin auf dem Markt bereitgestellt werden können.

Aus Sicht des Bitkom ist es wichtig sicherzustellen, dass die Regulierungen realistisch umsetzbar sind. Bitkom setzt sich daher dafür ein, dass nur Aspekte reguliert werden sollten, die auch effektiv durch die staatliche Marktüberwachung überprüft werden können. Dies trägt dazu bei, dass das NLF nicht zum Hindernis, sondern zur Förderung von Innovation und Nachhaltigkeit wird. Es ist entscheidend, eine ausgewogene Balance zwischen Nachhaltigkeit, Nutzerinteressen und praktischer Umsetzbarkeit zu finden, um den NLF weiterhin als effektives Instrument in einem sich wandelnden

Markt zu behalten. Darüber hinaus gilt es, Europa als Wirtschaftsstandort wettbewerbsfähig zu halten.

## Definitionen in verschiedenen Harmonisierungsrechtsakten

Dank des aktuellen NLF wurde bisher Kohärenz in der EU-Produktgesetzgebung erreicht. Generell stellen wir jedoch vermehrt fest, dass kommende Rechtsakte zwar eine Vielzahl neuer Begriffe einführen, ohne aber dafür klare Definitionen bereitzustellen. Dies kann zu Unsicherheiten und unterschiedlichen Interpretation durch Wirtschaftsakteure und Marktüberwachungsbehörden führen. Im besten Fall macht dies die Konsultation der von der Kommission veröffentlichten Leitlinien notwendig, um die Lücken im Rechtstext zu füllen. Auch wenn dies manchmal durch Leitfäden der Kommission geregelt werden kann, wird die Unsicherheit bestehen bleiben, wenn solche Leitfäden fehlen oder unzureichend sind. Es ist besser, eine zentrale Quelle für Definitionen häufig verwendeter Begriffe zu haben, um Konsistenz zu gewährleisten. Ein Beispiel hierfür findet sich in der delegierten Verordnung (EU) 2022/30 zur Anwendung von grundlegenden Anforderungen (essential requirements), bei der eine klare Definition für Begriffe wie „indirekte Verbindung zum Internet“ oder „Internet“ fehlt. Ein weiteres Beispiel in diesem Kontext sind unterschiedliche Definitionen dafür, was als wesentliche Änderung oder vollständige Überholung von Produkten betrachtet wird, wie in der ESPR beschrieben. Uneinheitliche und unklare Terminologie sowie Definitionen können zu erhöhten Kosten und Unsicherheiten führen. Bitkom ist der Meinung, dass die Integrität und Wirksamkeit des NLF weiter gestärkt werden muss, indem alle rechtsrelevanten Begriffe definiert und konsistent verwendet werden.

## Digitale Chancen des NLF

Eine sorgfältige Umsetzung der Digitalisierung im Kontext des NLF wird zweifellos zu einer Reihe von Vorteilen führen, darunter barrierefreier Zugang, Vereinfachungen, Kostensenkungen und eine Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks sowohl für Produkthersteller als auch für Konsumentinnen und Konsumenten. In der praktischen Anwendung sind bereits heute digitale technische Unterlagen weit verbreitet. Wirtschaftsakteure und Marktaufsichtsbehörden haben sich zunehmend der elektronischen Kommunikation zugewandt, insbesondere in Bezug auf angeforderte technische Dokumentationen.

Die vollständige Digitalisierung von Gebrauchsanweisungen birgt das Potenzial, eine erhebliche Menge an gedruckten Anleitungen einzusparen, die derzeit in verschiedenen EU-Sprachen erstellt und übersetzt werden müssen. 93 %<sup>4</sup> der Verbraucherinnen und Verbraucher haben inzwischen einen Zugang zu digitalen Inhalten, weshalb der Bitkom die Möglichkeit einer Flexibilisierung der Verpflichtung von gedruckten Gebrauchsanweisungen für zeitgemäß hält. Ein zusätzlicher Vorteil ist, dass den Nutzerinnen und Nutzern durch die Digitalisierung eine nachhaltige

---

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital\\_economy\\_and\\_society\\_statistics\\_-\\_households\\_and\\_individuals](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals)

Sammlung aller produktrelevanten Unterlagen in Internetportalen auf unbestimmte Zeit angeboten werden kann und ein Abruf der benötigten Unterlagen dann stattfindet, wenn diese von den Konsumentinnen und Konsumenten benötigt werden. Selbst sicherheitsrelevante Anleitungen für Produkte könnten über QR-Codes angeboten werden, die von den Nutzerinnen und Nutzern über mobile Endgeräte jederzeit zu lesen sind.

Die Digitalisierung von Gebrauchsanweisungen bietet nicht nur ökologische Vorteile, sondern bringt auch praktische Vorteile mit sich. Digitale Anleitungen gehen nicht verloren, können aktualisiert werden und sind leicht durchsuchbar. Nutzerinnen und Nutzer haben die Möglichkeit, diese Inhalte problemlos aus dem Internet herunterzuladen, um sie bei Bedarf lokal zu speichern und jederzeit bequem zur Hand zu haben. Diese Vorteile der digitalen Benutzerdokumentation werden von der EU-Kommission bislang jedoch nur sehr verhalten wahrgenommen. Eine Papierdokumentation von Anleitungen muss in den meisten Fällen dem Produkt weiterhin mitgeliefert werden muss, was nicht mit den Bemühungen der EU zur Reduzierung des Umwelt- und CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks in Einklang steht.

Bitkom betont die Notwendigkeit, dass Unternehmen die Freiheit haben sollten, Produktinformationen entweder digital oder in Papierform bereitzustellen, je nachdem, was für sie am sinnvollsten ist. In Anbetracht der heutigen Möglichkeiten, der Kundenwünsche und der Benutzerfreundlichkeit sowie den umwelttechnischen Anforderungen ist die Digitalisierung eine in den meisten Fällen die vorzuziehende Lösung. Daher sollte eine Verpflichtung zur Bereitstellung von Papierdokumentationen (wie Gebrauchsanweisungen) zusätzlich zum elektronischen Format abgeschafft werden.

Die letzte Entscheidung darüber, wie Gebrauchsanweisungen bereitgestellt werden, sollte dem Hersteller überlassen werden. Hierbei sollte die vom Hersteller durchgeführte Risikobewertung, welche die unterschiedlichen Benutzergruppen mit einbezieht, eine tragende Rolle spielen. Angesichts der sich ständig wandelnden Gesellschaft und der technologisch möglichen Lösungen sind ganzheitliche Lösungsansätze erforderlich, auch wenn dies eine Abkehr von seit Jahrzehnten bestehenden Ansätzen erforderlich macht, um den sich ändernden Anforderungen der heutigen Gesellschaft gerecht zu werden.

Als langfristiges Ziel wird von der EU-Kommission bereits angestrebt, den Digitalen Produktpass einzuführen, der alle Produktinformationspflichten zusammenfasst, digitalisiert und dadurch schrittweise sämtliche gedruckte Papierunterlagen ablöst. Dies würde den Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren und die Nachhaltigkeit sinnhaft weiter fördern. In welchem Umfang technische Details oder Dokumentationen der Produkte im Digitalen Produktpass enthalten sein müssen, ist allerdings noch zu klären, da der Zugang zu vertraulichen Informationen auf staatliche Marktüberwachungsbehörden beschränkt sein muss. Eine ausführliche Position des Bitkom zum DPP ist hier<sup>5</sup> zu finden.

---

<sup>5</sup> <https://www.bitkom.org/sites/main/files/2023-07/230710DPPPPositionEntwurffinal.pdf>

Bitkom vertritt mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.

#### Herausgeber

Bitkom e.V.  
Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

#### Ansprechpartner

Jacob L. Gorenflos López | Referent Industrie 4.0 & Technische Regulierung  
T 030 27576-269 | [j.gorenfloslopez@bitkom.org](mailto:j.gorenfloslopez@bitkom.org)

#### Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Produktsicherheit und Marktzugang

#### Copyright

Bitkom 2023

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.