

Position Paper

Maschinenverordnung

16.07.2021

Vielen Dank für die Möglichkeit Stellung zu nehmen zum Vorschlag für die Maschinenverordnung. Aus Sicht des Bitkom wäre es wünschenswert, wenn die im folgenden dargestellten Aspekte bei der geplanten Überarbeitung berücksichtigt werden.

1. Es ist geplant die Grundsätze des NLF zu überarbeiten. Richtlinien/Verordnungen sollten daher erst danach an diese neuen Grundsätze der Ausgestaltung von EU-Harmonisierungsrechtsakten angepasst werden.
2. Eine generelle Frage, die sich stellt, ist die nach der Ausgestaltung der Verantwortlichkeit des Benutzers sowie des Herstellers für den Zeitraum der vorgesehenen Benutzung des Produkts, beispielsweise „recording of data on the safety related decision-making process or tracing log of the data generated [...] after the machinery product has been placed on the market or put into service“. Anforderungen an den sicheren Betrieb entlang der Lebens- bzw. Verwendungsdauer eines Produkts sind nicht im NLF geregelt (sondern beispielsweise für gewerbliche Verwendung über die Betriebssicherheitsverordnung adressiert). Dies kann nicht über einzelne Richtlinien beantwortet werden, sondern erfordert eine grundsätzliche Klärung. Zudem stellt sich die Problematik der Marktüberwachung (Maßnahmen bei Verstößen gegen den privaten/gewerblichen Benutzer sowie gegen im Fall von Software-Herstellern, die keinen Sitz in der EU haben).
3. Konformitätsbewertung von „gefährlichen Maschinen“ (auch „Software ensuring safety functions, including AI systems“): Die Verordnung sieht vor, dass die Konformitätsbewertung gefährlicher Maschinen verpflichtend über eine Drittstelle (NB) zu erfolgen hat. Unabhängig von der Frage wie und durch wen die Konformitätsbewertung durchgeführt wird, verbleibt der Hersteller in der alleinigen Verantwortung für die Konformität des Produkts. Wir können nicht erkennen, dass beim jetzt bestehenden System das Inverkehrbringen von sicheren Produkten nicht gewährleistet wäre. Die zwingende Einbindung von Drittstellen in die Konformitätsbewertung erhöht nicht notwendigerweise die Qualität der Produkte, aber erhöht die Kosten, den Verwaltungsaufwand und die Markteinführungszeit. Für die geplante Änderung besteht daher aus unserer Sicht keine begründete Veranlassung. Aus geplanter KI-Regulierung dürfen sich keine widersprechenden Anforderungen ergeben. Der Ansatz der Kommission hier für Konsistenz sorgen zu wollen wird vom Bitkom begrüßt und sollte aber auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren weiter beachtet werden. Das Lex Specialis Prinzip muss in der KI-Regulierung verankert werden.

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und neue Medien e.V.
(Federal Association
for Information Technology,
Telecommunications and
New Media)

Dr. Katharina Eylers

k.eylers@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin
Germany

President
Achim Berg

CEO
Dr. Bernhard Rohleder

4. Aus Bitkom Sicht sollte die Gesetzgebung zukunftssicher und technologie-neutral bleiben, damit die Industrie vielseitig, agil und innovativ sein kann. Dies hat bisher dazu geführt, dass Unternehmen wettbewerbsfähig sind und gleichzeitig das höchste Sicherheitsniveau für ihre Produkte aufrechterhalten. Die Einführung neuer grundlegender Gesundheits- und Sicherheitsanforderungen für digitale Technologien müssen daher ebenfalls zukunftssicher und technologie-neutral ausgestaltet werden.
5. Trennung von Regulierung und technischer Normung: Sehr kritisch sehen wir außerdem die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Regelung, die vorsieht, dass die Europäische Kommission über Durchführungsrechtsakte technische Spezifikationen entwickelt, die eine Konformitätsvermutung für den Fall gewähren könnten, dass keine harmonisierten Normen verfügbar sind („where no harmonised standards are listed or in case of undue delays in the standardisation procedure“). Dies könnte die Grundsätze des NLF und das öffentlich-private Zusammenspiel stören. Darüber hinaus würde sich dies auf die Marktrelevanz von Normen sowie auf den inklusiven und konsensbasierten Ansatz bei der Entwicklung von Normen auswirken. Bitkom sieht mit großer Besorgnis, dass anders als bei der etablierten Normung interessierte und betroffene Kreise (technische Experten) von der Erstellung technischer Spezifikation praktisch ausgeschlossen sein werden. Zudem gefährden solche Spezifikationen den Grundsatz, dass Normen überwiegend international erstellt und dann möglichst unverändert in das europäische Normensystem übernommen werden. Dies stellt ein wesentliches Element der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie dar (vgl. Erwägungsgrund 3 der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012). Diese Grundsätze der Normung müssen unbedingt aufrechterhalten werden
6. Erfassung von Sicherheitsbauteilen „Software ensuring safety functions, including AI systems“:
Es bleibt unklar inwieweit eine Konformitätsbewertung einer Maschine im Sinne eines Sicherheitsbauteils durchgeführt und damit das Schutzziel „Sicherheit“ nachgewiesen werden kann, wenn es sich „lediglich“ um eine Anwendungssoftware handelt und diese als solche in Verkehr gebracht wird. Wir sprechen uns daher für die Streichung von Nummer 18 im Annex II aus.
7. Authorised Representative
In Artikel 11 der geplanten Verordnung werden die Pflichten eines Bevollmächtigten gemäß NLF Vorgabe festgelegt, in Artikel 21 wird allerdings die Pflicht zur Durchführung der Konformitätsbewertungsverfahren dem Hersteller

oder seinem Bevollmächtigten auferlegt¹. Für diese Abweichung vom NLF gibt es keinen nachvollziehbaren Grund. und ist daher abzulehnen.

8. Offenlegung von Software Sourcecode gegenüber Marktüberwachungsbehörden:
„the source code or programmed logic of the safety related software to demonstrate the conformity of the machinery product [...] further to a reasoned request from a competent national authority to check compliance with the essential requirements as set out in Annex III;“
Software ist modular aufgebaut, ähnlich wie Hardware-Produkte. Hersteller haben Teile der Software in ihrer Designverantwortung, andere Teile (z.B. Betriebssystem, Firmware, Treiber für gewisse Komponenten etc.) werden zugekauft. Hersteller müssten also entlang der Lieferketten Zugang zu diesen Sourcecodes, oder weiteren detaillierten Konstruktionsdetails durch ihre Lieferanten erhalten. Dies sicherzustellen wird Herstellern aus Gründen des Schutzes von IP-Rechten nicht, oder nicht durchgängig möglich sein. Zudem stellt sich die Frage, wie die Behörden sicherstellen können, dass diese Sourcecodes Dritten keinesfalls zugänglich gemacht werden, um einen Know-how Transfer zu verhindern (mit ggf. eigenen Rechtsnachteilen und Schadensersatzpflicht gegenüber Lieferanten). Daneben ist offen, inwieweit eine Auswertung dieser Konstruktionsdetails einer Marktüberwachungsbehörde technisch überhaupt möglich ist, da dies aus unserer Sicht detailliertes Expertenwissen auf Produktebene erfordert.

¹ BESCHLUSS Nr. 768/2008/EG: (21) Weil der Hersteller den Entwurfs- und Fertigungsprozess in allen Einzelheiten kennt, ist er am besten für die Durchführung des gesamten Konformitätsbewertungsverfahrens geeignet. Die Konformitätsbewertung sollte daher auch weiterhin die ausschließliche Verpflichtung des Herstellers bleiben.

Bitkom represents more than 2,700 companies of the digital economy, including 2,000 direct members. Through IT- and communication services alone, our members generate a domestic annual turnover of 190 billion Euros, including 50 billion Euros in exports. The members of Bitkom employ more than 2 million people in Germany. Among these members are 1,000 small and medium-sized businesses, over 500 startups and almost all global players. They offer a wide range of software technologies, IT-services, and telecommunications or internet services, produce hardware and consumer electronics, operate in the digital media sector or are in other ways affiliated with the digital economy. 80 percent of the members' headquarters are located in Germany with an additional 8 percent both in the EU and the USA, as well as 4 percent in other regions of the world. Bitkom promotes the digital transformation of the German economy, as well as of German society at large, enabling citizens to benefit from digitalisation. A strong European digital policy and a fully integrated digital single market are at the heart of Bitkom's concerns, as well as establishing Germany as a key driver of digital change in Europe and globally.