**Bundesverwaltungsgericht**
**Tribunal administratif fédéral**
**Tribunale amministrativo federale**
**Tribunal administrativ federal**



Abteilung I
A-727/2016

# Urteil vom 13. Juli 2016

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiber Robert Lauko.

Parteien

**E-Mobility Stores AG,**
Gewerbestrasse 7, 6330 Cham,
vertreten durch
Dr. Urs Egli, Rechtsanwalt, und Riccardo Maisano,
Rechtsanwalt, epartners Rechtsanwälte AG,
Hardturmstrasse 11, 8005 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Eidgenössisches Starkstrominspektorat ESTI,**
Luppmenstrasse 1, 8320 Fehraltorf,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verkaufsverbot für Adapter aus Kabel/Adapterset, Modell Connect Everywhere (CH-Auslieferung), Typ ES-CE43.

## Sachverhalt:

**A.**
Die E-Mobility Stores AG mit Sitz in Cham ist im Handel mit Produkten und Accessoires im Bereich der E-Mobilität tätig und vertreibt über ihre Website das Kabel- bzw. Adapterset Connect Everywhere ES-CE43 für Fahrer des Elektrofahrzeugs der Marke Tesla Model S.

**B.**
Mit Schreiben vom 21. Oktober 2015 ersuchte das Eidgenössische Starkstrominspektorat ESTI die E-Mobility Stores AG, für das betreffende Kabel- bzw. Adapterset den Nachweis über die Erfüllung der grundlegenden Anforderungen gemäss Art. 4 der Verordnung vom 9. April 1997 über elektrische Niederspannungserzeugnisse (aNEV, SR 734.26; vgl. zur aktuellen Fassung der Verordnung E. 5) zu erbringen und forderte am 1. Dezember 2015 weitere Unterlagen nach (Fotografien von Stecker und Kupplung). Mit Schreiben vom 25. November sowie vom 31. Dezember 2015 reichte die E-Mobility Stores AG die angeforderten Konformitätserklärungen bzw. Fotografien ein.

**C.**
Mit Verfügung vom 6. Januar 2016 untersagte das ESTI der E-Mobility Stores AG den Verkauf diverser Adapter aus dem Set bis auf Weiteres (Dispositiv-Ziffer 1) und forderte diese auf, ihm bis zum 8. Februar 2016 mitzuteilen, an wen und in welcher Anzahl diese Erzeugnisses bereits geliefert worden seien und wer ihre Bezugsquelle sei (Dispositiv-Ziffer 2). Ausserdem wurde die E-Mobility Stores AG aufgefordert, dem ESTI für die bereits in Verkehr gebrachten Erzeugnisse einen konkreten Vorschlag zu unterbreiten, welche Massnahmen sie zu treffen gedenke, um diese Angelegenheit in Ordnung zu bringen (Dispositiv-Ziffer 3). Die schriftliche Mitteilung betreffend die Dispositiv-Ziffern 2 und 3 sei dem ESTI bis 8. Februar 2016 zuzustellen (Dispositiv-Ziffer 4). Bezüglich der Dispositiv-Ziffern 1–4 wurde einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen (Dispositiv-Ziffer 5).

**D.**
Am 3. Februar 2016 erhebt die E-Mobility Stores AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) Beschwerde gegen diese Verfügung und verlangt, die Verfügung des ESTI (nachfolgend: Vorinstanz) vom 6. Januar 2016 sei vollumfänglich aufzuheben. In prozessualer Hinsicht beantragt sie, der Beschwerde, eventualiter in Bezug auf die Dispositiv-Ziffern 2 und 3, ohne Verzug die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

**E.**
Mit Zwischenverfügung vom 5. Februar 2016 weist das Bundesverwaltungsgericht das allfällige Gesuch der Beschwerdeführerin um superprovisorische Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Beschwerde ab.

**F.**
Mit Schreiben vom 5. Februar 2016 teilt die Beschwerdeführerin der Vorinstanz die Namen der Erwerber des Kabel- bzw. Adaptersets ES-CE43 mit und schlägt als Massnahme vor, die betroffenen Kunden erneut auf die in der Anleitung aufgeführten Punkte hinzuweisen und zu betonen, dass die Warnetiketten nicht entfernt werden dürften.

**G.**
In ihrer Vernehmlassung vom 7. März 2016 schliesst die Vorinstanz auf vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung sei zu Recht erfolgt.

**H.**
Mit Zwischenverfügung vom 9. März 2016 weist das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab, soweit es darauf eintritt.

**I.**
In ihrer Stellungnahme vom 4. April 2016 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest.

**J.**
Am 26. April 2016 reicht die Vorinstanz eine Duplik ein und nimmt zu den Argumenten der Beschwerdeführerin erneut Stellung.

**K.**
Mit Schlussbemerkungen vom 13. Mai 2016 bekräftigt die Beschwerdeführerin ihre Rechtsbegehren.

**L.**
Mit Schreiben vom 27. Mai bzw. vom 9. Juni 2016 halten die Vorinstanz und die Beschwerdeführerin an ihren Ausführungen fest.

**M.**
Auf die Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindenden

Dokumente wird in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen, soweit sie für die Beurteilung der Beschwerde von Bedeutung sind.

## Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

**1.**

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen des ESTI zuständig (Art. 23 des Bundesgesetzes betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 [EleG, SR 734.0] i.V.m. Art. 21 EleG und Art. 31 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

**1.2** Die Beschwerdeführerin ist formelle Adressatin der angefochtenen Verfügung und durch diese auch materiell beschwert. Sie ist folglich in Anwendung von Art. 48 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

**1.3** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs.1 VwVG) ist demnach einzutreten.

**2.**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

Die Vorinstanz amtet in einem Bereich, in dem elektrotechnische Fachfragen zu beantworten sind. In diesem Grenzbereich zwischen Rechtsanwendung und Ermessensbetätigung lassen die Gerichte in ständiger Praxis Zurückhaltung walten. Bei der Beurteilung von Fachfragen darf der Vorinstanz daher ein gewisser Ermessens- und Beurteilungsspielraum belassen werden, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (Urteil des BVGer A-5060/2014 vom 18. Juni 2015 E. 2 m.w.H.; vgl. BGE 133 II 35 E. 3).

**3.**
Die Beschwerdeführerin rügt, der Vorinstanz seien schwere Verfahrensfehler unterlaufen. Sie habe ihr zu keinem Zeitpunkt die Möglichkeit gegeben, sich zum Verfahren und zu den konkreten Bedenken zu äussern bzw. sich wirksam zu verteidigen. Mit Schreiben vom 21. Oktober 2015 sei ihr lediglich die Verfahrenseröffnung angezeigt und sie angehalten worden, Konformitätsnachweise oder ähnliche Dokumente beizubringen. Auch mit Schreiben vom 1. Dezember 2015 habe ihr die Vorinstanz keine Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt, sondern sich darauf beschränkt, von ihr Unterlagen einzufordern. Angesichts der Schwere des drohenden Eingriffs und der Tatsache, dass sie damals nicht anwaltlich vertreten gewesen sei, hätte sie ausdrücklich zur Stellungnahme eingeladen werden müssen. Die Vorinstanz habe es zudem verpasst, ihr anzuzeigen, welche technischen Standards sie zur Beurteilung der strittigen Adapter heranzuziehen gedenke.

**3.1** Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101] und Art. 29 VwVG) umfasst das Recht der Parteien, sich vor Erlass einer Verfügung zu äussern (vgl. Art. 30 Abs. 1 VwVG.). Als Spezialbestimmung in Bezug auf Art. 29 Abs. 2 BV gewährt Art. 20 Abs. 5 aNEV dem Inverkehrbringer ein ausdrückliches Recht auf Gelegenheit zur Stellungnahme vor der Anordnung einer Überprüfung durch die Kontrollstelle (vgl. Urteil des BVGer A-2391/2009 vom 23. November 2009 E. 5.4).

Die Vorinstanz verfügte das Verkaufsverbot unmittelbar nach der Kontrolle der eingereichten Unterlagen gestützt Art. 21 Abs. 1 aNEV, ohne eine sicherheitstechnische Überprüfung i.S.v. Art. 20 Abs. 2 bzw. Abs. 3 aNEV durchzuführen. Für diesen Fall schreibt die aNEV keine besondere Anhörung des Betroffenen vor Erlass der Massnahme vor. Der Sachverhalt ist daher nach der allgemeinen Bestimmung von Art. 30 Abs. 1 VwVG zu beurteilen.

**3.2** Die Vorinstanz beruft sich in ihrer Verfügung auf eine besondere Dringlichkeit, die es ihr gemäss Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG erlaubt habe, auf eine vorgängige Anhörung zu verzichten. Es sei ihr ein Anliegen, das Inverkehrbringen gefährlicher elektrischer Erzeugnisse in der Schweiz schnellstmöglich zu untersagen, nachdem sie davon Kenntnis erhalten habe. Nur durch ein sofort wirksames Verkaufsverbot könne die Brandgefahr ohne Verzug beseitigt werden.

**3.2.1** Die Behörde braucht die Parteien im erstinstanzlichen Verfahren vor Verfügungserlass dann nicht anzuhören, wenn Gefahr im Verzug ist, ihnen die Beschwerde gegen die Verfügung zusteht, keine andere Bestimmung des Bundesrechts einen Anspruch auf vorgängige Anhörung gewährleistet und die Verweigerung des rechtlichen Gehörs nicht unverhältnismässig ist (vgl. Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG sowie zur Verhältnismässigkeit: WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 30 Rz. 84 f.). Nachdem gegen die angefochtene Verfügung die Beschwerde an das mit umfassender Kognition (Art. 49 VwVG) ausgestattete Bundesverwaltungsgericht offensteht (vgl. WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 30 Rz. 77) und keine spezialgesetzlich von Art. 30 VwVG abweichende Regelungen bestehen, ist zu prüfen, ob die Kriterien der besonderen Gefahrensituation und der Verhältnismässigkeit bei Erlass der Verfügung erfüllt waren.

**3.2.2** Gefahr im Verzug liegt dann vor, wenn die Betroffenen aufgrund wichtiger Anliegen und zeitlicher Dringlichkeit nicht vorgängig angehört werden können. Der befürchtete Nachteil muss indessen aufgrund objektiver Anhaltspunkte wahrscheinlich sein, ohne dass eine Fehleinschätzung jedoch völlig auszuschliessen wäre (zum Ganzen BVGE 2009/61 E. 4.1.1; WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 30 Rz. 68 f.; vgl. auch PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Art. 30 Rz. 28, der eine Beurteilung des Sachverhaltes durch die Behörde ex ante genügen lassen will).

In der angefochtenen Verfügung vom 6. Januar 2016 stellte die Vorinstanz aufgrund von sicherheitstechnischen Mängeln (Überbelastung der Elemente CEE16 und T15 sowie unzulässige Kombination eines dreipoligen Steckers mit einer fünfpoligen Kupplung) eine erhebliche Gefahr für Personen im Verzugsfall fest. Sie verzichtete dementsprechend auf eine (explizite) vorgängige Anhörung der Beschwerdeführerin und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Wie das Bundesverwaltungsgericht bereits mit Zwischenverfügung vom 9. März 2016 entschieden hat, erweist sich die Annahme der Vorinstanz, dass von der Kombination der verkauften Einzelteile auch bei bestimmungsgemässem Gebrauch bzw. sog. freizügiger Verwendung eine Brandgefahr ausgehe, als stichhaltig (vgl. auch E. 5.2.4 f.). Entgegen dem Einwand der Beschwerdeführerin bestand mehr als nur eine theoretische bzw. abstrakte Gefährdungslage

und damit ein hinreichender Grund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung. Folglich ist auch die betreffende Voraussetzung von Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG erfüllt.

**3.2.3** Auf die vorgängige Anhörung darf nur dann gänzlich verzichtet werden, wenn der besonderen Gefahrensituation nicht durch eine mildere Massnahme gleichermassen Rechnung getragen werden kann (WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 30 Rz. 79). So kann die Behörde dem Gebot der Eile unter Umständen auch dadurch nachkommen, dass sie dem Betroffenen gegenüber eine kurze Vernehmlassungsfrist von wenigen Tagen ansetzt oder superprovisorisch eine zeitlich befristete vorsorgliche Massnahme mit anschliessender Anhörung anordnet (BVGE 2009/61 E. 4.1.2; vgl. WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 30 Rz. 79).

Im Unterschied zu dem in BVGE 2009/61 beurteilten Sachverhalt hat die Vorinstanz nicht unmittelbar nach Konsultation der Internetseite der Beschwerdeführerin und ohne jegliche Stellungnahme der Betroffenen ein Verkaufsverbot für die Adapter verfügt. Der angefochtenen Verfügung gingen vielmehr zwei Schreiben der Vorinstanz vom 21. Oktober bzw. vom 1. Dezember 2015 voraus, mit denen die Beschwerdeführerin ersucht wurde, für das betreffende Kabel- bzw. Adapterset den Nachweis über die Erfüllung der grundlegenden Anforderungen gemäss Art. 4 aNEV zu erbringen. Es ist zu prüfen, ob die Vorinstanz damit dem Gehörsanspruch der Beschwerdeführerin Genüge getan bzw. diesen angesichts der zeitlichen Dringlichkeit der Massnahme in verhältnismässiger Weise eingeschränkt hat.

**3.2.4** Als Mitwirkungsrecht umfasst der Anspruch auf rechtliches Gehör alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (Urteil des BGer 8C_183/2015 vom 17. November 2015 E. 4.2). Um den Betroffenen eine Stellungnahme zu ermöglichen, muss ihnen die Verwaltungsbehörde den voraussichtlichen Inhalt der Verfügung (zumindest die wesentlichen Elemente) bekannt geben, sofern sie diese nicht selbst beantragt haben oder deren Inhalt voraussehen konnten (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 1681). Dazu gehören unter Umständen auch Rechtsnormen oder Begründungen, die als Grundlagen der Verfügung dienen sollen (vgl. auch BGE 126 I 19 E. 2c ff.). Der Anspruch auf rechtliches Gehör kann dann erforderlich machen, dass eine Behörde, bevor sie in Anwendung einer unbestimmt gehaltenen Norm oder

in Ausübung eines besonders grossen Ermessensspielraums einen Entscheid von grosser Tragweite für die Betroffenen fällt, diese über ihre Rechtsauffassung orientiert und ihnen Gelegenheit bietet, dazu Stellung zu nehmen (zum Ganzen Urteil A-2391/2009 E. 5.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1681 mit Hinweis auf BGE 128 V 272 E. 5b/dd; BGE 127 V 431 E. 2b/cc).

Im Allgemeinen besteht jedoch kein Anspruch auf genaue Kenntnis der schlussendlich getroffenen Massnahme und ihrer rechtlichen Begründung (vgl. Urteil des BVGer A-3436/2015 vom 30. Dezember 2015 E. 4.1.2). Vom Anhörungsrecht ebenfalls nicht erfasst ist die Beweiswürdigung. In diesem Sinne ist die Behörde nicht verpflichtet, der betroffenen Person mitzuteilen, wie sie den Sachverhalt zu würdigen gedenkt (vgl. Urteil des BVGer E-4275/2012 vom 25. März 2014 E. 6.2). Der Gehörsanspruch verlangt auch nicht, dass eine Partei die Gelegenheit erhalten muss, sich zu jedem möglichen Ergebnis zu äussern, das von der entscheidenden Behörde ins Auge gefasst wird. Es lässt sich nicht generell, sondern nur unter Würdigung der konkreten Interessenlage beurteilen, wie weit das Äusserungsrecht geht. Wegleitend muss der Gedanke sein, einer Partei zu ermöglichen, ihren Standpunkt in einem Verfahren wirksam zur Geltung zu bringen (Urteil A-3436/2015 E. 4.1.2 mit Hinweis; vgl. Urteil 8C_183/2015 E. 4.2).

**3.2.5** Wie dargelegt, erfolgte die Verfügung für die Beschwerdeführerin nicht unerwartet. Zwar legte die Vorinstanz in den beiden Schreiben keine konkreten Sicherheitsbedenken gegen das Adapterset dar, sondern begnügte sich mit dem Hinweis auf die Erfüllung der grundlegenden Anforderungen der elektrischen Sicherheit. Aus ihrer zweiten Mitteilung geht aber hervor, dass jeweils Stecker und Kupplung einer näheren Kontrolle unterzogen werden sollten, womit die Bedenken konkretisiert wurden.

Sodann ist zu berücksichtigen, dass sich die Beschwerdeführerin in ihrem Antwortschreiben vom 31. Dezember 2015 von sich aus zur (Dauer-)Belastung der Adapter geäussert und namentlich auf den Sicherheitswimpel bzw. die angegebenen Maximalwerte hingewiesen hat. Die von ihr beigelegte Anleitung geht ausführlich auf die Gefahr einer Überbelastung ein und empfiehlt als Vorsichtsmassnahme während des Ladevorgangs einen manuellen Wärmetest an Stecker und Kabel durch den Benutzer. Offensichtlich war sich die Beschwerdeführerin damit des Risikos einer zu hohen Belastung der Adapter bewusst. Insofern konnte bzw. musste sie spätestens

nach Erhalt der zweiten Mitteilung auch den Inhalt und die ungefähre Begründung der gegen sie erlassenen Verfügung in groben Zügen voraussehen. Es wäre ihr jedenfalls im Rahmen ihrer Mitwirkungsobliegenheit möglich gewesen, zu der ihr offenbar bekannten Sicherheitsproblematik weitergehend Stellung zu nehmen oder sich bei der Vorinstanz zu den Einzelheiten der bestehenden Sicherheitsbedenken zu erkundigen (vgl. dazu Art. 13 VwVG sowie Art. 10 Abs. 1 aNEV). Die Vorinstanz durfte ihrerseits bei der Beschwerdeführerin als Aktiengesellschaft mit dem statutarischen Zweck der "Entwicklung und Herstellung [sowie des Handels] mit Zubehör, Bau- und Ersatzteilen für Fahrzeuge und Infrastruktur der E-Mobilität" ein gewisses Mass an Fachwissen über die elektrische Sicherheit von Kabelverbindungen voraussetzen. Daher fällt es auch nicht entscheidend ins Gewicht, dass es sich beim Streitgegenstand – aus der Perspektive des Gerichts – um eine komplexe, technische Materie handelt.

Angesichts der zeitlichen Dringlichkeit der Massnahme ist es folglich nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Beschwerdeführerin im Vorfeld nicht explizit einlud, zu den Vorwürfen und dem darauf gestützten Verkaufsverbot Stellung zu nehmen. Eine Gehörsverletzung ist diesbezüglich zu verneinen.

**4.**

Weiter bemängelt die Beschwerdeführerin, die angefochtene Verfügung sei ungenügend begründet. Sie beziehe sich auf den äusserst unbestimmten und weit formulierten Art. 3 aNEV, welche nicht ausreichend konkretisiert werde. Nach einer kurzen Schilderung der möglichen Gefahren bei Verwendung der strittigen Adapter werde pauschal auf die Standards SEV 1011 und EN 60309-1 verwiesen. Dabei begründe die Vorinstanz mit keinem Wort, inwiefern die Gefährdungsmöglichkeit im Widerspruch zu den komplexen Standards stehe bzw. gegen welche konkreten Bestimmungen die Adapter verstossen sollten. Von jedem elektrischen Erzeugnis gehe eine gewisse Gefahr aus, wie etwa die Möglichkeit einer Überbelastung durch zu hohe Stromstärke. Dies allein stelle noch nicht per se eine Verletzung von Art. 3 und 9 aNEV bzw. eine Unvereinbarkeit mit technischen Standards dar. Die Vorinstanz lege auch nicht dar, weshalb sie die von ihr eingereichten Konformitätserklärungen für unzureichend oder unzutreffend halte. Schliesslich sei die Begründung lückenhaft, weil neben den beiden genannten offenbar auch andere Standards zur Beurteilung herangezogen worden seien.

**4.1**

**4.1.1** Die Begründungspflicht ist ein Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV (vgl. auch Art. 35 Abs. 1 VwVG sowie HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, Rz. 838). Sie soll verhindern, dass sich die verfügende Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und es den Betroffenen ermöglichen, eine Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anfechten zu können. Die sachgerechte Anfechtung einer Verfügung ist nur dann möglich, wenn sich sowohl der Betroffene als auch die Rechtsmittelinstanz ein Bild über deren Tragweite machen können. Somit müssen in jedem Fall die Überlegungen angeführt werden, von denen sich die zuständige Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihre Verfügung stützt. Dabei darf sie sich jedoch auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Die Anforderungen an die Begründungsdichte sind je nach Komplexität des Sachverhalts und/oder des der Behörde eingeräumten Ermessensspielraums unterschiedlich (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-2588/2013 vom 4. Februar 2016 E. 2.5 m.w.H.; BVGE 2012/23 E. 6.1.2; BGE 136 V 351 E. 4.2).

**4.1.2** Bei Verstössen gegen die Begründungspflicht wird der Mangel als behoben erachtet, wenn die Rechtsmittelbehörde eine hinreichende Begründung liefert oder wenn die unterinstanzliche Behörde anlässlich der Anfechtung ihres Entscheides eine genügende Begründung nachschiebt, etwa in der Vernehmlassung (vgl. Urteile des BVGer A-1747/2015 vom 10. November 2015 E. 3.4.6 und A-821/2013 vom 2. September 2013 E. 3.2.3 f.; BGE 126 V 130 E. 2b mit Hinweisen; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2013, Rz. 3.114).

**4.2**

**4.2.1** Die Begründung der Vorinstanz ist zwar knapp ausgefallen und gibt die im Rahmen von Art. 9 aNEV herangezogenen Standards nur rudimentär wieder. Allerdings stützt sich die Verfügung vorab auf die allgemeine Bestimmung von Art. 3 aNEV, wonach Niederspannungserzeugnisse bei bestimmungsgemässem und möglichst auch voraussehbarem unsachgemässem Betrieb oder Gebrauch sowie in voraussehbaren Störfällen weder Personen noch Sachen gefährden dürfen. Diese Voraussetzungen sind laut der Vorinstanz nicht erfüllt, weil beim Erzeugnis "Adapter CEE16 auf CEE32" das Element CEE16 für einen Bemessungsstrom von lediglich 16A

ausgelegt sei. Bei Benützung des Adapters mit dem maximalen Bemessungsstrom (32A bei CEE32) könne es zu einer gefährlichen Überlastung des Erzeugnisses kommen. Die gleiche Gefahr bestehe auch beim Erzeugnis "Adapter Schweiz T15 auf CEE16", da das Element T15 auf einen Bemessungsstrom von lediglich 10A ausgelegt sei.

Mit dieser Begründung legte die Vorinstanz die Sicherheitsgefahr dar, die sich aus der Kombination der eingesetzten Bauteile ergeben soll. Weiter führte sie aus, dass bei den Erzeugnissen "Adapter CEE 7/7 Schuko auf CEE16", "Adapter CEE 230V 16A blau auf CEE16" und "Adapter CEE 230V 32A blau auf CEE32" an einen dreipoligen Stecker eine fünfpolige Kupplung angeschlossen werde, wodurch die CEE16 5Pol. bzw. CEE32 5Pol. Kupplungen nicht mehr ordnungsgemäss als freizügige Steckdosen mit 3 x 400 V eingesetzt werden könnten (L2 und L3 seien jeweils stromlos). Eine solche Kombination sei nicht zulässig. Aus letzterer Formulierung wird ersichtlich, dass die Vorinstanz aufgrund der Konfiguration der betreffenden Kabelverbindungen zumindest die anerkannten Regeln der Technik nach Art. 9 Abs. 1 aNEV verletzt sieht.

**4.2.2** Die Vorinstanz verweist betreffend "Haushaltsteckvorrichtungen" pauschal auf die Anforderungen nach der schweizerischen Norm SEV 1011 bzw. gemäss EN 60309-1 für Stecker, Steckdosen und Kupplungen für industrielle Anwendungen und nennt keine konkreten Normverstösse. Eine eingehendere Erläuterung wäre wünschenswert gewesen, nachdem im Rahmen von Art. 9 Abs. 2 und 3 aNEV die verschiedenen technischen Standards grundsätzlich zu berücksichtigen sind. Andererseits darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Vorinstanz ihre Anordnung unter Zeitdruck erlassen musste. Der angefochtenen Verfügung lassen sich trotz der knappen Begründung die wesentlichen Überlegungen entnehmen, von denen sich die Vorinstanz leiten liess. Bei der ausreichenden Dimensionierung der verwendeten elektrischen Bauteile handelt es sich ausserdem um einen elementaren physikalischen Sicherheitsgrundsatz, der keiner ausführlichen rechtlichen Begründung bedarf und auch ohne besonderes Fachwissen einleuchtet. Umso mehr muss dies gegenüber einer Adressatin wie der Beschwerdeführerin gelten, die sich auf den Vertrieb elektrischer Erzeugnisse spezialisiert (vgl. E. 3.2.5). Auf Nachfrage der Beschwerdeführerin nannte die Vorinstanz in ihrer E-Mail vom 8. Januar 2016 schliesslich die Bestimmungen Ziff. 14.3 f. der Norm IEC 60884-2-7, gegen welche die beispielhaft aufgeführten Erzeugnisse "Adapter CEE16 auf CEE32" und "Adapter CEE 7/7 Schuko auf CEE16" verstossen sollen. Ferner gab sie die Begriffsdefinition für "freizüglich verwendbare" Steckdosen gemäss

Niederspannungs-Installationsnorm SN 411000 (nachfolgend: NIN) B+E Ziff. 4.1.1.3.2 wieder, wobei die bemängelten Stecker und Kupplungen in NIN B+E Fig. 5.1.1.1.2 aufgeführt seien.

**4.2.3** Entgegen ihrer Behauptung war die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin demnach in der Lage, die Verfügung sachgerecht anzufechten. In ihrer Beschwerdeschrift äusserte sie sich etwa einlässlich zur bestrittenen Gefahr einer Überbelastung und nannte auch Mehrfachstecker als zulässige Vergleichsbeispiele. In Anbetracht der E-Mail vom 8. Januar 2016 hätte sie ihre Rüge, wonach IEC 60884-2-7 auf die streitbetroffenen Adapter nicht anwendbar sei, bereits in ihrer Beschwerdeschrift vorbringen können. Dass sie sich nicht zu sämtlichen Normen, auf welche die Vorinstanz in ihren Stellungnahmen (zusätzlich) Bezug nimmt, äussern konnte, bleibt angesichts des grundsätzlichen Charakters der vorliegenden Sicherheitsgefahr ohne Belang. Die kurze Begründung der angefochtenen Verfügung hat sich mithin nicht entscheidend zu Lasten der Beschwerdeführerin ausgewirkt. Daran ändert nichts, dass sich die Vorinstanz in der Verfügung zu den eingereichten Konformitätserklärungen nicht geäussert hat. Aus ihrer Aufforderung vom 1. Dezember 2015 geht hervor, dass sie die grundlegenden Anforderungen allein gestützt auf die eingereichten Unterlagen nicht beurteilen konnte und daher auf Fotografien zu den Steckverbindungen angewiesen war.

**4.2.4** Selbst wenn von einer mangelhaft begründeten Verfügung auszugehen wäre, wäre die betreffende Gehörsverletzung jedenfalls als leicht einzustufen und angesichts der einlässlichen Stellungnahmen der Vorinstanz im Beschwerdeverfahren als geheilt zu betrachten.

**5.**

Gemäss Art. 3 Abs. 1 EleG erlässt der Bundesrat Vorschriften zur Vermeidung von Gefahren und Schäden, welche durch Stark- und Schwachstromanlagen entstehen. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat die ursprüngliche Verordnung vom 9. April 1997 über elektrische Niederspannungserzeugnisse (aNEV, SR 734.26) erlassen, welche der angefochtenen Verfügung zu Grunde liegt. Mit Erlass der Verordnung vom 25. November 2015 über elektrische Niederspannungserzeugnisse (NEV, SR 734.26) wurde diese Verordnung inzwischen aufgehoben und ersetzt (vgl. Art. 29 NEV). Die revidierte NEV trat am 20. April 2016 und damit während des laufenden Verfahrens in Kraft.

Die Frage der Anwendung von neuem Recht auf hängige Verfahren muss in erster Linie vom Gesetz beantwortet werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 324). Gemäss der Übergangsbestimmung in Art. 30 NEV dürfen Niederspannungserzeugnisse, die nach der bisherigen Verordnung auf dem Markt bereitgestellt werden, auch weiterhin auf dem Markt bereitgestellt werden, falls sie die grundlegenden Anforderungen der bisherigen Verordnung erfüllen und vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung in Verkehr gebracht wurden. Wie es sich übergangsrechtlich um Erzeugnisse verhält, die nach Art. 4 Abs. 2 aNEV von den grundlegenden Anforderungen ausgenommen sind (vgl. dazu sogleich E. 5.1.2), regelt die Bestimmung nicht. Der Erläuternde Bericht des Bundesamts für Energie BFE zur NEV vom 27. Januar 2015 (nachfolgend: Erläuternder Bericht) hält auf S. 6 allerdings fest, dass alle Erzeugnisse, die sich bereits rechtmässig im Handel ("auf dem Markt") befänden, auch weiterhin gehandelt werden könnten und dass nach bestehendem Recht ausgestellte Bescheinigungen ihre Gültigkeit behielten. Es ist somit davon auszugehen, dass der Verordnungsgeber eine umfassende Besitzstandsgarantie angestrebt hat, weshalb primär zu überprüfen ist, ob das Vertriebsverbot aufgrund der bis zum 19. April 2016 geltenden Fassung der Niederspannungsverordnung zu Recht ausgesprochen wurde (vgl. aber auch die Überprüfung nach neuer NEV in E. 6).

**5.1** Gemäss Art. 3 aNEV dürfen Niederspannungserzeugnisse bei bestimmungsgemässem und möglichst auch bei voraussehbarem unsachgemässem Betrieb oder Gebrauch sowie in voraussehbaren Störfällen weder Personen noch Sachen gefährden.

**5.1.1** Niederspannungserzeugnisse zur Verwendung mit einer Nennspannung zwischen 50 V und 1000 V Wechselspannung oder zwischen 75 V und 1500 V Gleichspannung müssen den grundlegenden Anforderungen nach Anhang I der Richtlinie 2006/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen (kodifizierte Fassung; nachfolgend: Niederspannungsrichtlinie) entsprechen (Art. 4 Abs. 1 aNEV). Ausgenommen sind Erzeugnisse und Bereiche, die in Anhang II der Niederspannungsrichtlinie aufgeführt sind (Art. 4 Abs. 2 aNEV). Dazu gehören unter anderem Haushaltssteckvorrichtungen.

Nach Art. 6 Abs. 1 aNEV muss, wer ein Niederspannungserzeugnis in Verkehr bringt, eine Konformitätserklärung vorlegen, aus welcher hervorgeht,

dass das Niederspannungserzeugnis den grundlegenden Anforderungen entspricht. Das BFE bezeichnet im nichtmilitärischen Einsatzbereich im Einvernehmen mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) die technischen Normen, welche geeignet sind, die grundlegenden Anforderungen zu konkretisieren (Art. 5 Abs. 1 aNEV). Werden Niederspannungserzeugnisse nach den technischen Normen nach Art. 5 aNEV hergestellt, so wird vermutet, dass die grundlegenden Anforderungen erfüllt sind (Art. 7 Abs. 1 aNEV). Werden diese Normen nicht oder nur teilweise angewendet, so muss der Inverkehrbringer nachweisen können, dass die grundlegenden Anforderungen auf andere Weise eingehalten werden (Art. 7 Abs. 2 aNEV). Er muss technische Unterlagen zur Verfügung halten, welche es der Kontrollstelle erlauben, die Einhaltung der grundlegenden Anforderungen zu überprüfen (Art. 7 Abs. 3 aNEV).

**5.1.2** Niederspannungserzeugnisse, die nicht in den Geltungsbereich der Niederspannungsrichtlinie fallen oder in Anhang II der Niederspannungsrichtlinie aufgelistet sind (sog. besondere Niederspannungserzeugnisse), dürfen nach Art. 9 Abs. 1 aNEV nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie den anerkannten Regeln der Technik entsprechen. Als anerkannte Regeln der Technik gelten insbesondere die international harmonisierten Normen der International Electrotechnical Commission (IEC) und des Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (CENELEC), und wo solche fehlen, schweizerische Normen (Art. 9 Abs. 2 aNEV). Bestehen keine spezifischen technischen Normen, so sind sinngemäss anwendbare Normen oder allfällige technische Weisungen zu berücksichtigen (Art. 9 Abs. 3 aNEV). Wer ein Niederspannungserzeugnis nach Art. 9 Abs. 1 aNEV in Verkehr bringt, muss nachweisen können, dass es den anerkannten Regeln der Technik entspricht (Art. 10 Abs. 1 aNEV).

**5.2** Beide Seiten gehen übereinstimmend davon aus, dass für ein Erzeugnis, für welches eine Konformitätserklärung vorliegt, die Vermutung besteht, dass es den grundlegenden Anforderungen an die Sicherheit entspricht (vgl. Art. 7 Abs. 1 aNEV). Unbestritten ist ferner, dass die Vorinstanz auch eine Konformitätserklärung berücksichtigt, welche im Anwendungsbereich von Art. 9 aNEV ausgestellt wurde. Wie die Vorinstanz zu Recht annimmt, bildet eine Konformitätserklärung aber keinen Beweis dafür, dass die aNEV eingehalten ist. Das ESTI kann gemäss Art. 20 Abs. 3 aNEV eine sicherheitstechnische Überprüfung anordnen, wenn aus dem Nachweis nach Art. 6 oder 10 aNEV nicht hinreichend hervorgeht, dass ein Niederspannungserzeugnis den Anforderungen entspricht (Bst. a), oder wenn

Zweifel bestehen, ob ein Niederspannungserzeugnis mit den eingereichten Unterlagen übereinstimmt (Bst. b).

**5.2.1** Die Vorinstanz hält die eingereichten Konformitätserklärungen für ungenügend. So nenne etwa die von der Elektrotechnik Falk GbR ausgestellte Konformitätserklärung unter anderem auch die Norm IEC 60364-7-704 betreffend das Errichten von Niederspannungsanlagen. Der genannte Teil 7-704 dieser Norm betreffe die Anforderungen für Betriebsstätten, Räume und Anlagen besonderer Art wie Baustellen und habe mit den zur Diskussion stehenden Ladeadaptern nichts zu tun. Die Konformitätserklärung der ELGAT Elektrotechnika führe ihrerseits die Norm EN 61439-2 auf, welche sich auf die elektrische Energieverteilung in Gebäuden und industriellen Anlagen beziehe und ebenfalls in keinem Zusammenhang zu den vom Verkaufsverbot erfassten Adaptern stehe. Dass die einzelnen Komponenten geprüft worden seien, garantiere noch kein sicheres Produkt, denn diese müssten aufeinander abgestimmt sein. Im Übrigen lasse die Tatsache, dass eine Norm auf einer Konformitätserklärung aufgeführt sei, nicht auf deren Einhaltung schliessen. In Zweifelsfällen ordne das ESTI daher eine sicherheitstechnische Überprüfung an. Vorliegend sei es jedoch nicht um einen Zweifelsfall gegangen. Aufgrund der eingereichten Bilder habe das ESTI ohne Weiteres feststellen können, dass die fraglichen Adapter den Normen EN 60309-1 und SEV 1011 widersprächen, weil sie in sich verschiedene Stromstärken aufwiesen und es damit zu einer gefährlichen Überbelastung des Produktes kommen könne. Der einfache Grundsatz, wonach Stecker und Kupplung für dieselbe maximale Stromstärke ausgelegt sein müssten, sei nicht eingehalten.

In ihren Stellungnahmen beruft sich die Vorinstanz auf eine Reihe von internationalen Normen, aus denen sich der genannte Grundsatz ergeben soll: Ziff. 4.1 und 5.2 (Tabelle 1) EN 60309-1:1999 (Stecker, Steckdosen und Kupplungen für industrielle Anwendungen), Ziff. 8 SEV 1011:2009/A1:2012 (Stecker und Steckdosen für den Hausgebrauch und ähnliche Zwecke – A1: Abzweig- und Zwischenstecker, Verlängerungskabel, Steckdosenleisten sowie Reise- und Fixadapter), Ziff. 5.2 und 14.13 EN 61316:1999 (Leitungsroller für industrielle Anwendung), Ziff. 14.3 f. IEC 60884-2-7:2011 (Prises de courant pour usages domestiques et analogues), Ziff. 6.3.2 EN 61851-1:2011 (Elektrische Ausrüstung von Elektro-Strassenfahrzeugen). Die Stecker Typ 15 und CEE 7/7 fielen als Steckvorrichtung für den Hausgebrauch unter die Norm SEV 1011:2009/A1:2012, wobei der "Adapter CEE7/7 Schuko auf CEE 16" so-

wie "Schweiz T 15 auf CEE16" Stecker für den Hausgebrauch mit Industriesteckvorrichtungen kombiniere und damit von beiden Normen erfasst sei.

**5.2.2** Die Beschwerdeführerin erachtet die von ihr eingereichten Konformitätserklärungen als genügend und bestreitet die Anwendbarkeit der aufgelisteten Industrienormen sowie den Verstoss gegen anerkannte Regeln der Technik. Die Tatsache, dass Ziff. 4.1 EN 60309-1 bestimmte Nennströme nicht erwähne, bedeute kein Verbot der betreffenden Adapter. Diese stellten sodann weder Reiseadapter noch Leitungsroller oder Verlängerungskabel dar. Die von der Vorinstanz zitierten Normen liessen nicht auf einen technischen "Grundsatz" schliessen, wie ihn die Vorinstanz verstanden wissen wolle. Andernfalls wäre dieser Grundsatz nicht nur in spezifischen Sondervorschriften, sondern auch in EN 60309-1 wiedergegeben.

**5.2.3** Auf die Begründung der Vorinstanz, weshalb die betreffenden Konformitätserklärungen ungenügend seien, geht die Beschwerdeführerin nicht weiter ein und bestreitet das Vorbringen lediglich pauschal. Aufgrund ihrer Pflicht, die Einhaltung der anerkannten Regeln der Technik nachzuweisen (vgl. Art. 10 Abs. 1 aNEV), hätte es jedoch an ihr gelegen, die betreffenden Argumente wenigstens substantiiert zu entkräften. Die Beschwerdeführerin vermag mit ihrer Argumentation auch im Übrigen nicht durchzudringen. Wohl mag es zutreffen, dass die von der Vorinstanz aufgeführten Industrienormen gemäss ihrem Wortlaut auf den vorliegend strittigen Fall nicht unmittelbar anwendbar sind und die Norm EN 60309-1 den Grundsatz der aufeinander abgestimmten Dimensionierung der einzelnen stromführenden Bestandteile nicht explizit statuiert. Indessen sind gemäss Art. 9 Abs. 3 aNEV, soweit keine spezifischen technischen Normen einschlägig sind, auch sinngemäss anwendbare Normen zu berücksichtigen. Der Verweis in Art. 9 Abs. 2 aNEV auf die international harmonisierten bzw. schweizerischen Normen bedeutet nicht, dass ein Erzeugnis bei deren Einhaltung in jedem Fall den anerkannten Regeln der Technik entspricht und zulässig ist. Obwohl Verlängerungskabel und Leistungsroller einen anderen Verwendungszweck haben, sind keine überzeugenden Gründe ersichtlich, weshalb der diesbezüglich festgelegte Grundsatz der aufeinander abgestimmten Nennstromstärken nicht auch auf das vorliegende Adapterset anwendbar sein sollte. Unabhängig von der kürzeren Kabellänge schaffen auch die beanstandeten Adapter die Möglichkeit, dass über eine kleiner dimensionierte Kupplung ein grösser dimensionierter Verbraucher angeschlossen wird, womit die Gefahr einer Überbelastung offensichtlich ist.

**5.2.4** Nach der unbestritten gebliebenen Darlegung der Vorinstanz sind Steckdosen häufig eine oder sogar zwei Stufen übersichert. Auch diene der Leistungsschutzschalter ausschliesslich dem Schutz der Leitung der Hausinstallation und nicht dem Schutz der Steckvorrichtung oder des Verbrauchers. Letzterer erfolge ausschliesslich durch konstruktive Massnahmen wie der korrekten Bemessung der Steckvorrichtung, des Anschlusskabels und der im Verbraucher verbauten Bauteile. Die einzelnen Komponenten sind vorliegend bezüglich Nennstrom und Nennspannung, wie die Vorinstanz als Fachbehörde im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums überzeugend darlegt (vgl. E. 2), falsch bemessen und erzeugen dadurch eine Brandgefahr.

Weiter führt die Vorinstanz in einleuchtender Weise aus, die bestimmungsgemässe Verwendung sei losgelöst davon zu betrachten, wofür die Adapter vertrieben würden. Warnetiketten, Gebrauchsanweisung und die angebliche technische Affinität der Benutzer müssten insofern unbeachtlich bleiben. Um eine Steckdose der freizügigen Verwendung zu entziehen, seien nach Möglichkeit technische Massnahmen zu ergreifen. Das Anbringen von Warnaufschriften sei ausschliesslich im Zusammenhang mit der Versorgung durch eine unterbrechungsfreie Stromversorgung (USV), unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Dies entspricht einem weiten Verständnis des "bestimmungsgemässen Gebrauch" i.S.v. Art. 3 aNEV, welche nach Auffassung der Vorinstanz auch die sog. freizügige Verwendung gemäss NIN B+E 4.1.1.3.4 umfasst: Danach gelten Steckdosen, welche zur uneingeschränkten Verwendung für den Betrieb von transportablen Betriebs- und Verbrauchermitteln angeordnet sind, als freizügig verwendbar. Freizügig verwendbare Produkte müssen nach harmonisierten Normen gebaut und uneingeschränkt für den Betrieb von daran angesteckten Betriebs- und Verbrauchsmitteln verwendet werden können.

**5.2.5** Wenig konsequent erscheint die Argumentation der Vorinstanz zwar insofern, als sie das Anschliessen mehrerer leistungsstarker Verbraucher an einen handelsüblichen Mehrfachstecker (Steckdosenleiste) im Unterschied zum streitbetroffenen Adapterset als unsachgemässe Verwendung betrachtet (vgl. dazu auch Ziff. 6 SEV 1011:2009/A1:2012, die für Steckdosenleisten mit 10A Bemessungsstrom einen Überstromschutz vorsieht, da sie in Steckdosen mit 16A eingesteckt werden könnten). Die Beschwerdeführerin vermag daraus jedoch nichts zu ihren Gunsten abzuleiten, da dies der festgestellten Gefährlichkeit der Adapter keinen Abbruch tut.

Im Übrigen sollen elektrische Erzeugnisse nach Art. 3 aNEV nicht nur bei sachgemässer Verwendung, sondern möglichst auch bei voraussehbarem unsachgemässem Betrieb oder Gebrauch sowie in voraussehbaren Störfällen weder Personen noch Sachen gefährden. Somit wäre die Verwendung der streitbetroffenen Adapter für andere Verbraucher als für den Tesla Model S selbst dann unzulässig, wenn man diesen Gebrauch als unsachgemäss betrachten würde. Wie die Vorinstanz ausführt, könnten nämlich ohne Weiteres wirksame technische Massnahmen ergriffen werden (Einbau einer Sicherung oder eines Überstromunterbrechers am Verbindungskabel der Adapter), um eine Überbelastung der Adapter zu verhindern. Die Vorinstanz führt als Beispiel einen bei der Migros erhältlichen Reiseadapter auf, der über ein zwischengeschaltetes Sicherungselement verfügt.

**5.2.6** Die problematischen Adapter können dank der physischen Anschlussmöglichkeit (von technikaffinen wie auch von anderen Benutzern) entgegen dem von der Beschwerdeführerin vorgesehenen Gebrauch genutzt werden. Mangels eines wirksamen Überstromschutzes stellen sie eine Gefahr für die Sicherheit dar. Laut einem im Auftrag des BFE ausgearbeiteten Berichts gab es bei französischen Elektrofahrzeugen denn auch in der Vergangenheit Vorfälle mit ernsten Schäden infolge Wärmeentwicklung, weil diese an einer gewöhnlichen Schweizer 10A Steckdose geladen wurden (ARNO MATHOY, Internationaler Standard für das Laden von Elektrofahrzeugen, Schlussbericht vom 12. Dezember 2001, S. 8).

Die Beschwerdeführerin interpretiert das Merkblatt zum System SEV 1011 offensichtlich falsch, wenn sie annimmt, dass eine auf 10A ausgelegte Steckdose über einen entsprechenden Stecker ohne Weiteres mit einer Kupplung verbunden werden könne, die einen Bezug von 16A zulasse. Nach der überzeugenden Lesart der Vorinstanz soll das Merkblatt lediglich aufzeigen, welche Stecker und welche Kupplungen in der Schweiz zugelassen sind. Die Verbindungslinien symbolisieren dabei, welche Stecker in welche Steckdosen bzw. Kupplungen passen. Darin erschöpft sich die "logische Verbindung" nach der Terminologie der Beschwerdeführerin. Entgegen ihrer Ansicht lässt sich daraus nicht etwa die Zulässigkeit bestimmter Adapterkombinationen ableiten. Ihre Mutmassungen zur angeblichen Banalität des Merkblattes erweisen sich als nicht zielführend.

**5.2.7** Nach Ansicht der Vorinstanz verstossen die Erzeugnisse "Adapter CEE 7/7 Schuko auf CEE16", "Adapter CEE 230V 16A blau auf CEE16" und "Adapter CEE 230V 32A blau auf CEE32" sodann gegen die Norm

EN 60309-1. Die Nennspannung für diese Steckverbindungskombinationen sei 400 Volt (3LNPE, auch 5-polig genannt), während für das Aufladen des Tesla Model S lediglich 230 Volt (LNPE, auch 3-polig genannt) verwendet würden. Zwei- oder dreiphasige Verbraucher, die nur auf einer Phase betrieben würden, seien in hohem Masse brandgefährdet. In jedem Fall gingen solche Erzeugnisse bei längerem einphasigem Gebrauch kaputt, sie verbrannten. Auch bei möglicherweise daran angeschlossenen dreiphasigen Verbrauchern ergäben sich undefinierte und unvorhersehbare gefährliche Betriebszustände, was wiederum zu einer potenziellen Brandgefahr führe. Zudem verleiteten sie den Benutzer womöglich zu gefährlichen Manipulationen, da der angeschlossene Verbraucher nicht funktioniere.

Die Beschwerdeführerin bestreitet diese Darstellung und macht unter anderem geltend, der Tesla Model S sowie viele andere Elektroautos würden aufgrund des verfügbaren Eingangs automatisch entscheiden, ob auf L1 oder auf allen drei Phasen (L1, L2, L3) geladen werde. Mit der Vorinstanz ist indessen davon auszugehen, dass an die freizügig verwendbaren Adapter auch andere Verbraucher angeschlossen werden können, die über keine solche Automatik verfügen. Insofern handelt es sich ungeachtet der Argumentation der Beschwerdeführerin um gefährliche Erzeugnisse.

**5.2.8** Ferner untersagt Ziff. 6.3.2 EN 61851-1:2011 die Verwendung von Verlängerungen mit Stecker und Kupplung für die Verbindung von Elektrovehikeln und der Stromversorgungseinrichtung für das Elektrofahrzeug. Wären die streitbetroffenen Adapter nicht als "Verlängerung mit Stecker und Kupplung" i.S.v. Ziff. 3.26 der zitierten Norm zu betrachten, so fielen sie laut der Vorinstanz als Adapter i.S.v. Ziff. 3.27 unter die Bestimmung in Ziff. 6.3.3, welche Adapter grundsätzlich verbietet und Ausnahmen lediglich für speziell vom Hersteller des Fahrzeugs oder der Ladestation zugelassenen Übergangsadapter vorsieht. Letzteres wird von der Beschwerdeführerin indes nicht behauptet und ist auch nicht ersichtlich. Damit erweisen sich die Adapter mit der Vorinstanz als generell unzulässig für die Verwendung im Zusammenhang mit Elektrofahrzeugen. Wie es sich um das Aufladen mit einem Ladestrom von 32A und das diesbezüglich umstrittene Pilotsignal verhält, kann dahingestellt bleiben.

**6.**

Der Vertrieb der streitbetroffenen Adapter bleibt schliesslich auch nach Inkrafttreten der revidierten NEV unzulässig. Gemäss Art. 3 NEV dürfen Niederspannungserzeugnisse nur auf dem Markt bereitgestellt werden, wenn

sie den anerkannten Regeln der Technik entsprechen und bei bestimmungsgemässem Aufbau, Unterhalt und Gebrauch Gesundheit und Sicherheit von Personen Haustieren und Sachen nicht gefährden. Der revidierte Wortlaut von Art. 3 NEV enthält zwar kein Kriterium mehr, wonach Niederspannungserzeugnisse möglichst auch bei voraussehbarem unsachgemässem Betrieb oder Gebrauch keine Personen und Sachen gefährden dürfen. Dass damit aber eine Lockerung des Sicherheitsniveaus angestrebt worden wäre, ist nicht anzunehmen. Der Erläuternde Bericht hält auf S. 4 fest, dass die Änderungen der NEV zu einem überwiegenden Teil sprachlicher Natur seien. Nachdem bereits die bestehende Verordnung inhaltlich mit der entsprechenden Sektorenrichtlinie der EU übereinstimme, gehe es im Wesentlichen darum, die mit dem "New Legislative Framework" der EU neu eingeführten Begrifflichkeiten ins schweizerische Recht zu übernehmen. Abgesehen davon verweist Art. 3 NEV neu ausdrücklich auf die anerkannten Regeln der Technik, welche in Art. 13 NEV (wie bisher in Art. 9a aNEV) näher umschrieben sind. Die streitbetroffenen Adapter verstossen gegen ebendiese technischen Regeln. Dies gilt, wie aufgezeigt (E. 5.2.5), selbst unter der Annahme, dass eine Verwendung der Adapter für andere Verbraucher als den Tesla Model S als unsachgemäss zu betrachten wäre.

**7.**

Nach Auffassung der Beschwerdeführerin steht das Verkaufsverbot im Widerspruch zum Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51).

**7.1** Gemäss Art. 16a Abs. 1 THG dürfen Produkte in Verkehr gebracht werden, wenn sie den technischen Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft (EG) oder, bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung in der EG, den technischen Vorschriften eines Mitgliedstaates der EG oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) entsprechen (Bst. a) und im EG- oder EWR-Mitgliedstaats nach Bst. a rechtmässig in Verkehr sind (Bst. b). Mit diesem Erfordernis soll sichergestellt werden, dass die betroffenen Produkte die einschlägigen technischen Vorschriften des jeweiligen Staates auch tatsächlich erfüllen (vgl. DAVID HERREN, Das Cassis de Dijon-Prinzip, Bern 2014, Rz. 264). Gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip sollen also Produkte, die aus einem EG- oder EWR-Staat importiert wurden und nach den Vorschriften des Exportlandes hergestellt worden waren, grundsätzlich in der Schweiz in Verkehr gebracht werden können, auch wenn sie *nicht* den schweizerischen Produktions- und Qualitätsstandards entsprechen

(Urteil des BVGer C-6540/2010 vom 3. März 2011 E. 3; Botschaft des Bundesrats zur Teilrevision des THG vom 25. Juni 2008 [BBl 2008, 7275 ff., 7276, 7292, 7323]).

**7.2** Darum geht es hier aber nicht. Vielmehr erweist sich der Vertrieb der streitbetroffenen Adapter schon nach den – von den Schweizer Behörden kraft Art. 9 Abs. 2 bzw. Abs. 3 aNEV zumindest sinngemäss zu berücksichtigenden – international harmonisierten Vorschriften als unzulässig. Insofern besteht kein Widerspruch zwischen den Vorschriften im Import- und Exportstaat und auch keine schweizerische Sonderlösung. Für die Marktüberwachung eines Produkts, das nach Art. 16a Abs. 1 THG in Verkehr gebracht wurde, wäre ohnehin nachzuweisen, dass es den technischen Vorschriften nach Art. 16a Abs. 1 Bst. a THG entspricht (Art. 20 Abs. 1 Bst. a THG). Die blosse Glaubhaftmachung, dass es im betreffenden EG- oder EWR-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr ist (Art. 20 Abs. 1 Bst. b THG), genügt für sich genommen nicht. Solange jedenfalls keine offizielle Beurteilung der dafür zuständigen ausländischen Marktaufsichtsbehörden vorliegt, muss es daher dem ESTI obliegen, die streitbetroffenen Adapter auf Einhaltung der harmonisierten Standards zu überprüfen. Die (angebliche) telefonische Bestätigung der Rechtmässigkeit durch den Deutschen Verbands der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik e.V. vermag daran ebenso wenig zu ändern wie das Argument, dass baugleiche Adapter im europäischen Raum tatsächlich vertrieben werden und bisher offenbar keine behördlichen Beanstandungen verzeichnet sind.

**8.**

Die Beschwerdeführerin hält das gegen sie ausgesprochene Vertriebsverbot schliesslich für unverhältnismässig und sieht darin einen unzulässigen Eingriff in ihr Grundrecht auf Wirtschaftsfreiheit. Das Verbot sei ungeeignet, da die Vorinstanz den Verkauf baugleicher Anbieter in der Schweiz offenbar toleriere. Sie sei auch nicht Hauptanbieterin derartiger Adapter. Somit würde der Nachfrager einfach auf andere Angebote ausweichen. Im Übrigen wäre eine allfällige Gefährdung ohnehin nur geringfügig, weshalb das einschneidende Verkaufsverbot durch eine Warnung an die Kunden nach Art. 10 Abs. 3 Bst. b des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009 über die Produktesicherheit (PrSG, SR 930.11) oder eine ähnliche Massnahmen zu ersetzen wäre.

**8.1** Jede Verwaltungsmassnahme hat dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu entsprechen (Art. 5 Abs. 2 BV). Die Verfügung muss demnach im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich

sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Zweck ausreichen würde. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die der Beschwerdeführerin auferlegt werden. Bei der Beurteilung dieser Frage sind die einander gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Je gewichtiger das eine und je weniger gewichtig das andere Interesse ist, desto eher fällt die Interessenabwägung zugunsten des erheblichen Interesses aus (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 581).

**8.2** Das auferlegte Verkaufsverbot ist geeignet, dem öffentlichen Interesse an einem sicheren Betrieb von elektrischen Erzeugnissen nachzukommen und dafür zu sorgen, dass von den in Verkehr gebrachten Adaptern keine Brandgefahr ausgeht. Der Vorinstanz lässt sich auch kein inkonsequentes Verhalten vorwerfen, hat sie doch nachweislich gegen insgesamt vier Inverkehrbringer von ähnlichen Produkten ein Verfahren eröffnet. Dass sie letztlich nur gegenüber der Beschwerdeführerin ein Verkaufsverbot erliess, erklärt sie damit, dass die Verantwortlichen in den anderen drei Fällen ihre Erzeugnisse aus dem Verkehr gezogen und die bereits verkauften Exemplare von den Endnutzern zurückgenommen hätten. Die von der Beschwerdeführerin erwähnten Online-Shops böten seit dem 8. April 2016 keine Adaptersätze mehr an, über die mit einem kleiner dimensionierten Stecker ein überdimensionierter Strom bezogen werden könne. Eine wirtschaftliche Benachteiligung der Beschwerdeführerin gegenüber ihren Mitbewerbern ist somit nicht auszumachen. Selbst wenn ähnliche Produkte auf in- und ausländischen Websites nach wie vor angeboten werden, spricht dies nicht gegen das ausgesprochene Verbot. Dieses entfaltet schon insofern seine Wirkung, als die Ausbreitung der betreffenden Adapter zumindest eingedämmt werden kann. Allfällige Umgehungsmöglichkeiten stellen die Tauglichkeit der Massnahme nicht erheblich in Frage.

Das Verbot des Inverkehrbringens erweist sich auch als erforderlich. Eine mildere Massnahme wie etwa eine Warnung an die Erwerber wäre nicht ausreichend zur Zielerreichung. Denn es besteht immer das Risiko, dass die Erzeugnisse von anderen Benützern verwendet bzw. für andere Zwecke eingesetzt werden könnten. Eine Sicherheitsgefahr infolge freizügiger Verwendung von Steckverbindungen ist daher in aller Regel durch technische Massnahmen zu unterbinden (vgl. E. 5.2.4 f.). Im Übrigen wurde das Verbot des Inverkehrbringens "bis auf Weiteres" ausgesprochen. Es bleibt der Beschwerdeführerin unbenommen, die Geräte etwa durch Einbau einer Sicherung oder eines Überstromunterbrechers am Verbindungskabel

der Adapter in einen konformen Zustand zu bringen. Insgesamt überwiegen, angesichts ihrer Bedeutung für die Sicherheit, die erwähnten öffentlichen Interessen das private wirtschaftliche Interesse der Beschwerdeführerin, die betreffenden Erzeugnisse weiterhin in Verkehr zu bringen. Die Anordnung der Vorinstanz kann damit auch als zumutbar bezeichnet werden.

**9.**
Nachdem sich die angefochtene Verfügung als recht- und verhältnismässig erweist, ist die Beschwerde als unbegründet abzuweisen.

**9.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen, welche auf Fr. 2'000.– festzusetzen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Der einbezahlte Kostenvorschuss ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

**9.2** Der Beschwerdeführerin steht angesichts ihres Unterliegens von vornherein keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario). Eine solche ist auch der Vorinstanz als Bundesbehörde nicht zuzusprechen (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

## Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

**1.**
Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**
Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

**3.**
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

| Die vorsitzende Richterin: | Der Gerichtsschreiber: |
|---|---|
| Kathrin Dietrich | Robert Lauko |

## Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: