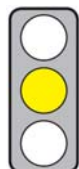


## KERNPUNKTE

**Ziel der Konsultation:** Der Rechtsrahmen zur europäischen Normung soll auf alle Dienstleistungsnormen und „alternativen Normungsdokumente“ ausgedehnt werden. Effizienz und Transparenz der Normenerarbeitung sowie der Zugang zu Normen sollen erleichtert werden.

**Betroffene:** Mit Normen arbeitende Unternehmen, europäische und nationale Normungsinstitute.



**Pro:** Die Ziele sind uneingeschränkt zu befürworten.

**Contra:** (1) Die zur Umsetzung der Ziele vorgeschlagenen Optionen sind diffus und nur zum Teil zielfördernd, zum Teil sehr bedenklich.

(2) Kommission und nationale Regierungen sollten keinen Einfluss auf die Normenerarbeitung erhalten.

## INHALT

### Titel

**Roadmap** zum „Standardisation Package“ des Folgenabschätzungsausschusses („Impact Assessment Board“) der Europäischen Kommission vom 26. März 2010 und öffentliche **Konsultation** über eine **Überarbeitung des europäischen Normungssystems** („Standardisation Package“) vom 7. April 2010

### Kurzdarstellung

Die von der Kommission erwogenen Regelungsoptionen ergeben sich aus dem Ablaufplan („Roadmap“) des Folgenabschätzungsausschusses („Impact Assessment Board“) der Kommission (S. 7 – 10). Das Konsultationsdokument enthält Fragen, ohne ausdrücklich auf den Ablaufplan zu verweisen.

### ► Hintergrund

- Die Kommission leitet eine Überprüfung des europäischen Normungssystems ein. Der Rechtsrahmen zur europäischen Normung soll zum Nutzen aller betroffenen Parteien effizienter und transparenter werden.
- Die Kommission plant ein „Standardisation Package“, insbesondere mit Änderungen
  - der Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften („Informationsrichtlinie“, 98/34/EG),
  - des Beschlusses über die Finanzierung der europäischen Normung (Nr. 1673/2006/EG) und
  - des Beschlusses über die Normung auf dem Gebiet der Informationstechnik und der Telekommunikation (Nr. 87/95/EWG).
- Europäische Normen zur Festlegung „technischer Spezifikationen“ – Produktmerkmale wie Qualitätsstufen, Gebrauchstauglichkeit und Sicherheit – werden im Rahmen der europäischen Normungsorganisationen CEN (Europäisches Komitee für Normung), CENELEC (Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung) und ETSI (Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen) entwickelt und eingeführt. Sie repräsentieren den Konsens der nationalen Normungsorganisationen und müssen in nationale Normen umgesetzt werden. Durch die Harmonisierung sollen Handelshemmnisse aufgrund divergierender nationaler technischer Spezifikationen abgebaut werden.
- Die Kommission will durch die Konsultation anhand eines Fragenkatalogs die Standpunkte von öffentlichen Stellen, Industrieverbänden, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie Verbraucher- und Umweltverbänden erfahren.

### ► Erstes Ziel: Ausweitung der EU-Normungsvorschriften auf alle Dienstleistungsnormen und „alternative Normungsdokumente“

- Nach der Informationsrichtlinie müssen die nationalen Normungsorganisationen die Kommission und die übrigen nationalen und europäischen Normungsgremien über nationale Normungsvorhaben informieren. Die Kommission kann nationale Normungsverfahren anhalten und die europäischen Normungsorganisationen zur Entwicklung europäischer Normen auffordern.
- Derzeit umfasst der Anwendungsbereich der Informationsrichtlinie Industrie-, Agrar- und Fischereierzeugnisse und Dienstleistungen der Informationsgesellschaft. Nicht erfasst sind
  - sonstige Dienstleistungen und
  - „alternative Normungsdokumente“. Dies sind Spezifikationen, die außerhalb des standardisierten Normungsprozesses durch nationale Normungsorganisationen oder durch „Foren und Vereinigungen“ veröffentlicht werden. Bei „Foren und Vereinigungen“ handelt es sich um – meist global ausgerichtete – Zusammenschlüsse von Firmen oder Organisationen, die sich zur Koordinierung von Technologieentwicklungen oder Implementierung verbinden.
- Die Kommission beschreibt in der „Roadmap“ folgende Optionen:
  - Option 1: Keine Maßnahmen.

- Option 2: Der Anwendungsbereich der Informationsrichtlinie wird auf alle nationalen Dienstleistungsnormen und/oder „alternativen Normungsdokumente“ ausgeweitet.  
Ergänzend werden die europäischen Normungsorganisationen verpflichtet, auf die Aufforderung der Kommission zur Erarbeitung europäischer Normen innerhalb von zwei Monaten zu reagieren.
- **Zweites Ziel: Effizientere und transparentere europäische Normung sowie verbesserter Zugang zu Normen**
  - **Effizienz:** Die Durchschnittsdauer von ein bis drei Jahren für die Erarbeitung europäischer Normen ist für die Entwicklung neuer Technologien und Innovation „zu lang“. Daher beauftragen „manche Wirtschaftszweige die Normungsorganisationen eher nicht mit der Entwicklung von Normen“, auch wenn Normen „dazu beigetragen hätten, ihren Absatzmarkt zu vergrößern oder ihre Verfahren zu rationalisieren“ (S. 3 Konsultationsdokument). Die Kommission will die Normenentwicklung beschleunigen.
  - **Transparenz:** Bei der Entwicklung europäischer Normen werden nationale „interessierte Kreise“ über nationale „Spiegelausschüsse“ eingebunden („Prinzip der nationalen Delegation“). Dort vertreten sind unter anderem Hersteller, Verbraucher, Handel, Wissenschaft, Behörden und Prüfinstitute. In einem öffentlichen Einspruchsverfahren kann der jeweilige Spiegelausschuss zu Entwürfen europäischer Normen Stellung nehmen. Die Kommission möchte eine „ausgeglichene Beteiligung“ der „interessierten Kreise“ sicherstellen (S. 4 Konsultationsdok.).
  - **Zugang zu Normen:** Um Normen nutzen zu können, müssen Unternehmen sie von den nationalen Normungsorganisationen erwerben. Die Kommission ist der Auffassung, dass die mit dem Kauf von Normen verbundenen Kosten insbesondere KMU davon abhalten können, diese zu verwenden, weil die Normenpreise zu hoch liegen (S. 6 Konsultationsdok.). Das in Deutschland für die europäische und internationale Normung zuständige Deutsche Institut für Normung (DIN e.V.) deckt seine Kosten zu etwa 60% durch eigene Erträge; ein Großteil wird dabei durch den Verkauf von Normen erzielt.
  - Die Kommission beschreibt in der „Roadmap“ folgende Optionen:
    - Option 1: Keine Maßnahmen.
    - Option 2: „Steigerung der Effizienz der europäischen Normungsorganisationen“
      - Die Prinzipien des WTO-Übereinkommens über technische Handelshemmnisse („TBT-Abkommen“) – wie Transparenz, Unparteilichkeit und Konsens – werden als Anforderungen für die europäischen Normungsorganisationen in die Informationsrichtlinie integriert.
      - Die Mitgliedstaaten müssen eine „ausgeglichene Beteiligung“ „interessierter Kreise“ in den nationalen Spiegelausschüssen sicherstellen.
      - Es wird ein vereinfachtes Verfahren zur Anerkennung der „alternativen Normungsdokumente“ eingeführt, das anwendbar ist, wenn bei deren Erarbeitung die WTO/TBT-Prinzipien eingehalten wurden.
    - Option 3: „Einführung verpflichtender Organisations- und Durchsetzungsverfahren für Mitgliedstaaten und nationale Normungsorganisationen“
      - Die nationalen Normungsorganisationen müssen KMU, Nichtregierungsorganisationen, Verbraucherverbänden und Gewerkschaften grundsätzlich freien Zugang zur Normungsarbeit gewähren.
      - Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass bei den „interessierten Kreisen“ auch kleinere Interessengruppen vertreten sind, indem diese etwa in dem dafür notwendigen Umfang finanziell unterstützt werden.
      - Die Mitgliedstaaten müssen öffentlich bestellte Experten in die Spiegelausschüsse entsenden, wenn die europäischen Normungsorganisationen Normen im Auftrag der Kommission erarbeiten („mandatierte Normen“).
      - Die nationalen Normungsorganisationen müssen kostenlosen Zugang zu harmonisierten Normen gewähren. Der so entstehende Einnahmenverlust ist von den Mitgliedstaaten oder der Kommission auszugleichen.
      - Die Mitgliedstaaten müssen die Normungs- und die Zertifizierungsaktivitäten der nationalen Normungsorganisationen entflechten. (Mit der Zertifizierung wird bestätigt, dass ein Produkt mit vorgegebenen Normen übereinstimmt.)
    - Option 4: „Einführung eines zentralisierten Überwachungssystems („Monitoring“) auf europäischer Ebene“
      - Die „Technischen Komitees“, die zur Erarbeitung europäischer Normen gebildet werden, sollen nicht mehr durch eine federführende nationale Normungsorganisation koordiniert werden, sondern durch „zentrale Sekretariate“. Davon soll auch die Beteiligung der Kommission an der Finanzierung der europäischen Normungsarbeit abhängig gemacht werden.
      - Neben den europäischen Normungsorganisationen CEN, CENELEC und ETSI werden auch andere Gremien wie Foren und Vereinigungen anerkannt, um sie bei der Entwicklung technischer Spezifikationen offiziell einzubeziehen. Voraussetzung ist, dass diese Gremien die WTO/TBT-Prinzipien einhalten. Alternativ soll zumindest die Möglichkeit eingeführt werden, in europäischen Rechtsakten auf „alternative Normungsdokumente“ Bezug zu nehmen.
      - Die Kommission finanziert die Beteiligung von Experten an der internationalen Normungsarbeit und unterstützt die Übersetzung in andere als die EU-Amtssprachen.
      - Die Kommission kofinanziert die Spiegelausschüsse in den Mitgliedstaaten.
    - Option 5: „Initiierung europäischer Normen durch Ausschreibungen“

- Die Kommission kann die Erarbeitung europäischer Normen durch die europäischen Normungsorganisationen oder andere Gremien, die sich an die WTO/TBT-Prinzipien halten, durch Ausschreibungen einleiten.
- Eine neue Agentur koordiniert die Zusammenarbeit zwischen den Normungsorganisationen und der Kommission.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Nationale Normen können den EU-internen Handel behindern und sollen deshalb harmonisiert werden. Etwa 90% der in der EU anwendbaren Normen sind mittlerweile europäischen oder internationalen Ursprungs. Auch die Anerkennung „alternativer Normungsdokumente“ muss für alle Mitgliedstaaten einheitlich geregelt werden.

### Politischer Kontext

Die Kommission hat 2008 angekündigt, die Verfahren zur Erstellung von Normen zu überprüfen, um sie schneller und innovationsorientierter zu gestalten [Mitteilung KOM(2008) 133, S. 12]. Der Zugang zu Normen von KMU und deren Interessenvertretung soll gefördert werden (S. 10 der Mitteilung; vgl. dazu ebenfalls „Small Business Act“ [KOM(2008) 394, S. 13 f.; vgl. [CEP-Analyse](#)]). Das von der Kommission einberufene Sachverständigen-gremium (EXPRESS) hat im Februar 2010 eine [Studie](#) zur Zukunft der europäischen Normung veröffentlicht. Der Rat für Wettbewerbsfähigkeit hat in seinen Schlussfolgerungen vom 25. September 2008 ebenfalls eine zu fördernde Beteiligung von KMU an der Normerarbeitung gefordert (Ziffer 9 der Schlussfolgerungen). Dabei hebt er die wesentliche Rolle des nationalen Delegationsprinzips und damit der nationalen Normungsorganisationen hervor (Ziffer 10 der Schlussfolgerungen).

Im Europäischen Parlament wird derzeit ein Initiativbericht zur Zukunft der europäischen Normung erarbeitet (INI/2010/205; Berichtersteller: Edvard Kožušník (ECR; CZ)). Eine Expertenanhörung dazu ist am 23. Juni 2010 geplant. Die Abstimmung im Plenum über den Bericht ist für September 2010 vorgesehen.

### Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Unternehmen und Industrie  
 Konsultationsverfahren: Das CEP hat die folgende Bewertung als Beitrag zur Konsultation bei der Kommission zum Fristablauf 21. Mai 2010 eingereicht.

### Ergebnis der Konsultation

Die Konsultationsergebnisse werden [hier](#) zugänglich gemacht.

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Europäische Normen leisten einen wesentlichen Beitrag, um den Binnenmarkt zu vollenden und mithin den Wettbewerb zwischen Unternehmen zu intensivieren. Wie gut sie diesen Zweck erfüllen, hängt von der gesellschaftlichen Akzeptanz einer Norm ab. Hierbei entsteht jedoch ein Zielkonflikt: Einerseits ist es für die Akzeptanz förderlich, möglichst viele der betroffenen Interessengruppen in den Normungsprozess einzubeziehen. Andererseits muss eine Norm möglichst schnell erarbeitet werden, damit sie von den Betroffenen bereits bei Beginn des Produktlebenszyklus verwendet werden kann. Nicht zuletzt hängt die Akzeptanz einer Norm auch von den Kosten ab, die durch die Nutzung einer Norm entstehen. Dies sind insbesondere die Kosten der Implementierung. In den von der Kommission vorgeschlagenen Optionen werden diese Einflussgrößen jeweils unterschiedlich stark gewichtet.

**Das erste Ziel** der Kommission, **den Anwendungsbereich der Informationsrichtlinie auf alle Dienstleistungsnormen auszuweiten, ist sachgerecht**, weil dies die Entstehung technischer Handelshemmnisse im Binnenmarkt verhindern kann. Gleiches gilt für die Anerkennung „alternativer Normungsdokumente“. Da solche Dokumente den standardisierten Normungsprozess jedoch nicht durchlaufen haben, ist sicherzustellen, dass bei deren Entwicklung die Interessen aller Betroffenen hinreichend berücksichtigt werden. „Alternative Normungsdokumente“ sollten daher nur dann auf europäischer Ebene anerkannt werden können, wenn sie – wie von der Kommission vorgeschlagen – unter Einhaltung der WTO/TBT-Prinzipien entwickelt wurden.

Auch **das zweite Ziel, die europäische Normung effizienter und transparenter zu machen und den Zugang zu Normen zu verbessern, ist grundsätzlich zu befürworten.**

**Umso bedauerlicher ist, dass die** von der Kommission **vorgeschlagenen Optionen hochgradig diffus sind**, sich überschneiden und auch den drei aufgezeigten Problemkreisen – Effizienz, Transparenz, Zugang – nicht sauber zugeordnet werden können. Überdies macht die Kommission nicht deutlich, ob sie einzelne Optionen alternativ oder kumulativ umsetzen möchte. **Noch schwerer wiegt, dass die vorgeschlagenen Optionen nur zum Teil zielfördernd, zum Teil sehr bedenklich sind.** Im Einzelnen gilt:

Unbedenklich sind die vorgeschlagenen Maßnahmen zur „Steigerung der Effizienz der europäischen Normungsorganisationen“ (Option 2): Die Anwendung der WTO/TBT-Prinzipien und die „ausgeglichene Beteiligung“ „interessierter Kreise“ zielen darauf ab, die Akzeptanz einer Norm zu erhöhen. Die Einbeziehung „alternativer Normungsdokumente“ ermöglicht eine schnellere Reaktion auf neue technologische Entwicklungen.

Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn sich „alternative Normungsdokumente“ als De-facto-Normen am Markt durchgesetzt haben.

**Die „Einführung verpflichtender Organisations- und Durchsetzungsverfahren für Mitgliedstaaten und nationale Normungsorganisationen“ (Option 3) ist zweischneidig. Zwar wird die Akzeptanz von Normen gefördert durch** den freien Zugang für Nichtregierungsorganisationen und Verbraucherverbände zur Normungsarbeit und **die Entflechtung von Normungs- und Zertifizierungsarbeiten**, um die Erarbeitung von Normen und deren Anwendung auseinanderzuhalten.

Problematisch ist hingegen, **wenn** – wie in Option 3 vorgesehen – **nationale Regierungen über personelle und finanzielle Entscheidungen Einfluss auf die** bisher privatwirtschaftlich organisierte **Normungsarbeit erhalten**. Hier **besteht jedoch** grundsätzlich **die Gefahr, dass Normen für industriepolitische Zwecke missbraucht werden**. Aus diesem Grund ist auch der kostenlose Zugang zu Normen und deren Finanzierung durch die Mitgliedstaaten oder die Kommission abzulehnen.

Auch bei den Maßnahmen zur „Einführung eines zentralisierten Überwachungssystems auf europäischer Ebene“ (Option 4) ist zu differenzieren. **Die Zentralisierung der Sekretariatsführung der Technischen Komitees und die Ko-Finanzierung nationaler Spiegelausschüsse beinhalten die Gefahr, dass die Kommission zu viel Einfluss auf den Normungsprozess gewinnt**.

**Sinnvoll ist hingegen der** in Option 4 geäußerte **Vorschlag, die Liste anerkannter europäischer Normungsorganisationen auf weitere Gremien auszudehnen**, sofern diese die WTO/TBT-Prinzipien einhalten. **Damit könnte der Wettbewerb auf dem Markt für Normenentwicklung erhöht und gleichzeitig der Prozess der Normenentwicklung beschleunigt werden**.

Letzteres gilt auch für den Vorschlag, die Normenentwicklung öffentlich auszuschreiben (Option 5). Hierbei muss jedoch sichergestellt werden, dass die Kommission im Rahmen der Ausschreibungen keinen Einfluss auf den Inhalt der zu erarbeitenden Normen nimmt.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Insbesondere der Vorschlag, dass europäische Rechtsakte auf „alternative Normungsdokumente“ Bezug nehmen können, erhöht den Wettbewerb auf dem Markt für Normenentwicklung. Dies führt wiederum zu günstigeren und besseren Normen, womit deren Akzeptanz und mithin der Wettbewerb auf den Gütermärkten steigt. Die Effizienz sinkt hingegen, wenn die Kommission oder die nationalen Regierungen auf die Normenentwicklung politischen Einfluss gewinnen

Die Wahlmöglichkeiten für Konsumenten steigen, wenn Normen eine breite Akzeptanz finden, weil dann die Wechselmöglichkeiten zunehmen. Dies stärkt den Wettbewerb auf den Gütermärkten.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Folgen für Effizienz und Beschäftigung hängen davon ab, welche der Optionen umgesetzt wird. Prinzipiell gilt, dass Normen, die eine breite Akzeptanz finden, Wachstum und Beschäftigung positiv beeinflussen, da der Wettbewerb zwischen Unternehmen intensiviert wird.

### Juristische Bewertung

#### Kompetenz

Einschlägig sind Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EGV, Binnenmarkt) und Art. 173 Abs. 3 AEUV (Art. 157 Abs. 3 EGV, Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie).

#### Subsidiarität

Um Hindernisse im europäischen Waren- und Dienstleistungsverkehr durch Normen und sonstige technische Spezifikationen, die außerhalb der regulären Normungsverfahren entwickelt werden, zu verhindern, ist eine EU-einheitliche Regelung des europäischen Normungssystems erforderlich.

#### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

#### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

### Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission wird nach Durchführung der Folgenabschätzung im Anschluss an die Konsultation – voraussichtlich Mitte 2010 – ein „Standardisation Package“ zur Reform des europäischen Normungssystems vorlegen.

### Zusammenfassung der Bewertung

Es ist zu begrüßen, dass die Kommission den Anwendungsbereich der „Informationsrichtlinie“ auf Dienstleistungsnormen ausweiten möchte. Positiv zu werten ist auch, dass „alternative Normungsdokumente“ auf europäischer Ebene anerkannt werden können sollen, sofern sie unter Einhaltung der WTO/TBT-Prinzipien entwickelt wurden. Die zur Umsetzung der Ziele vorgeschlagenen Optionen sind jedoch diffus und nur zum Teil zielfördernd, zum Teil sehr bedenklich. Problematisch ist insbesondere, dass die Kommission und die nationalen Regierungen über personelle und finanzielle Entscheidungen Einfluss auf die bisher privatwirtschaftlich organisierte Normungsarbeit der nationalen Institute erhalten sollen. Hier besteht grundsätzlich die Gefahr, dass Normen für industriepolitische Zwecke missbraucht werden.