

Gemeinsame Spezifikationen

Ein horizontaler Ansatz zur Erarbeitung und Nutzung Gemeinsamer Spezifikationen muss im Einklang mit dem NLF stehen.

10. Juni 2022

Interimslösung braucht Kriterien und Rahmenbedingungen

Europaweit harmonisierte Normen sind ein bewährtes Instrument zur Entlastung des Gesetzgebers und fördern eine praxisnahe, schlanke und damit innovationsfreundliche Regulierung. Das dahinterstehende Regulierungsmodell New Legislative Framework (NLF) verfolgt die ordnungspolitische Trennung der Ausgestaltung rechtlicher Anforderungen, formuliert in Harmonisierungsrechtsvorschriften, durch den europäischen Gesetzgeber und der technischen Ausgestaltung, in Form von harmonisierten Europäischen Normen (hEN), durch Experten interessierter Kreise.

In neuen Rechtsakten sowie im Rahmen der Überarbeitung von Verordnungen und Richtlinien wird seit einiger Zeit – wenig kohärent – die Möglichkeit eingeführt, dass die Europäische Kommission anstelle von hEN auch auf Gemeinsame Spezifikationen¹ zurückgreifen kann. Die deutsche Industrie hat die Begründung der Europäischen Kommission zur Kenntnis genommen, dass Gemeinsame Spezifikationen als ultimatives Mittel angesehen werden, bei Harmonisierungsrechtsvorschriften nach dem NLF eine Nichtverfügbarkeit von wichtigen hEN im Hinblick auf die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Binnenmarktes kompensieren zu können. Ein horizontaler Ansatz zur Erarbeitung und Nutzung Gemeinsamer Spezifikationen, wie in der Europäischen Normungsstrategie angekündigt, ist grundsätzlich zu begrüßen, muss aber unbedingt einen engen Handlungsrahmen vorgeben, der eine Aushöhlung des NLF und die Bildung eines Parallelsystems wirksam ausschließt. Die dem Europäischen Normungssystem innewohnende Transparenz und Inklusivität der öffentlich-privaten Partnerschaftsdynamik ist tragende Säule des wirtschaftlichen Erfolgs der Europäischen Union und muss auch zukünftig fortgeschrieben werden.

Im Folgenden stellen wir unseren Vorschlag zur Diskussion, um den in der Normungsstrategie geforderten horizontalen Ansatz sowie klare Kriterien und Verfahren für die Verwendung Gemeinsamer Spezifikationen auszufüllen. Für ein einheitliches Verständnis dazu müssen rechtssichere Rahmenbedingungen formuliert werden.

¹ Um Kohärenz zu wahren, wird nachfolgend ausschließlich der Begriff Gemeinsame Spezifikation verwendet. Dieser umfasst die von der EU-Kommission gewählten Formulierungen „Technische Spezifikation“ (technical specification) und „Gemeinsame Spezifikation“ (common specification) gleichermaßen.

Vorschläge müssen im Einklang mit dem New Legislative Framework stehen

Aktuelle Vorschläge der Kommission berücksichtigen nicht die Verfahren des Beschlusses 768/2008/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012. Weder Beschluss noch Verordnung sehen die Möglichkeit vor, Gemeinsame Spezifikationen im Wege von Durchführungsrechtsakten zu erlassen. Die Begründung, dass die Kommission eine Ausweichlösung benötigt, wenn hEN nicht vorliegen oder diese nach Ansicht der Kommission nicht ausreichend sind, ist verständlich. Jedoch muss das Verfahren, wie von der Kommission in der Normungsstrategie ausgeführt und angekündigt, klaren Kriterien unterworfen sein.

Gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 ist eine „*Norm*“ eine von einer anerkannten Normungsorganisation angenommene technische Spezifikation [...]. Eine technische Spezifikation ist gemäß Artikel 2 Absatz 4 „*ein Schriftstück, in dem die technischen Anforderungen dargelegt sind, die ein Produkt, ein Verfahren, eine Dienstleistung oder ein System zu erfüllen hat [...]*“. Der zuvor beschriebene Vorschlag der Kommission bezieht sich ausschließlich auf die Nichtverfügbarkeit von hEN. Folglich sind für die von der Kommission im Wege von Durchführungsrechtsakten erlassenen Gemeinsamen Spezifikationen, gemäß Artikel 10 Absatz 1, dieselben Kriterien vorauszusetzen, wie für hEN. Gemeinsame Spezifikationen müssen demnach „*marktorientiert sein, dem öffentlichen Interesse und den in dem Auftrag der Kommission klar dargelegten politischen Zielen Rechnung tragen und auf Konsens gegründet sein.*“

Allgemeine Rahmenbedingungen für den Rückgriff auf Gemeinsame Spezifikationen

Die deutsche Industrie unterstützt ausdrücklich die Absicht der Kommission, einen verbindlichen und klaren Kriterienkatalog für die Nutzung bzw. Beauftragung Gemeinsamer Spezifikationen aufzustellen. Im Folgen haben wir dafür konkrete Vorschläge ausgearbeitet, die wir gern einbringen und erläutern möchten:

Ein Rückgriff auf Gemeinsame Spezifikationen ist **zulässig**, wenn:

- Ein Normungsmandat durch die Europäische Kommission erteilt wurde, keine Stellungnahme der Europäischen Normungsorganisationen (ESOs) zur Fristsetzung erfolgte, die zwischen der Europäischen Kommission und den ESOs vereinbarte Frist verstrichen ist (vgl. Artikel 10 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1025/2012) und die ESOs keine begründete Fristverlängerung beantragt haben.

Ein Rückgriff auf Gemeinsame Spezifikationen ist **nicht zulässig**, wenn:

- Die Europäische Kommission kein Normungsmandat erteilt hat.
- Die Europäische Kommission ein Normungsmandat erteilt hat, dies keine zeitgerechte Erarbeitung von hEN erlaubt und dies in einer Stellungnahme der ESOs an die Europäische Kommission festgestellt wurde.
- Die Europäische Kommission ein Normungsmandat erteilt und ESOs dieses in begründeten inhaltlichen Fällen ablehnen.
- Die Europäische Kommission ein Normungsmandat erteilt hat und Verzögerungen aus intensiven technischen Prüfungen oder dem Erlass inhaltlicher Vorgaben durch die Europäische Kommission resultieren und daraus Verzögerungen bei der Konsensfindung auftreten.

- Die Europäische Kommission ein Normungsmandat erteilt hat, die ESOs dieses annehmen und die Europäische Kommission dieses zurückzieht.
- Die Europäische Kommission ein Normungsmandat erteilt hat und dieses, vor Annahme oder Ablehnung der ESOs, zurückzieht.
- Wenn es sich um die Überarbeitung einer bereits im Amtsblatt der Europäischen Union gelisteten hEN handelt und die Vermutung der Konformität, für den Übergangszeitraum bis zur Fertigstellung der Überarbeitung, mit einer Vorgängerversion begründet werden kann.

Zeitlich begrenzte Verwendung von Gemeinsamen Spezifikationen

Zeitliche Rahmenbedingungen sind für das Inkrafttreten sowie das Zurückziehen Gemeinsamer Spezifikationen festzulegen.

Gemeinsame Spezifikationen **erhalten** ihre Gültigkeit mit:

- Veröffentlichung des mit den Gemeinsamen Spezifikationen verbundenen Durchführungsrechtsaktes durch die Europäische Kommission, sofern in der Zwischenzeit keine Listung der zugewiesenen hEN im Amtsblatt der Europäischen Union erfolgte.

Gemeinsame Spezifikationen **verlieren** ihre Gültigkeit:

- Mit Listung gleichwertiger hEN im Amtsblatt der Europäischen Union. Gemeinsame Spezifikationen begründen eine Vermutung der Konformität mit den wesentlichen Anforderungen weiterhin für einen Übergangszeitraum von 12 Monaten.

Finanzierung der Normungsprojekte muss sichergestellt werden

Gemäß Kapitel V „Finanzierung der Europäischen Normung“ der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 Artikel 15 Abs. 1 kann die Europäische Union den ESOs eine Finanzierung verschiedener Normungsaktivitäten gewähren. Finanzielle Mittel, welche gemäß Artikel 15 bereitgestellt wurden oder werden, sind ausschließlich für diese Zwecke einzusetzen. Ausgeschlossen werden muss, dass:

1. Die Europäische Kommission Beträge von Haushaltsmitteln, welche für die Finanzierung gemäß Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 vorgesehen sind, zurückhält; für den mit einer überaus sehr niedriger Wahrscheinlichkeit eintretenden Fall, Gemeinsame Spezifikationen erarbeiten zu müssen.

Die daraus resultierende Finanzierungslücke würde eine Verzögerung der Erarbeitung von hEN nach sich ziehen und den in der Normungsstrategie angekündigten Zielen der Europäischen Kommission entgegenlaufen.

2. Die Europäische Kommission, im mit sehr niedriger Wahrscheinlichkeit eintretenden Falle Gemeinsame Spezifikationen erarbeiten zu müssen, sich veranlasst fühlt, bereits gewährte oder getätigte Finanzierungen an ESOs für die Erarbeitung hEN aufzukündigen, um so die Finanzierung der Erarbeitung Gemeinsamer Spezifikationen sicherzustellen.

Entsprechender Vorgang könnte genutzt werden, um die Arbeiten der ESOs politisch motiviert zu verzögern, um so den Rückgriff auf Gemeinsame Spezifikationen zu begründen.

Erarbeitung von Gemeinsamen Spezifikationen unter Federführung der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission übernimmt die Federführung für die Erarbeitung Gemeinsamer Spezifikationen und stellt über die Integration von entsprechenden Experten sicher, dass das nötige Fachwissen für die Entwicklung zur Verfügung steht. Die Möglichkeit der Auftragsvergabe zur Entwicklung Gemeinsamer Spezifikationen an Dritte muss legislativ ausgeschlossen und die Einbeziehung relevanter Stakeholder sichergestellt werden.

Transparente und demokratische Prozesse im Rahmen des Komitologieverfahrens

Vor Weiterleitung der Normungsmandate an ESOs unterlaufen diese im Rahmen des Komitologieverfahrens einen Abstimmungsprozess im, gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012, eingerichteten Committee on Standards (CoS). Erst nach positiver Abstimmung im CoS nimmt die Europäische Kommission den Antrag als Durchführungsbeschluss an. Zuvor beschriebenes Verfahren stellt unter anderem sicher, dass hEN der Marktrelevanz und Praxistauglichkeit unterliegen (vgl. Artikel 10 Verordnung (EU) Nr. 1025/2012) sowie die Wahrscheinlichkeit der Ablehnung des Normungsmandats durch ESOs auf ein absolutes Minimum reduziert wird.

Unterliegen Gemeinsame Spezifikationen nicht denselben Prinzipien und Anforderungen wie hEN, finden diese letztlich keine Akzeptanz und Verfehlen die von der Europäischen Kommission verfolgten Absichten von Transparenz und Inklusion.

Vor Verabschiedung eines Durchführungsrechtsaktes ist im Rahmen des Komitologieverfahrens ein Prüfungsverfahren im CoS durchzuführen. Das CoS prüft die Zulässigkeit des Rückgriffs auf Gemeinsame Spezifikationen und handelt gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012. Gemäß Erwägungsgrund Nr. 28 der Verordnung sollte die Europäische Kommission „[...] vor der Befassung des in dieser Verordnung eingesetzten Ausschusses mit Aufträgen für europäische Normen oder Aufträgen zur Erarbeitung von Dokumenten der europäischen Normung [...] Experten der Mitgliedsstaaten konsultieren [...], soweit solche Ausschüsse nicht bestehen.“ Äquivalentes Verfahren ist für Gemeinsame Spezifikationen anzuwenden. Erst nach positiver Abstimmung im CoS ist die Europäische Kommission berechtigt, den Durchführungsrechtsakt anzunehmen.

Einheitliche Verwendung der Begrifflichkeiten

Aktuell in Revision stehende Harmonisierungsrechtsvorschriften und bereits verabschiedete Rechtsakte verwenden wenig kohärent die Begrifflichkeiten Technische Spezifikationen (technical specifications) und/oder Gemeinsame Spezifikationen (common specifications). Gemäß Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 ist eine Technische Spezifikation „ein Schriftstück, in dem die technischen Anforderungen dargelegt sind, die ein Produkt, ein Verfahren, eine Dienstleistung oder ein System zu erfüllen hat [...]“. Normen fallen, gemäß Artikel 2, ebenso unter die Definition der Technischen Spezifikation. Vor diesem Hintergrund ist eine Technische Spezifikation als übergeordnete Begrifflichkeit anzusehen und nicht mit Gemeinsamen Spezifikationen oder Normen gleichzusetzen. Eine Definition von Gemeinsamen Spezifikationen liegt nicht vor. Wir sprechen uns für eine klare Differenzierung der Begrifflichkeiten aus.

Wir empfehlen, den Begriff Gemeinsame Spezifikation zu verwenden, wenn es darum geht, in dem mit einer sehr niedrigen Wahrscheinlichkeit eintretenden Fall, bei Harmonisierungsrechtsvorschriften nach dem NLF eine Nichtverfügbarkeit von wichtigen hEN im Hinblick auf die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Binnenmarktes kompensieren zu können.

Befugnisse, horizontale Rahmenbedingungen und Prozesse legislativ niederschreiben

Kriterien und Verfahren für die Verwendung Gemeinsamer Spezifikationen im Rahmen eines horizontalen Ansatzes erfordern die Niederschrift in einem übergeordneten europäischen Rechtsakt. Zur Wahrung der Kohärenz und Rechtssicherheit ist neben zuvor erläuterten Kriterien und Verfahren ein Passus zur Aufhebung der Artikel zu Technischen Spezifikationen und/oder Gemeinsamen Spezifikationen aus sektorspezifischen Richtlinien und Verordnungen aufzuführen, wobei der angeführte Übergangszeitraum zu berücksichtigen ist. Lediglich der zukünftig legislativ niedergeschriebene horizontale Ansatz ist für die Regelung der Verwendung und Erarbeitung Gemeinsamer Spezifikationen heranzuziehen.

Der BDI hofft, mit diesen Überlegungen und Vorschlägen einen konstruktiven Beitrag zur Konkretisierung und Nutzung von Gemeinsamen Spezifikationen zu leisten. Gerne stehen wir jederzeit für Klärungen und eine vertiefende Diskussion zur Verfügung.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Registernummer: R000534

Redaktion

Simon Weimer, M.Sc.
Referent
Umwelt, Technik und Nachhaltigkeit
T: +49 30 2028-1589
s.weimer@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1562