



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 13. Juni 2016
(OR. en)

10193/16

COMPET 375
IND 138
MI 447
RECH 235
ENT 120
MAP 22
TELECOM 119

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	1. Juni 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 212 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 in den Jahren 2013 bis 2015

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 212 final.

Anl.: COM(2016) 212 final



Brüssel, den 1.6.2016
COM(2016) 212 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 in den Jahren 2013 bis
2015**

{SWD(2016) 126 final}

1. EINLEITUNG

Artikel 24 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 zur europäischen Normung¹ („die Verordnung“) enthält folgende Bestimmung:

Bis zum 31. Dezember 2015 und danach jeweils alle fünf Jahre legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Durchführung dieser Verordnung vor. Der Bericht umfasst eine Analyse der in den Absätzen 1 und 2 genannten jährlichen Berichte, eine Bewertung der Relevanz jener Normungstätigkeiten, die Finanzhilfen der Union erhalten, anhand der Erfordernisse der Rechtsvorschriften und der politischen Maßnahmen der Union sowie eine Bewertung der möglichen neuen Maßnahmen zur Vereinfachung der Finanzierung der europäischen Normung und zum Abbau der Verwaltungslast für die europäischen Normungsorganisationen.

Mit diesem Bericht wird der Anforderung des Artikels 24 entsprochen.

2. DIE LEISTUNG DES EUROPÄISCHEN NORMUNGSSYSTEMS

In dem vorliegenden Bericht (und der ihn begleitenden Bewertung) werden die Leistung des europäischen Normungssystems und die Durchführung der Verordnung seit ihrem Inkrafttreten 2013 im Hinblick auf Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und EU-Mehrwert gemäß der Überprüfungsklausel in Artikel 24 Absatz 3 der Verordnung beurteilt. Der Bericht umfasst:

- Analysen der Durchführung der Verordnung anhand der von den europäischen Normungsorganisationen und den Organisationen nach Anhang III vorgelegten Berichte für die Jahre 2013 und 2014;
- eine Bewertung der Relevanz jener Normungstätigkeiten, die Finanzhilfen der Union erhalten;
- eine Bewertung der Möglichkeiten, die Finanzierung der europäischen Normung zu vereinfachen und Verwaltungslast abzubauen.

Aufgrund der Bedeutung der Normung für die Harmonisierung des Binnenmarkts und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft steht diese Bewertung in engem Zusammenhang mit dem Programm der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)². Für die Qualität der Rechtsetzung ist diese Bewertung von besonderer Relevanz, da sie sich auf Studien und Berichte über das europäische Normungssystem und dessen Verfahren, insbesondere die weitere Einbeziehung bestimmter Interessengruppen wie KMU, die Verbesserung der Finanzierung durch die Union und die Verringerung des Verwaltungsaufwands für die europäischen und nationalen Normungsorganisationen stützt.

¹ Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur europäischen Normung, zur Änderung der Richtlinien 89/686/EWG und 93/15/EWG des Rates sowie der Richtlinien 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG und 2009/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung des Beschlusses 87/95/EWG des Rates und des Beschlusses Nr. 1673/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 316 vom 14.11.2012, S. 12.

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick, COM(2014) 368 final, 18.6.2014.

In Anbetracht dessen, dass die Verordnung erst vor kurzem in Kraft getreten ist und die von der Kommission seit 2013 in Auftrag gegebene Normungsarbeit noch nicht vollständig zum Abschluss gebracht wurde, kann keine umfassende Ex-post-Bewertung der Verordnung vorgelegt werden. In dem vorliegenden Bericht (und der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) wird geprüft, ob sich das europäische Normungssystem auf einem guten Weg befindet, die vom Gesetzgeber mit dem Erlass der Verordnung und der Reform des Normungssystems verfolgten Ziele zu erreichen. Sofern erforderlich, werden Empfehlungen abgegeben, wie die Durchführung der Verordnung und das europäische Normungssystem verbessert werden können (siehe Anhänge 1 und 2 dieses Berichts).

Das Hauptaugenmerk der Bewertung liegt auf den durch das europäische Normungssystem und die Verordnung eingerichteten Verfahren. Eine umfassende Bewertung der allgemeineren Auswirkungen der Normung auf den Binnenmarkt oder die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen ist nicht Gegenstand dieses Berichts (siehe auch Abschnitt 3.2 des Berichts).

2.1 Methodik

Die Bewertung stützt sich auf Studien und Berichte, die seit 2013 durchgeführt wurden³, darunter die Ergebnisse der unabhängigen Überprüfung des europäischen Normungssystems, die im April 2015 (nach einer Validierungsveranstaltung im März) veröffentlicht wurden; den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat nach Artikel 25 der Verordnung⁴, der im Mai 2015 angenommen wurde; die Studie gemäß Artikel 24 zur Bewertung der Relevanz der Normungstätigkeiten und ihrer Finanzierung⁵ auf der Grundlage der jährlichen Berichte sowie den Bericht über das Rundtischgespräch der „Freunde der Normung“ vom 1. Juli 2015, das ebenfalls der Validierung der unabhängigen Überprüfung diene. Die praktischen Erfahrungen der Kommissionsdienststellen bei der Anwendung der Verordnung wurden ebenfalls berücksichtigt.

2.2 Die Hauptziele der Verordnung und des europäischen Normungssystems

Die wichtigsten allgemeinen Ziele der Verordnung bestehen darin, den Beitrag der europäischen Normungstätigkeit und von Normen zu einem besser funktionierenden Binnenmarkt, zur Stimulierung von Wachstum und Innovation und zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in der EU, vor allem KMU, zu erhöhen.

Die spezifischen Ziele der Verordnung sind:

- Verbesserung der Transparenz der europäischen Normung;
- Festlegung überarbeiteter Vorschriften für die Finanzierung der europäischen Normung, einschließlich der Organisationen, die KMU und soziale und gesellschaftliche Interessenträger auf europäischer Ebene vertreten;
- Gewährleistung einer angemessenen Vertretung von KMU und sozialen und gesellschaftlichen Interessengruppen im Normungsverfahren, insbesondere bei Normen, die im Auftrag der Kommission entwickelt werden;
- Verringerung des für die Ausarbeitung von Normen im Auftrag der Kommission erforderlichen Zeitaufwands;

³ Alle relevanten Studien/Berichte sind unter folgendem Link abrufbar: http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/notification-system/index_en.htm

⁴ COM(2015) 198 final

⁵ Studie über die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 (Artikel 24), EY 2015.

- Befähigung der Mitgliedstaaten, sich bei der öffentlichen Beschaffung auf technische IKT-Spezifikationen zu beziehen, die außerhalb des europäischen Normungssystems entwickelt wurden.

In der Mitteilung der Kommission KOM(2011) 311 wurden die Leitprinzipien des europäischen Normungssystems festgelegt, die sich in fünf strategischen Zielsetzungen niederschlagen:

- Europäische Normen müssen rasch verfügbar sein;
- europäische Normen sind ein machtvolleres strategisches Instrument, mit dem die Unternehmen ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern können;
- europäische Normen müssen als Instrumente zur Unterstützung der europäischen Politik und Rechtsetzung einer zunehmenden Nachfrage gerecht werden;
- immer mehr Gruppen der europäischen Gesellschaft werden mit Normen in Berührung kommen. Daher muss das europäische Normungssystem so integrativ wie möglich werden;
- europäischen Normen kommt eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen auf dem Weltmarkt zu.

Die Verordnung trat am 1. Januar 2013 in Kraft. Die Bewertung deckt somit die ersten beiden (2) Jahre der Durchführung der Verordnung ab. Im Unterschied dazu verfolgte die unabhängige Überprüfung eine längerfristige Perspektive und bezog alle verfügbaren Daten seit der Einrichtung der europäischen Normungsorganisationen in die Untersuchung ein⁶.

3. ANALYSE

3.1 Effizienz

Bereiche, in denen Effizienz gefördert wurde und die Aufschluss über erzielte Fortschritte bei der Verbesserung des europäischen Normungssystems infolge der Einführung der Verordnung geben können, werden nachstehend kurz erörtert:

- **Transparenz:**

Die bisherigen Normungsmaßnahmen der Kommission und das durch die Verordnung neu eingeführte jährliche Arbeitsprogramm der Union für europäische Normung tragen zur Transparenz, Eigenverantwortung und Qualität der Tätigkeiten bei.

Fortschritte bei der Gewährleistung der **Transparenz** der Arbeit der europäischen und nationalen Normungsorganisationen wurden dadurch erzielt, dass die Arbeitsprogramme auf den Websites der jeweiligen Organisationen veröffentlicht werden. Die europäischen und nationalen Normungsorganisationen haben erhebliche Investitionen in den Einsatz von IT-

⁶ Bei der Analyse der Entwicklungszeit von Normen wurden beispielsweise Daten aus dem Zeitraum 2009 bis 2013 miteinander verglichen (siehe Seite 70).

Instrumenten getätigt. Die angemessene Transparenz der Arbeitsprogramme der Normungsorganisationen im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 der Verordnung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung der Integrativität der Normungstätigkeiten. Was die Klarheit und Verfügbarkeit der Arbeitsprogramme der nationalen Normungsorganisationen betrifft, so kann die Durchführung des Artikels 4 Absätze 3 und 4 der Verordnung jedoch noch verbessert werden.

- Integrativität

Die Beteiligung der einschlägigen Interessengruppen an der Normung hat sich zwar verbessert, doch könnte sie noch effizienter gestaltet werden. Nach Auffassung maßgeblicher Interessenträger ist es für KMU noch immer schwierig, an der Normung mitzuwirken und/oder Normen zu nutzen. Ebenso bestehen trotz der vorgenommenen Verbesserungen noch immer Einschränkungen auf europäischer und internationaler Ebene, die die Beteiligung von Organisationen, die Verbraucher-, Arbeitnehmer-, KMU- und Umweltinteressen vertreten, in Frage stellen. Darauf wiesen die Organisationen nach Anhang III im Rahmen der unabhängigen Überprüfung und in ihren Berichten über die Durchführung der Verordnung hin.

In den Jahren 2013 und 2014 wurden auf **europäischer Ebene** vier **Organisationen von Interessenträgern** ausgewählt, die nach Artikel 16 der Verordnung für eine Finanzierung durch die Union in Betracht kommen (Small Business Standards, SBS; der Europäische Verband für die Koordinierung der Verbrauchervertretung bei der Normung, ANEC; die Organisation zur Interessenvertretung europäischer Umweltschutzverbände in Normungsfragen, ECOS, und der Europäische Gewerkschaftsbund, EGB). Diese Organisationen haben Tätigkeiten eingeleitet, um ihre Präsenz und ihren Beitrag zur europäischen Normung zu verstärken. Der Schwerpunkt ihrer Tätigkeiten lag dabei auf der Schulung von Fachleuten, der Mitwirkung in europäischen Normungsorganisationen auf politischer und fachlicher Ebene sowie auf der Einrichtung von Instrumenten für die Kommunikation.

Über die politische und fachliche Beteiligung von Vertretern der vier Interessengruppen – KMU, Verbraucher, soziale und gesellschaftliche Interessenträger – auf **nationaler Ebene** berichten die nationalen Normungsorganisationen. Die Anzahl nationaler Normungsorganisationen, in denen KMU, Verbraucher, soziale und gesellschaftliche Interessenträger vertreten sind, hat sich zwischen 2013 und 2014 erhöht (vor allem im Europäischen Institut für Telekommunikationsnormen, ETSI). Während jedoch KMU auf **europäischer Ebene** politisch und fachlich gut vertreten zu sein scheinen (z. B. waren KMU im Jahr 2014 in mehr als 80 % der technischen Gremien von CEN und CENELEC sowie der Arbeitsgruppen von ETSI fachlich vertreten), ist die Beteiligung der anderen Gruppen von Interessenträgern deutlich geringer. Dies kann auf das geringere Interesse von Verbrauchern und sozialen und gesellschaftlichen Interessenträgern an der Normung zurückzuführen sein, da diese keine unmittelbaren Nutzer von Normen sind.

- Aktualität:

Der **Zeitaufwand für die Entwicklung neuer Normen** im Auftrag der Kommission hat sich von durchschnittlich 5 Jahren im Jahr 2009 auf 3 Jahre im Jahr 2013 verringert⁷; dieser Fortschritt ist nicht auf die Durchführung der Verordnung, sondern auf die Anforderungen der

⁷ Unabhängige Überprüfung des europäischen Normungssystems, Abschlussbericht 2015, S. 109.

Industrie zurückzuführen. Die neuen Partnerschaftsrahmenvereinbarungen zwischen der Kommission und den europäischen Normungsorganisationen haben ebenso wie die Betriebskostenzuschüsse für europäische Normungsorganisationen das Ziel, die Entwicklungszeit für Normen weiter zu verkürzen. Zusammen mit den Partnerschaftsrahmenvereinbarungen, die wichtige Leistungsindikatoren enthalten⁸, werden die Einführung des Arbeitsprogramms der Union für Normung und die Überarbeitung des Verfahrens zur Annahme von Normungsaufträgen⁹ nach Artikel 10 der Verordnung voraussichtlich dazu beitragen, die im Auftrag der Kommission vorgenommenen Normungsarbeiten zu beschleunigen. Erhebliche Verbesserungen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Qualität und Integrativität können die Folge sein. Die Attraktivität der europäischen Normungsorganisationen würde dadurch insgesamt steigen, insbesondere, was spezifische Vorhaben im Bereich der Hochtechnologie betrifft, die einem weltweiten Wettbewerb ausgesetzt sind. Eine engere Beziehung zwischen Forschung und Entwicklung einerseits und der Normung andererseits wäre diesem Zweck ebenfalls förderlich. Schnellere Normungsergebnisse erwartet man sich im Zuge der Umsetzung der Verordnung auch von der frühzeitigeren Beteiligung der Interessengruppen, der verstärkten Unterstützung der Konsensfindung bei Normungsaufträgen, den detaillierteren Anforderungen an die in Auftrag gegebenen europäischen Normen oder Dokumente der Normung sowie von den Fristen für die Annahme der beauftragten Normen.

Was die Wechselwirkungen zwischen der Verordnung und anderen EU-Rechtsvorschriften betrifft, die europäische Normen nutzen, so besteht die Möglichkeit, die Verfahren zu straffen, wenn solche sektorspezifischen Rechtsvorschriften überarbeitet werden. Der Vorschlag für eine Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten (8) strebt beispielsweise an, die Verfahren durch die Angleichung an die in der Verordnung (zur Normung) festgelegten Verfahren zu verkürzen.

- Finanzierung von Normungstätigkeiten durch die Union :

Normungstätigkeiten der europäischen Normungsorganisationen und der Organisationen nach Anhang III können bis zu einer Höhe von 20 bis 25 Mio. EUR jährlich durch die Union finanziert werden. Die Kommission leistet auf der Grundlage der Verordnung einen Beitrag von durchschnittlich **35 % bis 40 %** der den drei gemeinnützigen europäischen Normungsorganisationen¹⁰ zur Verfügung stehenden Gesamtmittel (...) und von **75 % bis 100 %** der Gesamtmittel der Organisationen nach Anhang III¹¹.

Die Experten, die sich freiwillig an Normungstätigkeiten auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene beteiligen, tun dies in der Regel auf eigene Kosten. Einer Schätzung der europäischen Normungsorganisationen zufolge wenden Experten aus der Industrie rund 1 Mrd. EUR jährlich auf, um sich an Normungsarbeiten zu beteiligen und Beiträge dazu zu leisten (dies umfasst die aufgewendeten Arbeitsstunden, Reise- und Übernachtungskosten).

⁸ Einschließlich einer 50%-igen Verringerung der Normenentwicklungszeit bis 2020.

⁹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SWD(2015) 205 final vom 27.10.2015, „Leitfaden zur europäischen Normung als Unterstützung für legislative und politische Maßnahmen der Union“; http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/vademecum/index_en.htm

¹⁰ CEN (Europäisches Komitee für Normung), CENELEC (Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung) und ETSI (Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen).

¹¹ Small Business Standards (<http://sbs-sme.eu/>), Europäischer Verband für die Koordinierung der Verbrauchervertretung bei der Normung (<http://www.anec.eu/anec.asp>), Organisation zur Interessenvertretung europäischer Umweltschutzverbände in Normungsfragen (<http://ecostandard.org/>) und Europäischer Gewerkschaftsbund (<http://www.etuc.org/>).

Die europäischen Normungsorganisationen und/oder die Organisationen nach Anhang III haben auf einige Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Finanzierung durch die Union hingewiesen. Die von ihnen angesprochenen Fragen im Zusammenhang mit der Bereitstellung finanzieller Unterstützung durch die Kommission betreffen insbesondere folgende Aspekte:

- Zeitpunkt der Unterzeichnung der Vereinbarung über Betriebskostenzuschüsse zwischen der Europäischen Kommission und den europäischen Normungsorganisationen;
- Verwaltung der Unionsfinanzierung: die europäischen Normungsorganisationen und die Organisationen nach Anhang III sind der Ansicht, dass die Bearbeitung und Prüfung der Anträge auf finanzielle Unterstützung einen gewissen Aufwand verursacht. Dies gilt ebenso für die technische und finanzielle Berichterstattung, insbesondere im Zusammenhang mit den Betriebskostenzuschüssen.

Schätzungen im Rahmen der Studie gemäß Artikel 24 zeigen, dass die Beantragung der Betriebskostenzuschüsse (d. h. die Erstellung des jährlichen Arbeitsprogramms) und die Berichterstattung über die Durchführung des Programms einen gewissen Aufwand für die europäischen Normungsorganisationen und die Organisationen nach Anhang III verursachen. Die Schätzungen der mit den Betriebskostenzuschüssen in Zusammenhang stehenden Verwaltungskosten lassen jedoch darauf schließen, dass diese einen vertretbaren Anteil des von der Europäischen Kommission erhaltenen Gesamtbetrags ausmachen (rund 1 % bei den europäischen Normungsorganisationen und zwischen 2 % und 5 % der Beträge, den die vier Organisationen nach Anhang III jeweils als Betriebskostenzuschuss erhalten haben).

- Berichtsanforderungen, Informationspflichten und Verwaltungskosten im Rahmen der Verordnung insgesamt: Die mit der Finanzierung durch die Union in Zusammenhang stehenden Anforderungen und die Kumulation der den europäischen Normungsorganisationen und den Organisationen nach Anhang III obliegenden Berichtspflichten verursachen einen gewissen Verwaltungsaufwand.

Die Berichterstattung über die Durchführung der Verordnung bzw. über die durchgeführten Tätigkeiten (Berichte gemäß Artikel 24) stellen für die europäischen Normungsorganisationen und die Organisationen nach Anhang III einen gewissen Aufwand dar.

- Vorhersagbarkeit und Kontinuität der finanziellen Unterstützung: Die Partnerschaftsrahmenvereinbarungen sind ein wichtiger Schritt auf dem Weg, die Kontinuität der finanziellen Unterstützung sicherzustellen. Allerdings verweisen die europäischen Normungsorganisationen und die Organisationen nach Anhang III auf eine gewisse Unsicherheit bei den jährlich für spezifische Maßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel. Eine vernünftige Planung der Tätigkeiten, die für die Durchführung des jährlichen Arbeitsprogramms oder die Durchführung spezifischer Normungsarbeiten notwendig sind, kann dadurch behindert werden.

Abschließend lässt sich feststellen, dass unter europäischen Normungsorganisationen und/oder Organisationen nach Anhang III der Eindruck besteht, der Verwaltungsaufwand habe sich durch die Verordnung erhöht. Obwohl die Bewertung gezeigt hat, dass der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den von der Europäischen Kommission bereitgestellten

Finanzhilfen steht, ist es sinnvoll, Maßnahmen zu ergreifen, um den Eindruck von Ineffizienz zu verringern.

Der Leitfaden zur europäischen Normung als Unterstützung für legislative und politische Maßnahmen der Union und der jüngste Beschluss der Kommission¹², Zuschüsse gemäß Artikel 17 Absatz 4 der Verordnung als Pauschalbeträge ausbezahlen, werden voraussichtlich zu einer Besserung der Situation führen und den Zugang zu Finanzmitteln der Union leichter und vorhersagbarer machen. Dies ist ein erster Schritt in Richtung auf einen stärker leistungsorientierten Ansatz, der zu gegebener Zeit bewertet werden wird.

- Technische IKT-Spezifikationen: Im Bereich der IKT erarbeitet die von vielen Interessengruppen getragene Plattform für IKT-Normungspolitik (Multi-Stakeholder Platform) den fortlaufenden Plan der EU für IKT-Normung (Rolling Plan). Dieser soll als Instrument der Zusammenarbeit die Europäische Kommission und die – europäischen und weltweiten – Interessengruppen im Bereich der IKT-Normung zusammenbringen und die Koordination und Kooperation stärken. Er fördert außerdem die Transparenz des IKT-Normungsverfahrens, indem eine Liste der einschlägigen Tätigkeiten erstellt wird und die Stellungnahmen und Meinungen der verschiedenen beteiligten Interessengruppen zu jedem behandelten Thema eingeholt werden. Mehrere technische IKT-Spezifikationen für die öffentliche Beschaffung wurden bereits angenommen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Beitrag, den Normen und die europäische Normungstätigkeit zu einem besser funktionierenden Binnenmarkt, zur Anregung von Wachstum und Innovation und zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in der EU, vor allem KMU, leisten, durch die Verordnung gestärkt wurde. Es wurden Maßnahmen ergriffen, um die Ausarbeitung der Normungsaufträge der Kommission zur Unterstützung von legislativen und politischen Maßnahmen der Union transparenter zu machen und die Beteiligung von KMU und unterrepräsentierten Interessengruppen zu verbessern. Die Verordnung erleichtert es außerdem, das Potenzial innovativer IKT-Technologien auszuschöpfen und trägt zur Verwirklichung des Binnenmarkts bei.

3.2 Effizienz

Der Beitrag der europäischen Normungstätigkeit zur Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen wurde durch frühere Studien¹³, die auf nationaler Ebene in Frankreich, Deutschland und dem Vereinigten Königreich durchgeführt wurden, bestätigt.

Eine vollständige und umfassende Analyse der Effizienz des europäischen Normungssystems, wie es sich unter dem Einfluss der durch die Kommission unter den neuen Rahmenbedingungen der Verordnung geförderten Tätigkeiten entwickelt hat, ist jedoch **anhand der derzeitigen Daten noch nicht möglich**. Es wird erwartet, dass bis zur Erstellung

¹² C(2015) 3697 final.

¹³ BSI (2015), The Economic Contribution of Standards to the UK Economy (Der wirtschaftliche Beitrag von Normen zur Wirtschaft des Vereinigten Königreichs), DIN (2000), Der gesamtwirtschaftliche Nutzen der Normung, 3 Bände. Berlin, Beuth. (Aktualisierung 2011), DTI (2005), The Empirical Economics of Standards (Die empirische Ökonomie von Normen), DTI Economics Paper Nr. 12, London und AFNOR (2009), The Economic Impact of Standardization – Technological Change, Standards and Long-Term Growth in France (Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Normung – Technologischer Wandel, Normen und langfristiges Wachstum in Frankreich), Paris. AFNOR (2016), Economic Impact of Standardisation (Wirtschaftliche Auswirkungen der Normung), Januar 2016, Paris, Frankreich.

des nächsten Berichts, der gemäß Artikel 24 im Jahr 2020 vorzulegen ist, genügend Daten für eine angemessene Bewertung vorliegen.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die allgemeineren Faktoren, die die ökonomischen Auswirkungen des europäischen Normungssystems beeinflussen, nicht ohne eine breiter angelegte Studie erfasst werden können, wie sie der Kommission im März 2015¹⁴ vom Rat empfohlen wurde.

Unter den europäischen Normungsorganisationen und den Organisationen nach Anhang III besteht zwar der Eindruck, dass die Verordnung zu einem Anstieg des ihnen obliegenden Verwaltungsaufwands geführt habe (siehe Abschnitt 3.1 zur Wirksamkeit), doch wird dieser Eindruck durch die vorhandenen Daten nicht bestätigt. Gleichwohl wird die Kommission Maßnahmen prüfen, um den Eindruck solcher Ineffizienzen zu verringern.

3.3 Kohärenz, EU-Mehrwert und Relevanz

Jede der derzeit 20 000 europäischen Normen (hauptsächlich für Produkte) hat potenziell bis zu 33 abweichende nationale Normenwerke ersetzt. Gleichwohl lässt sich der EU-Mehrwert des europäischen Normungssystems schwer messen. Die europäische Normung soll eine zentrale Rolle bei der Schaffung eines funktionierenden Binnenmarkts für Produkte und Dienstleistungen spielen, indem sie abweichende nationale Normen, die technische Hindernisse für den Zugang zu nationalen Märkten schaffen können, nach und nach harmonisiert. Auf diese Weise kann sie nicht nur Handelshindernisse beseitigen, sondern zugleich auch den Schutz öffentlicher Interessen, vor allem in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit, in hohem Maße gewährleisten. Unter der Voraussetzung, dass die europäische Normung breit gefächert, international anerkannt und leicht einzuhalten ist (insbesondere durch KMU), kann eine solche freiwillige Harmonisierung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie beitragen.

Die Notwendigkeit eines wirksamen und effizienten Normungsprozesses auf EU-Ebene, der das Ziel des europäischen Normungssystems und der Verordnung ist, wird bestätigt, während eine vermehrte Ausarbeitung von europäischen Normen für Dienstleistungen erwogen werden kann. Die zum Zeitpunkt der Folgenabschätzung ermittelten Erfordernisse gelten jedoch nach wie vor. Neue Entwicklungen (wie Globalisierung, IKT/Nicht-IKT-Schnittstelle) unterstreichen die anhaltend hohe Bedeutung der Finanzierung. Außerdem ist es wichtig, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Interessen von Patentinhabern und Patentnutzern in Bezug auf die für Normen wesentlichen Patentrechte (standardessentielle Patente) herzustellen.

Die Art der durch Finanzhilfen der Union unterstützten Tätigkeiten ist für das jährliche Arbeitsprogramm der Union für Normung ebenfalls von Relevanz und steht mit diesem in Einklang: Die von der Union finanzierten Tätigkeiten sind solche, die von der Industrie nicht oder nicht im erforderlichen Maße oder zum erforderlichen Zeitpunkt finanziert werden.

Insgesamt stehen die Normungstätigkeiten mit den politischen Zielen der EU in Einklang – insbesondere, was den digitalen Binnenmarkt, einen vertieften und faireren Binnenmarkt, die

¹⁴ Am 2. März 2015 forderte der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) die Kommission auf, „die unabhängige Überprüfung abzuschließen und die Auswirkungen der Normung auf die Wirtschaft unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten zu analysieren“.

Energieunion, Wachstum und Investitionen sowie die Rolle der EU als globaler Akteur betrifft. Auf praktischer Ebene wird Kohärenz durch die Verwendung des jährlichen Arbeitsprogramms der Union für Normung (das mit den Prioritäten der Kommission¹⁵ in Einklang steht), die anschließende sorgfältige Überwachung des Prozesses innerhalb der Kommission sowie die Interaktion mit den Mitgliedstaaten und den maßgeblichen Interessenträgern erreicht.

Dem europäischen Normungssystem ist ein potenzieller EU-Mehrwert inhärent. Jede neue europäische Norm, ob sie von der Kommission beauftragt wurde oder nicht, ersetzt nationale Normen und trägt so zur Verringerung der Kosten des Warenverkehrs im Binnenmarkt bei. Europäische Normen können das wirtschaftliche Wachstum positiv beeinflussen, indem sie die allgemeinen Produktionskosten verringern, die Interoperabilität verbessern, die Gewährleistung der Qualität und Sicherheit von Produkten und Dienstleistungen stärken und den Zugang zu europäischen und globalen Märkten erleichtern. Darüber hinaus können europäische Normen in mehrfacher Hinsicht die Politik der EU fördern, etwa indem sie zur Erreichbarkeit von Energieeffizienz und zur Sicherheit von Produkten beitragen, um nur zwei Beispiele zu nennen.

Die Beseitigung von Handelsbarrieren und die Förderung des Binnenmarkts stellen das bei weitem größte Potenzial für den EU-Mehrwert der europäischen Normung dar. Das europäische Normungssystem ist daher von unmittelbarer Bedeutung für das Funktionieren der Union und verfolgt Ziele, die auf nationaler Ebene nicht erreicht werden können. Insbesondere Unternehmen können von einer Senkung der Transaktionskosten, einem höheren Maß an Interoperabilität und der Entwicklung einer gemeinsamen technischen Sprache innerhalb des europäischen Binnenmarkts profitieren.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Durch die Verordnung wurden die Transparenz und die Integrativität des europäischen Normungssystems erhöht, der Beitrag der europäischen Normung und von Normen zu einem besser funktionierenden Binnenmarkt gestärkt und die Vorschriften für die finanzielle Unterstützung der europäischen Normungsorganisationen und der Organisationen nach Anhang III überarbeitet.

Im Bereich der IKT hat der fortlaufende Plan zur IKT-Normung (Rolling Plan) als Instrument der Zusammenarbeit dazu beigetragen, die Europäische Kommission und die – europäischen und weltweiten – Interessengruppen im Bereich der IKT-Normung zusammenzubringen und ihre Koordination und Kooperation zu stärken. Er fördert außerdem die Transparenz des IKT-Normungsverfahrens durch die Erstellung einer Liste der einschlägigen Tätigkeiten und die Einholung von Stellungnahmen und Meinungen der verschiedenen beteiligten Interessengruppen zu jedem behandelten Thema.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Kommission der Ansicht, dass nicht legislative Initiativen im Bereich der Verwaltung, Interaktion und Kommunikation gerechtfertigt sein können, um das europäische Normungssystem zu verbessern (siehe Anhänge 1 und 2).

¹⁵ COM(2014) 910 final.

Die im Rahmen der Binnenmarktstrategie¹⁶ angekündigte gemeinsame Normungsinitiative wird voraussichtlich hierzu beitragen. Die Initiative wird außerdem untersuchen, wie die Kluft zwischen Forschungs- und Innovationsprioritäten einerseits und europäischer Normung andererseits auf systematischere und vorausschauendere Art analysiert und wirksamer geschlossen werden kann und wie Dokumente der Normung zeitnah erstellt werden können. Im Rahmen des Fahrplans zur Verwirklichung des digitalen Binnenmarkts sieht die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa¹⁷ außerdem die Aufstellung eines Plans mit den Prioritäten für die IKT-Normung vor, in dem die Normungsprioritäten in zentralen und für die Verwirklichung des digitalen Binnenmarkts kritischen Technologiebereichen festgelegt werden. Dementsprechend werden in diesem Plan vorrangige Bereiche ermittelt, in denen als Antwort auf neue technologische Trends, EU-Vorschriften und EU-Strategien kohärente Maßnahmen zur Ermittlung, Erstellung und Annahme von IKT-Normen sowie zur Förderung der Anwendung solcher Normen am dringendsten benötigt werden.

Darüber hinaus beabsichtigt die Kommission im Einklang mit der Aufforderung des Rates¹⁷, „die Auswirkungen der Normung auf die Wirtschaft unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten zu analysieren“, diese Studie rechtzeitig in Auftrag zu geben, so dass die Ergebnisse für den nächsten Bericht nach Artikel 24 zur Verfügung stehen.

Die Verordnung hat durch die fristgerechte Verfügbarkeit von im Auftrag der Kommission erarbeiteten Normen, die frühzeitige Beteiligung der Interessenträger, die Schaffung von Konsens in Bezug auf die in Vorbereitung befindlichen Normungsaufträge und durch die Verbesserung der Qualität und Detailliertheit der erteilten Aufträge zu erheblichen Verbesserungen im europäischen Normungssystem beigetragen.

Insgesamt wurden keine nennenswerten Probleme bei der Anwendung der Verordnung festgestellt; es wurden jedoch einige Bereiche mit Verbesserungspotenzial identifiziert, die in den Anhängen 1 und 2 aufgeführt sind. Die Kommission wird prüfen, wie diese am besten umgesetzt werden können, insbesondere unter Rückgriff auf die gemeinsame Normungsinitiative, die in Zusammenarbeit mit den maßgeblichen Akteuren des europäischen Normungssystems die kohärente Durchführung der Verordnung durch nicht legislative Maßnahmen fördern soll.

Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Grund besteht, die Verordnung zu überarbeiten. Fünf Jahre nach Abschluss der vorliegenden Bewertung wird die Kommission im Rahmen des Berichts, den sie dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß Artikel 24 Absatz 3 über die Durchführung der Verordnung vorlegt, die Situation erneut prüfen.

¹⁶ COM(2015) 550.

¹⁷ COM(2015) 192.

ANHANG 1: PROBLEMFELDER UND EMPFEHLUNGEN ZUR VERBESSERUNG DER DURCHFÜHRUNG DER VERORDNUNG (EU) NR. 1025/2012 UND DES EUROPÄISCHEN NORMUNGSSYSTEMS

I. Bereiche mit Verbesserungspotenzial, die in Bezug auf das europäische Normungssystem insgesamt identifiziert wurden¹⁸:

Geschwindigkeit und Aktualität

- Unterschiedliche Interessen im Hinblick auf die Geschwindigkeit und Schwierigkeiten, eine „allgemeingültige“ Lösung zur Verkürzung des Zeitaufwands anzuwenden
- Aus der frühzeitigen Ermittlung des Normungsbedarfs muss besserer Nutzen gezogen werden
- Normungstätigkeiten (nach einem Normungsauftrag) werden nicht frühzeitig eingeleitet
- Vorhandensein weniger Normen bedingt hohen Zeitaufwand bei der Normenerarbeitung
- Überwachung von Daten, die nicht konsistent sind oder die keine umfassende Beurteilung der Geschwindigkeit oder die Nachverfolgung der Verfahren erlauben

Förderung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen

- Hindernisse für die Beteiligung von KMU an der Normung und/oder für die Anwendung von Normen durch KMU
- Normungstätigkeiten sind trotz zahlreicher Maßnahmen noch immer in zu geringem Maße mit Innovations- und Forschungsvorhaben verknüpft

Unterstützung für legislative und politische Maßnahmen der Union

- Wachsende Nachfrage nach Normen zur Unterstützung legislativer und politischer Maßnahmen der Union verbunden mit spezifischen Problemen bei der Beauftragung von Normen (Verfahren der Beauftragung und Prüfung der Übereinstimmung)
- Mangelnde operationelle Verfahren zur Bestimmung der legislativen und politischen Anforderungen und zur Einleitung von Normungstätigkeiten
- Defizite bei der Kommunikation zwischen der Kommission und den europäischen Normungsorganisationen während des Normungsverfahrens
- Mangelnde Abstimmung zwischen der Kommission und Normungssachverständigen in der Phase der Kontrolle der Übereinstimmung der Norm mit dem Normungsauftrag

¹⁸ Empfehlungen der unabhängigen Überprüfung, S. 141-143.

- Abweichende nationale Normen bestehen fort und verringern die allgemeine Effizienz des europäischen Normungssystems bei der Beseitigung von Hindernissen im Binnenmarkt

Integrativität

- Schwache Position der Organisationen nach Anhang III und unterschiedliche Kapazitäten in Bezug auf die Vertretung von Interessengruppen auf nationaler Ebene
- Mangelnde Integrativität auf der internationalen Ebene bei der Anwendung der Wiener und der Dresdner Vereinbarung mit der ISO bzw. der IEC als federführender Organisation

Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen auf dem Weltmarkt

- Schwierigkeiten, die Erfordernisse europäischer Interessenträger mit den Normungsverfahren auf internationaler Ebene in Einklang zu bringen
- Außerhalb des europäischen Normungssystems und der ISO/IEC durchgeführte Normungsarbeit, insbesondere im Bereich der IKT, gewinnt zunehmend an Bedeutung

Verwaltung

- Die Kommunikation der Kommission über das Verfahren der Ausarbeitung von Normungsaufträgen muss verbessert werden
- Information aller Interessenträger über die laufende oder geplante Normungsarbeit
- Unterschiedliche Arbeitsmethoden (in der Kommission und in den europäischen und nationalen Normungsorganisationen) können die kohärente und effiziente Arbeitsweise des europäischen Normungssystems beeinträchtigen
- Komplexe Verfahren einschließlich Berichtsanforderungen sowie Vielzahl von Arbeitsschritten bzw. beteiligten Akteuren

Zukunftsfähigkeit

- Unterschiedliche Normungsebenen und Notwendigkeit, das Verfahren an unterschiedliche Anforderungen anzupassen
- Ermittlung des Bedarfs in Bereichen, die nicht durch die Normung abgedeckt werden (z. B. Dienstleistungen)
- Notwendigkeit eines besseren Rahmens für die Patentierung

II. Bereiche, in denen Verbesserungspotenzial ermittelt wurde/Problemfelder im Zusammenhang mit den durch die Union finanzierten Normungstätigkeiten:

Beschleunigung des Verfahrens zum Abschluss der Finanzhilfvereinbarungen (Zeit für die Auftragsvergabe)

Das Verfahren zur Genehmigung und Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarungen zwischen der Kommission und den europäischen Normungsorganisationen oder den Organisationen nach Anhang III ist noch nicht schnell genug. Um Abhilfe zu schaffen, können die folgenden Maßnahmen geprüft und miteinander kombiniert werden:

- Festlegung eines Verfahrens und eines unverbindlichen Zeitrahmens für die Prüfung der von den europäischen Normungsorganisationen oder den Organisationen nach Anhang III vorgelegten Vorschläge durch die Europäische Kommission/die EFTA, um sicherzustellen, dass der Zeitraum bis zur Vereinbarung der zu fördernden Maßnahmen angemessen begrenzt ist.
- Aufforderung der europäischen Normungsorganisationen und der Organisationen nach Anhang III, auf der Grundlage bereits vorhandener Normenvorlagen und praktischer Leitlinien zu den am häufigsten vorkommenden Problemen qualitativ hochwertige Vorschläge vorzulegen.
- Optimierung des Informationsaustausches zwischen der Kommission und den europäischen Normungsorganisationen oder Organisationen nach Anhang III zur Erörterung von Anmerkungen und zur Bereitstellung von Feedback, um so das gegenseitige Verständnis zu verbessern und den Zeitraum bis zum Abschluss der Finanzhilfvereinbarung zu verkürzen.

Straffung der administrativen und finanziellen Verfahren für die Verwaltung der Finanzhilfvereinbarungen

Die administrativen und finanziellen Verfahren für die Verwaltung der Finanzhilfvereinbarungen werden von Interessenträgern als aufwändig wahrgenommen. Sie sollten klar festgelegt und in allen Finanzhilfvereinbarungen einheitlich angewendet werden. Den Elementen der finanziellen und administrativen Verfahren, die diese Wahrnehmung verursachen, sollte Rechnung getragen werden, indem praktische Leitlinien für die Dienststellen der Europäischen Kommission, die europäischen Normungsorganisationen und die Organisationen nach Anhang III bereitgestellt werden, die das gemeinsame Verständnis der Bestimmungen fördern, unterschiedliche Auslegungen verhindern sowie Ungenauigkeiten und wiederkehrende Fehler seitens der europäischen Normungsorganisationen oder der Anhang-III-Organisationen korrigieren und vorwegnehmen.

Vereinfachung und Straffung der Berichtsanforderungen

Die Berichtsanforderungen werden ebenfalls als zu aufwändig wahrgenommen. Die folgenden Empfehlungen können nach sorgfältiger Bewertung in Betracht gezogen werden:

- Vereinfachung der Berichterstattung nach Artikel 24 der Verordnung:

- Verbesserung der Berichterstattung nach Artikel 24, um die Konsistenz und Vergleichbarkeit der von den europäischen Normungsorganisationen und den Organisationen nach Anhang III gemeldeten Daten sicherzustellen. Dabei sind die durch mangelnde Klarheit und Vergleichbarkeit der Informationen bedingten Beschränkungen zu berücksichtigen;
 - Vereinfachung der Berichterstattung durch die Festlegung eines gemeinsamen Satzes von synthetischen Indikatoren für jeden Artikel der Verordnung, der der Berichterstattung unterliegt, und Erstellung einer Liste;
 - Sammlung elektronischer und verwertbarer Daten zur Schaffung einer Datenbank über die Durchführung der Verordnung, die auf fortlaufender Basis für Monitoringzwecke und als Grundlage für die Berichtspflichten der Europäischen Kommission gegenüber dem Rat und dem Europäischen Parlament verwendet wird.
- Weitestmögliche Vereinfachung der Anträge auf Betriebskostenzuschüsse und maßnahmenbezogene Zuschüsse sowie der Zwischen- und Abschlussberichte über die durchgeführten fachspezifischen Tätigkeiten und Anpassung der Berichtspflichten auf Einzelfallbasis, um sicherzustellen, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zur erhaltenen finanziellen Unterstützung stehen. Dieses Ziel kann zum Beispiel durch die Festlegung von qualitativen oder quantitativen Schlüsselindikatoren, die im Rahmen der Maßnahmen realisiert werden sollen, und die Ausrichtung der Berichterstattung auf diese Bereiche erreicht werden.
 - Optimierung der Berichtsanforderungen und der sonstigen Abstimmungs- und Überwachungstätigkeiten (wie etwa der regelmäßigen Sitzungen), an denen die Kommissionsdienststellen, die europäischen Normungsorganisationen und die Organisationen nach Anhang III beteiligt sind, und Harmonisierung der Berichtsformate, damit einmal erhobene Informationen unmittelbar für verschiedene Berichtszwecke verwendet werden können.

Regelmäßige Überwachung der gesamten Unionsfinanzierung, der Ergebnisse der Vereinfachungsmaßnahmen sowie der Möglichkeiten, das System leistungsorientierter zu gestalten

Die Kommission sollte die Zuweisung der Finanzmittel, die Leistung des Finanzierungssystems insgesamt und gegebenenfalls die Ergebnisse der durchgeführten Vereinfachungsmaßnahmen kontinuierlich überwachen.

Falls die Umsetzung der jüngsten Beschlüsse über die Verwendung von Pauschalbeträgen zur Finanzierung der Ausarbeitung europäischer Normen und Verifikation ihrer Qualität zu positiven Ergebnissen führt, wäre insbesondere zu erwägen, die Verwendung leistungsbezogener Finanzhilfevereinbarungen auf andere Normungstätigkeiten, die durch nachprüfbarere Ergebnisse und leicht ermittelbare Outputs gekennzeichnet sind, zu übertragen.

Allgemein können, gestützt auf die Daten zur Finanzierung, die bereits auf kontinuierlicher Basis von der Europäischen Kommission erhoben werden, und gestützt auf das Feedback der Interessenträger, die Finanzmittel erhalten haben, regelmäßige Erkenntnisse über die verschiedenen Elemente der Finanzierung der Normung gewonnen werden; dies umfasst den Zeitpunkt für den Abschluss der Vereinbarungen, die Verteilung der Finanzmittel auf die

verschiedenen für eine Förderung in Betracht kommenden Tätigkeiten, die Inanspruchnahme der Finanzmittel durch die europäischen und nationalen Normungsorganisationen sowie die im Zusammenhang mit den administrativen und finanziellen Regelungen aufgetretenen Probleme, die immer wieder zu Verzögerungen und/oder anderen Schwierigkeiten geführt haben.