

Positionspapier

Europäisches Normungs- system und Verordnung (EU) Nr. 1025/2012



Einführung

Die Kommission führt zurzeit eine Bewertung der Verordnung (EU) 1025/2021 durch und befragt die Stakeholder aus dem Normungsumfeld. Für uns als Wirtschaftsverband ist dieses Vorgehen Anlass, unsere Sicht auf diese Verordnung mit diesem Positionspapier zu veröffentlichen.

Der VDA ist Träger des Normenausschusses Auto und Mobilität (NAAutomobil) im Deutschen Institut für Normung (DIN), welcher bereits 1925 als Fachnormenausschuss Kraftfahrindustrie (FAKRA) gegründet wurde. Per Vertrag mit dem DIN übernimmt und finanziert der VDA als Träger des NAAutomobil die nationale, europäische und internationale Normungsarbeit auf dem Gebiet der Automobiltechnik und der kraftfahrzeuggebundenen Mobilität. Bezogen auf das Jahr 2023 hält der NAAutomobil die Sekretariate von zwei Technischen Komitees (TC) sowie zwei Arbeitsgruppen (WG) in der Europäischen Normungsorganisation (CEN). Auf der internationalen Ebene, in der International Standardization Organization (ISO), hält der NAAutomobil die Sekretariate von drei Unterkomitees (SC) unter dem ISO/TC 22 „Straßenfahrzeuge“ und betreut dort mehr als 30 WG. Über 1800 technische Experten engagieren sich aus dem NAAutomobil heraus in diesen europäischen und internationalen Gremien und arbeiten derzeit an mehr als 350 Projekten zur Erstellung von nationalen, europäischen und internationalen Standards.

Dieses Engagement zeigt deutlich, welche wesentliche Bedeutung die Erstellung von technischen Regelwerken für die deutsche Automobilindustrie selbst und ihre globale Wettbewerbsfähigkeit hat. Es zeigt auch, dass der Schwerpunkt der Normungsarbeit der Automobilindustrie auf der internationalen Ebene liegt. Als eine weltweit vernetzte Industrie, deren Produkte global produziert, auf allen Weltmärkten angeboten und vertrieben werden, schöpft die Automobilindustrie einen großen Nutzen aus technischen Regeln, vor allem dann, wenn diese international anerkannt und gültig sind.

Das Kerngeschäft unserer Mitglieder liegt weiterhin in Europa. Damit ist das europäische Normungssystem, in seinem Zusammenwirken mit dem „New Legislative Framework“ auch für die Automobilindustrie von hoher Bedeutung. Die aktuellen Entwicklungen auf diesem Gebiet, insbesondere die Verzögerungen bei der Freigabe harmonisierter Standards (hEN), betrachten wir folglich mit großer Sorge. Für die Automobilindustrie ist ein funktionierendes und effizientes europäisches Normungssystem, welches sich den aktuellen Herausforderungen und Problemen stellt und die Position der Industrie im globalen Wettbewerb und im Interesse der Gemeinschaft stärkt, von hoher Bedeutung.

Hintergrund

Eine wesentliche Aufgabe des europäischen Normungssystems ist es, der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft notwendige Normen zur Verfügung zu stellen, um damit den Rahmen für den wirtschaftlichen Erfolg und die Vorreiterrolle Europas in der Welt zu sichern. Die EU hat sich mit der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 zur europäischen Normung einen regulatorischen Rahmen für die Normungspolitik gegeben. Darin wird das Zusammenspiel der Europäischen Kommission mit den Europäischen Normungsorganisationen (ESO) festgelegt und die Beauftragung der ESO zur Erarbeitung sogenannter harmonisierter Europäischer Normen (hEN) zur Umsetzung europäischer Rechtsvorschriften geregelt.

Seit der Gültigkeit der Normungsverordnung unterlag die Umsetzung in der Praxis einer steti-gen Weiterentwicklung und Modifikation. Das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-613/14 zu James Elliott hat beispielsweise darauf verwiesen, dass hEN unter bestimmten Vorausset-zungen als Teil des Unionsrechtes zu betrachten sind. Die Umsetzungspraxis im Verfahren bei den ESOs hat inzwischen zu erheblichen Problemen bei der Erstellung, Verabschiedung und Listung von hEN geführt.

Die Europäische Normungsstrategie 2022 hatte nicht zuletzt aufgrund dieser Probleme eine Neubewertung der Normungsverordnung bereits angekündigt. Im inzwischen eingeleiteten Be-wertungsprozess soll beurteilt werden, ob die Verordnung den Herausforderungen des sich kontinuierlich verändernden Normungsumfelds weiterhin gerecht wird. Im Ergebnis dieser Be-wertung wird die Europäischen Kommission über eine mögliche Überarbeitung der Normungs-verordnung entscheiden. Dieses Positionspapier soll daher die Sicht der Automobilindustrie nicht nur auf die VO (EU) 1025/2021 darlegen, sondern auch die Belastbarkeit des Europäi-schen Normungssystems bewerten sowie Hinweise und Empfehlungen zur Weiterentwicklung geben.

Rolle und Status harmonisierter Normen (hEN)

Bei einer vollständigen Umsetzung einer hEN, darf davon ausgegangen werden, dass das Produkt den korrespondierenden Anforderungen des Rechtssystems entspricht, d.h. es gilt die „Vermutungswirkung“. Dazu werden die Fundstellen von hEN im Europäischen Amtsblatt ge-listet. Der Anhang Z in einer hEN stellt zudem die Vorgaben der EU-Verordnung mit den in der Norm getätigten Anforderungen gegenüber.

Die Erarbeitung von hEN geschieht im Auftrag der Europäischen Kommission. Die Beauftra-gung unterliegt einem zwischen der Kommission und den ESO vereinbarten Prozess. Neben der Kommentierung des Auftrages über ein sogenanntes „Standardization Request (SReq) und die Schritte zu dessen Annahme, ist auch die Einbeziehung von Beratern (HAS-Consultant) erforderlich. Die HAS-Consultants sollen sicherstellen, dass die Normen den in der EU-Verord-nung festgelegten Anforderungen entsprechen.

Die VO (EU) 1025/2012 regelt derzeit diese Prozesse nicht im Detail, sondern gibt nur den Rahmen vor. Dieser Ansatz ist grundsätzlich zu befürworten. Aktuelle Probleme, die insbesondere während des Freigabeprozesses der hEN entstehen, führen jedoch dazu, dass sich Freigaben für dringend benötigte Normen deutlich verzögern oder gar nicht erteilt werden.

Die Ursachen sind vielfältig: So fehlt es an einer wirklich konsensorientierten Verständigung zwischen den Experten im Gremium und den zugeordneten HAS-Consultants, verursacht nicht zuletzt durch die Vorgaben zur Rolle der Consultants. Zudem trägt das Vetorecht der HAS-Consultants nicht dazu bei, Kompromisse und Lösungen zu finden. Außerdem erfolgt die Finanzierung der HAS-Consultants in zeitlich und finanziell definierten Paketen, die sich nicht unbedingt am Bedarf orientieren. Bis jedoch die Pakete neu verhandelt sind, bleiben Normen unbearbeitet und der Rückstand wächst durch neue Verordnungen und damit verbundene Normungsaufträge.

In der Automobilindustrie spielten hEN bisher nur eine untergeordnete Rolle, da die Regelungen vom Weltforum für die Harmonisierung der Fahrzeugvorschriften in der Arbeitsgruppe 29 (UNECE WP.29) die notwendigen gesetzlichen Vorgaben bereitstellen. Inzwischen betreffen viele neue Verordnungen jedoch auch die Automobilindustrie und veranlassen zu folgenden Hinweisen für eine Optimierung der vorhandenen Prozesse, die über Anpassungen in der VO (EU) 1025/2021 umsetzbar wären:

- Die in der VO (EU) 1025/2012 Artikel 10 (5) geforderte inhaltliche Prüfung der erstellten Normen muss für alle Beteiligten fair und effizient geregelt werden. Ein einseitiges Vetorecht ist daher kontraproduktiv. Die zur Prüfung autorisierten Personen sollen über Fach- und Sachkenntnisse zum Normungsgegenstand verfügen und den Erstellungsprozess von Beginn an beratend begleiten, um Konflikte frühzeitig zu vermeiden. Im gesamten Freigabeprozess ist von allen Beteiligten auf eine zügige Erteilung der Freigaben und der entsprechenden Listung im Amtsblatt der EU-Kommission hinzuwirken.
- Der Anhang Z in hEN stellt durch die tabellarische Auflistung und Gegenüberstellung der grundlegenden Anforderungen aus der Verordnung mit den in der Norm definierten technischen Lösungen ein wichtiges Bindeglied dar. Er ist ein häufiger Grund für Zurückweisungen von Entwürfen durch den HAS-Consultant, da den Normungsexperten die Bedeutung des Anhangs für die Vermutungswirkung der Norm nicht hinreichend bekannt ist. Eine transparentere Regelung des Zusammenspiels zwischen Vorschrift und Norm sowie klare Hinweise zur Ausgestaltung des Anhangs Z sind ebenso notwendig, wie ein Schulungsangebot für Normenmanager und Experten.
- Sofern ein Finanzierungsbedarf für die Prüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich ist, muss dieser einfach und unkompliziert geregelt werden, sodass Verzögerungen in der Freigabe der Norm ausgeschlossen werden können.
- Die zeitliche Synchronität von Normen und der Vermutungswirkung sollte so gestaltet sein, dass Doppelaufwände bei der Prüfung/Zertifizierung vermieden werden.

Normungsauftrag (Standardization Request (SReq))

Die EU-Kommission nutzt derzeit den sogenannten SReq-Prozess, um den Normungsauftrag, ergänzend zur Verordnung, inhaltlich zu definieren und die ESOs zu beauftragen. Positiv zu bewerten ist, das praktizierte Verfahren zur Annahme des Auftrages und die Einbeziehung der nationalen Normungsorganisation. Dabei ist es aber wichtig, dass der Rahmen für die inhaltliche Diskussion und die zeitliche Abfolge nicht zu starr durch die Verordnung vorgegeben wird.

Die Praxis zeigt, dass eine frühzeitige Einbeziehung der Fachexpertise aus den ESOs sehr hilfreich sein kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn Hinweise aus den ESOs auch in der Gestaltung der Verordnung Berücksichtigung finden und keine einseitige Beziehung aufgebaut wird. Bestehende Standards und Begriffsdefinitionen sind dabei grundsätzlich auch bei der Ausgestaltung der Verordnung zu berücksichtigen, um später Missverständnisse zu vermeiden.

Die Fachexperten aus der Standardisierung haben eine profunde Sachkenntnis, die von Beginn an genutzt werden sollte. Zudem ist die Automobilindustrie auf ein starkes und verlässliches internationales Normungssystem angewiesen, dass der Technologiekonvergenz in dieser Branche gerecht wird. Dies beginnt bei der Verwendung geeigneter bereits standardisierter Begriffe und endet bei der Expertise über die Inhalte vorhandener Standards. Auf dieses Wissen sollte bei der Erstellung der Verordnung zurückgegriffen werden. Daraus resultierend können die Anforderungen definiert werden, die durch die Standardisierung in Ergänzung der Verordnung zu definieren sind. Daher empfiehlt der VDA:

- Eine frühzeitige Einbeziehung der Expertise der Normungsexperten bereits bei der Erstellung der Verordnung sowie bei der Formulierung des Normungsauftrages.
- Der Normungsauftrag sollte keine konkrete Normvorhaben definieren, sondern die Anforderungen in einem angemessenen Detailierungsgrad darstellen. Es sollte den ESOs überlassen werden, wie der notwendige Projektzuschnitt erfolgt und welche Gremien zu beauftragen sind.
- Bereits durch Normung festgeschriebene Definitionen und Kategorisierungen sind zu berücksichtigen. Dies gilt grundsätzlich auch für die Formulierung und Ausgestaltung der Verordnung.
- Ein zweistufiger Prozess bei der Formulierung des Normungsauftrages soll angestrebt werden, d.h. im ersten Schritt eine Mitwirkung bei der Erstellung des Auftrages durch ausgewählte Experten zuständiger Gremien und im zweiten Schritt eine Freigabekomentierung durch alle nationalen Organisationen.
- In zeitkritischen Verfahren sollten zudem vorläufige Normungsaufträge möglich sein, die eine parallele Normerstellung erlauben.

Zusammenwirken und Ziele Europäischer und Internationaler Normung

Zurecht verweist die VO (EU) 1025/2012 auf die Bedeutung und die Notwendigkeit der Nutzung internationaler Standards. Dieser Aspekt ist für die Automobilindustrie von herausragender Bedeutung, da Automobile sowie deren Teile und Zubehör, weltweit in allen Märkten vertrieben werden. Durch regional unterschiedliche gesetzliche Vorgaben zur Zulassung von Fahrzeugen entstehen schon heute erhebliche Mehraufwendungen bei der Fahrzeugentwicklung. Diese Aufwendungen kosten nicht nur zusätzliche Kapazität, sondern vergrößern auch die Ressourcenbindung. Auch die Normen und Standards, die Verordnungen unterstützen oder ergänzen, sollten nach Möglichkeit auch mit der internationalen Ebene abgestimmt werden.

Die bestehenden Abkommen der ESOs mit ISO und IEC sollten daher zwingend für hEN die erste Wahl sein, um zusätzliche oder abweichende Anforderungen zu vermeiden. Dabei hat der Internationale Standard nicht zwingend den höheren Stellenwert. Die bestehenden Abkommen unterstützen umgekehrt auch die Übernahme höherer europäischer Anforderungen in ISO- und IEC-Normen. Nur über diese Mechanismen kann Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte vermieden werden.

Vor diesem Hintergrund befürchtet die Automobilindustrie negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit durch die mögliche Umsetzung des Urteils in der Rechtssache C-588/21 P zum sogenannten „Malamud-Fall“ und einer damit verbundenen möglichen Einschränkung der Urheberrechte. Das Urteil darf nicht dazu führen, dass eine Übernahme internationaler Standards in das Europäische Normenwerk unmöglich wird und ein paralleles Normungssystem in Europa geschaffen wird, das zur Abschottung des Marktes und zu Mehraufwendungen für den internationalen Vertrieb führen würde. Ein solches paralleles Normungssystem schwächt zudem die europäische Position in internationalen Normungsprojekten.

Bereits heute erfolgt Normung nicht selten in Konsortien. Daher sollte geprüft werden, in welcher Form ggf. Standards, die in privater Initiative erstellt wurden, für die Ergänzung von Europäischen Verordnungen herangezogen werden können. Hier zeigen sich die Grenzen, wenn europäische Normen als kohärenter Bestandteil des Europäischen Rechtssystems definiert werden. Normen entstehen in einem bewährten, transparenten und fairen Prozess unter Einbeziehung aller interessierter Kreise. Damit ergänzen sie die, nach den Regeln der europäischen Gesetzgebung im Triologverfahren erstellten Verordnungen sehr gut. Jeder andere, abweichende Prozess, wie beispielsweise delegierte Rechtsakte, wäre weniger geeignet und würde die Einbeziehung von Fachexperten erschweren.

Gemeinsame Spezifikationen (Common Specifications)

Mit der Verabschiedung der europäischen Normungsstrategie 2022 wurden gemeinsame Spezifikationen (Common Specifications (CS)) auch als EU-Harmonisierungsrechtsvorschriften bezeichnet und so als eine alternative Option zu hEN deklariert. Wenn es den ESOs also nicht gelingt, innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens hEN zu erstellen, bzw. die Norminhalte aus Sicht der Kommission, die im SReq definierten Anforderungen nicht erfüllen, behält sich die Kommission vor, derartige CS selbst zu erstellen. Die Automobilindustrie bezweifelt, dass diese CS den Anforderungen aller Stakeholder, an qualitativ hochwertige und technische Regeln, erfüllen können. Dies kann nur der etablierte Europäische Normungsprozess leisten, über den eine hohe fachliche Qualität sichergestellt, alle Interessen transparent berücksichtigt und Technologiefreiheit gewährt werden kann.

Inzwischen enthalten viele EU-Verordnungen Paragraphen, die diese Alternative ausdrücklich fordern, wenn die ESOs nicht die in den Normungsaufträgen vereinbarten Normen in der vereinbarten Zeit und mit dem geforderten Inhalt erstellt werden. CS müssen aus Industriesicht auch in Zukunft eine Ausnahme bleiben, wenn das bestehende europäische Normungssystem nicht untergraben werden soll. Die Bedingungen für die Nutzung dieser Ausnahme müssen klar beschrieben werden und sollten mindestens enthalten:

- Kriterien unter welchen Bedingungen anstelle von hEN CS in Auftrag gegeben werden dürfen,
- Vorgaben für die regelmäßige Überprüfung einschließlich der Möglichkeit deren Ablösung durch Normen und
- Vorgaben zu einer Governance (Vergabekriterien, Nachweis der Expertise der erstellenden Organisation, Freigabeprozess) für die Erstellung.

Zusammenfassung

Aus Sicht der Automobilindustrie wird die VO (EU) 2025/2012 auch heute noch den Anforderungen der Wirtschaft im Grundsatz gerecht. Sie stellt eine wichtige Basis für den Erfolg des Europäischen Normungssystems dar. Die Praxis zeigt jedoch, dass es Aspekte gibt, die bei der Umsetzung der Verordnung künftig berücksichtigt werden sollten. Zu diesen Aspekten gehören:

- Die Erhaltung des Wirkmechanismus von hEN (Vermutungswirkung) und das Sicherstellen einer klaren Abgrenzung von hEN und regulatorischen Vorschriften.
- Die Erstellungs- und Bewertungsprozesse müssen gestrafft werden. Dabei ist sowohl für Transparenz zu sorgen, sowie für eine vertrauensvolle Kooperation zwischen Normung und Gesetzgebung.
- Normungsaufträge sind unter Einbeziehung der ESOs nach einheitlichen und klaren Leitlinien und unter Berücksichtigung vorhandener Normen zu erstellen. Bei Bedarf sollten zweistufige SReq genutzt werden.
- Die internationale Anschlussfähigkeit der Europäischen Normung ist für den wirtschaftlichen Erfolg Europas auf dem Weltmarkt eine Grundvoraussetzung und darf nicht aufgegeben werden.
- Common Specifications dürfen nur im Ausnahmefall eine Alternative zu hEN werden. Die Voraussetzungen und die Governance dafür sind in klaren Vorgaben zu definieren.

Ansprechpartner

Dr. Bollig, Marcus

Geschäftsführer

marcus.bollig@vda.de

Fritzsche, Egbert

Abteilungsleiter

egbert.fritzsche@vda.de

Der Verband der Automobilindustrie (VDA) vereint rund 620 Hersteller und Zulieferer unter einem Dach. Die Mitglieder entwickeln und produzieren Pkw und Lkw, Software, Anhänger, Aufbauten, Busse, Teile und Zubehör sowie immer neue Mobilitätsangebote.

Wir sind die Interessenvertretung der Automobilindustrie und stehen für eine moderne, zukunftsorientierte multimodale Mobilität auf dem Weg zur Klimaneutralität. Der VDA vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber Politik, Medien und gesellschaftlichen Gruppen.

Wir arbeiten für Elektromobilität, klimaneutrale Antriebe, die Umsetzung der Klimaziele, Rohstoffsicherung, Digitalisierung und Vernetzung sowie German Engineering. Wir setzen uns dabei für einen wettbewerbsfähigen Wirtschafts- und Innovationsstandort ein. Unsere Industrie sichert Wohlstand in Deutschland: Mehr als 780.000 Menschen sind direkt in der deutschen Automobilindustrie beschäftigt.

Der VDA ist Veranstalter der größten internationalen Mobilitätsplattform IAA MOBILITY und der IAA TRANSPORTATION, der weltweit wichtigsten Plattform für die Zukunft der Nutzfahrzeugindustrie.

Herausgeber Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA)
Behrenstraße 35, 10117 Berlin
www.vda.de

Deutscher Bundestag Lobbyregister-Nr.: R001243
EU-Transparenz-Register-Nr.: 9557 4664 768-90

Copyright Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA)

Nachdruck und jede sonstige Form der Vervielfältigung
ist nur mit Angabe der Quelle gestattet.

Version Version 2.0, August 2024