

Das europäische System harmonisierter Normen

– Q&A im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie* –

- 1. Welche Rechtsnatur haben harmonisierte Normen vor dem Hintergrund der jüngeren europäischen Rechtsprechung? Ist dabei zu unterscheiden zwischen den allgemeinen harmonisierten Normen und solchen auf Grundlage der Bauprodukte-Richtlinie bzw. Normen, die einem vergleichbaren Regelungsapparat unterliegen?**

In seinem Urteil in der Rechtssache *James Elliott* (C-613/14) vom 27.10.2016 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschieden, dass harmonisierte Normen „Teil des Unionsrechts“ seien. Diese Einordnung gilt nach den Urteilsgründen nicht nur für harmonisierte Normen, die auf der Grundlage der früheren Bauproduktenrichtlinie 89/106/EWG erlassen wurden, sondern für alle harmonisierten Normen, deren Fundstellen im Amtsblatt der EU veröffentlicht wurden. Sie ist aber auf den spezifischen Kontext der Zuständigkeit des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 AEUV beschränkt. Der Gerichtshof wollte harmonisierte Normen ersichtlich nicht denselben Wirksamkeitsvoraussetzungen und Rechtsfolgen wie sonstiges EU-Recht unterwerfen und damit letztlich den New Approach in Frage stellen. Dieser basiert gerade darauf, dass die wesentlichen Anforderungen der Harmonisierungsrechtsvorschriften außerhalb von Rechtsetzungsverfahren durch harmonisierte Normen der privaten Normungsorganisationen konkretisiert werden, deren Anwendung freiwillig ist. Auch der EuGH geht dementsprechend davon aus, dass es sich bei harmonisierten Normen gerade nicht um Handlungen eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stellen der Union handelt.

- 2. Folgt aus der jüngeren europäischen Rechtsprechung ein Erfordernis zur Einführung von Kontrollmechanismen durch die Kommission? Welche davon sind vor allem vor dem Hintergrund des sog. New Approach sowie der Vorgaben der EU-Normungsverordnung als zwingend und ausreichend anzusehen? Steht der Kommission ein Prüfungsrecht für Normen zu und wenn ja, wie weit geht das Prüfungsrecht?**

Nach Art. 10 Abs. 5 und 6 der Normungsverordnung 1025/2012 kann und muss die Kommission die Übereinstimmung einer harmonisierten Norm mit dem zugrundeliegenden Mandat

* Das vorliegende Papier fasst die wesentlichen Ergebnisse eines im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie erstellten Rechtsgutachtens aus August 2020 zusammen.

sowie dem Harmonisierungsrechtsakt überprüfen, bevor sie die Fundstelle im Amtsblatt veröffentlicht. Ihre Prüfung ist aber grundsätzlich auf einen Abgleich der Inhalte der Norm mit den zugrundeliegenden Anforderungen des Normungsauftrags bzw. des Harmonisierungsrechtsakts beschränkt, der sich primär auf formale Aspekte sowie die Vollständigkeit und Folgerichtigkeit der Norm zu beziehen hat. Die Kommission darf die Prüfung der harmonisierten Norm nicht zum Anlass dafür nehmen, den Normungsprozess praktisch zu duplizieren oder gar eigene technische Regeln an die Stelle der von den Normungsorganisationen konsentierten Inhalte zu setzen. Auch eine umfassende Prüfung der Transparenz und Inklusivität des Normungsverfahrens sieht die Normungsverordnung im Vorfeld der Entscheidung über die Veröffentlichung der Fundstelle im Amtsblatt nicht vor. Das *James-Elliott*-Urteil des EuGH sowie die nachfolgende Rechtsprechung des EuGH und des EuG enthalten keine Vorgaben zur notwendigen Prüfungstiefe und rechtfertigen keine Änderung der bisherigen Prüfpraxis. Sollte die Kommission in einer Neufassung ihrer Arbeitsdokumente eine weitergehende Prüfung festzuschreiben versuchen, stünde dies mit den Vorgaben der Normungsverordnung nicht in Einklang.

3. Folgen aus der jüngeren europäischen Rechtsprechung oder aus der neuen Vorgehensweise der Kommission bei der Erstellung von Normen Haftungsrisiken für die Kommission?

Die EU haftet nicht für Schäden, die aus Fehlern einer harmonisierten Norm selbst resultieren. Eine Haftung kommt aber für von der Kommission im Rahmen der Normungsverordnung getroffene Entscheidungen über Normungsaufträge, Veröffentlichungen von Fundstellen harmonisierter Normen im Amtsblatt oder formelle Einwände in Betracht. Die Haftungsverantwortung der EU reicht damit nur so weit wie die Prüfungspflicht der Kommission. Die Tendenz der Kommission, ihren Prüfungsumfang deutlich auszuweiten, ist vor diesem Hintergrund nicht geeignet, ihr Haftungsrisiko zu reduzieren, sondern kann im Gegenteil potenziell zu einer Ausweitung ihrer Haftung führen. Im Ergebnis wird eine Haftung gleichwohl regelmäßig ausscheiden, weil es zumeist an den weiteren Voraussetzungen der Kausalität oder eines hinreichend qualifizierten Verstoßes fehlt.

4. Inwieweit ist in diesem Zusammenhang ein Übergang der Kommission zur Nutzung alternativer Standardsetzung als der Normung oder zur Beauftragung anderer Regelssetzer zulässig?

Vorbehaltlich einer Änderung der Normungsverordnung, in der die europäischen Normungsorganisationen CEN, CENELEC und ETSI abschließend benannt sind, kann die Kommission keine anderen Standardsetzer mit der Erarbeitung harmonisierter Normen beauftragen.

5. Welche Rolle spielen künftig die Mitgliedstaaten und der EU-Normungsausschuss bei der Entwicklung neuer Prozeduren zur Erstellung von Normen und deren Durchführung? Kann zum Beispiel eine Enthaltung des EU-Normungsausschusses zu einem Normungsauftrag von der Kommission ignoriert werden und der Normungsauftrag dennoch an die Normungsorganisationen erteilt werden?

Der EU-Normungsausschuss gemäß Art. 22 der Normungsverordnung, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, unterstützt die Europäische Kommission bei ihrer Tätigkeit im Rahmen der Normung. Er ist in verschiedene Entscheidungsprozesse der Kommission einbezogen, insbesondere auch in den Erlass von Normungsaufträgen. Sofern der Ausschuss zu einem Entwurf eines Normungsauftrags mit qualifizierter Mehrheit eine ablehnende Stellungnahme abgibt, kann die Kommission diesen nicht erlassen. Gibt der Ausschuss keine förmliche Stellungnahme ab, etwa weil es an der erforderlichen qualifizierten Mehrheit fehlt, ist die Kommission ebenfalls gehindert, den Normungsauftrag zu erlassen, sofern dieser – was regelmäßig der Fall sein wird – den Schutz der Gesundheit oder der Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen betrifft. Dasselbe gilt, wenn der Ausschuss den Vorschlag (nur) mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder ablehnt. Die Beteiligungsrechte des Normungsausschusses können von der Kommission nicht einseitig beschnitten werden.

6. Welche Rechtsschutzmöglichkeiten gibt es gegen neue Arbeitsprozeduren der Kommission?

Die Mitgliedstaaten können gegen einzelne Verfahrensschritte der Kommission unter der Normungsverordnung Rechtsschutz vor den europäischen Gerichten suchen. Sowohl der Beschluss der Kommission zur Veröffentlichung der Fundstelle einer harmonisierten Norm im Amtsblatt als auch die endgültige Ablehnung einer solchen Veröffentlichung können mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden. Daneben können die Mitgliedstaaten sich auch mit einer Untätigkeitsklage dagegen zur Wehr setzen, dass die Kommission die Fundstelle einer harmonisierten Norm im Amtsblatt nicht veröffentlicht, obwohl die Norm den rechtlichen Anforderungen genügt.

7. Welchen Verbindlichkeitsgrad können von der Kommission erarbeitete und mit oder ohne Mitwirkung der Mitgliedstaaten zustande gekommene Verfahrenspapiere und -ordnungen, wie z.B. das sog. „Vademecum“ oder die „Guidance Note“ haben?

Die Kommission kann durch Leitfäden, *Guidance Notes* und andere Arbeitsdokumente erläutern, wie sie das geltende Recht interpretiert und in welcher Weise sie die ihr zukommenden Ermessensspielräume ausfüllen will. Solche Leitfäden sind im Regelfall rechtlich unverbindlich, können aber eine Selbstbindung der Kommission begründen. Sie können grundsätzlich nicht mit der Nichtigkeitsklage angegriffen werden.
