

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss

Eine Vision für den Binnenmarkt für Industrieprodukte

COM(2014) 25 final vom 22. Januar 2014

Der VDMA (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau) ist der größte Verband der Investitionsgüterindustrie in Europa. Er ist Interessenvertreter, Dienstleister und Ansprechpartner für mehr als 3.100 deutsche und europäische Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus. Mit rund 986.000 Beschäftigten in Deutschland und einem Umsatz von 206 Milliarden Euro im Jahr 2013 bildet die Branche den größten industriellen Arbeitgeber. Die deutsche Investitionsgüterindustrie ist stark mittelständisch geprägt. Etwa 87 % aller VDMA-Mitglieder sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

Der VDMA begrüßt grundsätzlich Initiativen zur Stärkung, Verbesserung und Weiterentwicklung des Binnenmarktes, die sich an den Bedürfnissen des Marktes orientieren und auch zur Verwirklichung gesellschaftlicher Ziele führen.

Kernthemen

Der VDMA leistet als erfahrener Stakeholder einen Beitrag zum Funktionieren des Binnenmarktes. Die Einbindung der Wirtschaft in die politischen Entscheidungsprozesse sollte verbessert werden.

Normung dient als eine wichtige Säule des Binnenmarktes und ist Schlüssel zur Schaffung eines konvergenten internationalen Vorschriftenwerks. Dieses Potenzial der Normung sollte stärker genutzt werden.

Der EU-Rechtsrahmen ist akzeptiert und etabliert. Für Unternehmen ist ein stabiles regulatorisches Umfeld entscheidend. Die Vorschriften erfordern eine wirksame Umsetzung, bei der eine starke staatliche Marktüberwachung von entscheidender Bedeutung ist. Als künftige Herausforderung wird die Nutzung der Chancen des Binnenmarktes im digitalen Zeitalter gesehen.

Zu Kapitel 5 im Einzelnen:

- 5.1. Die Vorschriften zur Marktüberwachung erfordern eine wirksame Umsetzung!
- 5.2. Den „New Legislative Framework“ weiterentwickeln!
- 5.3. Die Chancen des Binnenmarktes im digitalen Zeitalter nutzen!
- 5.4. Kein Regelungsbedarf im Bereich der Dienstleistungen!

- 5.5. Die Verständlichkeit der EU-Gesetzgebung für Unternehmen erhöhen!
- 5.6. Ein stabiles regulatorisches Umfeld für Unternehmen!
- 5.7. Konsensbasierte Normen zur Steigerung der internationalen Konvergenz von Vorschriften nutzen!

Einleitung

Für die Investitionsgüterbranche, die der VDMA vertritt, ist der Europäische Binnenmarkt eine Erfolgsgeschichte, da die mittelständisch geprägte Branche sehr stark exportorientiert ist. Auch wenn ein beträchtlicher Teil der Exporte in Drittstaaten vermarktet wird, bildet der Binnenmarkt für viele Teilbranchen der Investitionsgüterindustrie ein solides wirtschaftliches Fundament, nicht zuletzt wegen der Größe des europäischen Marktes und der vollständigen Harmonisierung der Vorschriften zur Vermarktung von Produkten vieler Sektoren. Gleichwohl gibt es Bereiche, die leider noch nicht vollständig harmonisiert sind. Der VDMA fordert seit geraumer Zeit eine EU-Regelung zur Harmonisierung der Straßenzulassung für „Non-Road Mobile“-Maschinen.

Der VDMA begrüßt die Initiative der Kommission zur Skizzierung einer umfassenden Vision für den Binnenmarkt für das nächste Jahrzehnt, die auch die Mitgliedstaaten im Rat gefordert hatten. Nach zweiundzwanzigjähriger Erfahrung mit dem weltweit einzigartigen europäischen Binnenmarkt können die Akteure ihr Wissen und ihre Praxiserfahrungen gezielt einbringen, um die rechtliche Infrastruktur zu verbessern und weiterzuentwickeln. Dabei sollte die Konsolidierung der Vorschriften zur Vermarktung im Vordergrund stehen, nicht die Vermehrung von Regelungen. Aus Sicht der Investitionsgüterbranche ist es sehr erfreulich, auf Seite 2 der Mitteilung – also an exponierter Stelle – den folgenden Inhalt zu finden:

„Die Europäische Kommission nahm folglich eine Bewertung des EU-Rechts im Bereich der Industrieprodukte vor, um die Gesamtkohärenz und „Gebrauchstauglichkeit“ des Regulierungsrahmens einzuschätzen und eine Faktengrundlage hinsichtlich der kumulativen Auswirkungen der Regulierung aus industrieller Sicht zu schaffen.“

Der VDMA unterstützt diesen Ansatz nachdrücklich, da die Erfahrungen zeigen, dass gesetzliche Bestimmungen Gebrauchstauglichkeit brauchen, um die gewünschte Wirkung zu entfalten und die gesellschaftlichen Ziele zu erreichen. Die Kohärenz der Vorschriften ist für die Praxis in den Unternehmen von entscheidender Bedeutung.

Bessere Einbindung der Wirtschaft

Der VDMA vertritt über 3100 Mitgliedsunternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus. Wichtige Impulse für die Gestaltung dieser Vision können von dieser Branche ausgehen, die sich auch zu den gesellschaftlichen Zielen des Binnenmarktes klar bekennt. Die Produktsicherheit aber auch umweltrechtliche Anforderungen, wie Energieeffizienz, wird nicht als lästige Pflicht betrachtet, sondern als Chance, mit hochwertigen Maschinen und Anlagen einen Beitrag für Herausforderungen der Zukunft zu leisten, wie der älter werdenden Gesellschaft, großen Metropolen oder dem verantwortungsvollen Umgang mit Ressourcen. Daher unterstützt der VDMA alle Maßnahmen der Kommission zur besseren Einbindung der Wirtschaftsakteure in die Diskussion, um insbesondere die Erfahrungen der Unternehmens-

praxis einbringen zu können. Sie sind für die Weiterentwicklung zum wirtschaftlichen Erfolg und zum Erhalt des Standorts Europa wesentlich. Der VDMA vermisst zunehmend diese Stakeholder Beteiligung, die in der Vergangenheit oft durch beratende Ausschüsse bei der Kommission realisiert wurde. Ein Beispiel für eine erfolgreiche Einbindung von Stakeholdern ist die Arbeitsgruppe des Maschinen-Ausschusses (Richtlinie 2006/42/EG). Der Ausschuss selbst besteht nur aus den Vertretern der Kommission und der Mitgliedstaaten. Durch das Konstrukt der Arbeitsgruppe konnten Wirtschaftsvertreter, Vertreter der Normung, Vertreter von benannten Stellen und Vertreter von Gewerkschaften in die Arbeiten eingebunden werden, um praxistaugliche Entscheidungen zu treffen.

- Für eine bessere Einbindung der Stakeholder aus der Wirtschaft. Die Arbeitsgruppe des Maschinen-Ausschusses könnte als Vorbild für eine erfolgreiche Einbindung von Stakeholdern im Sinne eines funktionsfähigen Binnenmarktes dienen. Handlungsbedarf besteht insbesondere bei der Gestaltung einer effektiven Marktüberwachung.

Potenzial der Normung nutzen, insbesondere das der harmonisierten Normen

Bei der Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für die Regulierung des Binnenmarktes sollte auch der globale Markt in die Überlegungen einbezogen werden. Die Investitionsgüterbranche hat einen Exportanteil von 75 Prozent, wobei 57 Prozent ins außereuropäische Ausland gehen. Drittstaaten haben eigene Regelungen für die Vermarktung von Produkten, die nicht immer im Einklang mit europäischen Vorschriften stehen. Durch den New Approach und die Weiterentwicklung zum New Legislative Framework kommt der Anwendung von technischen Normen eine hohe Bedeutung zu. Sie entlasten den Regelsetzer, der sich bei der Erstellung der Vorschriften auf die Definition grundlegender Anforderungen beschränken kann. Diese Anforderungen werden in Normen konkretisiert und es werden technische Lösungen in Normen zur Erfüllung gesetzlicher Anforderungen präsentiert. Da Normen schneller dem Stand der Technik folgen können, entsteht eine Win-Win-Situation für Regelsetzer und Wirtschaftsakteure. Diese europäischen Normen werden zunehmend im Rahmen der internationalen Normung bei ISO und IEC weiterentwickelt. Damit werden die europäischen Anforderungen zur Gesundheit, Sicherheit und Umwelt in den globalen Markt exportiert, insbesondere die Anforderungen zur Produktsicherheit im Bereich der Maschinen.

Aus Sicht des VDMA muss der Anwendung der Normung mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden als bisher. Durch die Internationalisierung in diesem Bereich werden technische Anforderungen, die zur Erfüllung europäischer Vorschriften genutzt werden können, weltweit verfügbar und angewendet. Europäische Vorschriften sollten diesen positiven Trend nicht negativ beeinflussen oder gar behindern.

Die Normung ist im Wesentlichen wirtschaftsgetragen. Das gilt nicht nur für die Finanzierung, sondern auch für die Beteiligung von Experten in Normungsprojekten. Die Vertretung der Wirtschaft erfasst alle wesentlichen Anwendergruppen, z.B. Betreiber, Hersteller oder Wartungsunternehmen. Die Mitwirkung der Mitgliedstaaten bei den Normungsprojekten, insbesondere der Behörden, die für die Marktüberwachung zuständig sind, wird ausdrücklich begrüßt. Die auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basierende Normung darf jedoch nicht durch

starre politische Vorgaben behindert werden. Ansonsten kann sie ihrer Funktion nicht gerecht werden: der Erstellung von marktgerechten Normen im Rahmen eines konsensbasierten Prozesses, bei dem alle interessierten Kreise mitwirken können. Sie darf nicht für die Durchsetzung politischer Ziele missbraucht werden. Sie kann ihre Wirkung lediglich im Rahmen der Unterstützung von gesetzlichen Regelungen entfalten.

- Für eine stärkere Beteiligung der Mitgliedstaaten im Normungsprozess
- Für Regelungen auf Basis internationaler Normen im Rahmen des transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens
- Für Regelungen auf Basis internationaler Normen im Rahmen eines engeren Austauschs auf geschäftlicher und diplomatischer Ebene

Rechtsrahmen weiterentwickeln, statt neu erfinden

Dem vorhandenen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten, der als New Legislative Framework bekannt ist und sich z.B. auf die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 und den Beschluss Nr. 768/2008/EG stützt, sollte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Auf Seite sieben der Mitteilung wird unter der Überschrift „...scheut erforderlichenfalls aber auch keine tiefgreifenden Reformen“ der Fokus auf die Kohärenz der Vorschriften gelenkt und eine Reform als Lösung formuliert. Der Hinweis auf den Beschluss Nr. 768/2008/EG fehlt gänzlich, obwohl die Überarbeitung bestehender Harmonisierungsrechtsvorschriften gemäß den Bestimmungen dieses Beschlusses bereits durchgeführt wird. Auch die auf Seite neun vorgeschlagene Querschnittsverordnung mit einheitlichen Begriffsbestimmungen und weiteren einheitlichen Elementen sollte auf dieser Grundlage erstellt werden. In der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 wurden ja diese einheitlichen Begriffsbestimmungen für einen großen Teil der Aspekte, die für die Regelung der Vermarktung von Produkten notwendig ist, bereits implementiert.

Derzeit werden die Vorschriften für die Marktüberwachung und die Sicherheit von Verbraucherprodukten überarbeitet. Bei dieser Überarbeitung sollten die vorhandenen Vorschriften, insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 765/2008, weiterentwickelt werden. Ziel sollte es sein, die erreichten Erfolge zu konsolidieren, statt neue Ansätze zu schaffen, die die Stabilität des Rechtsrahmens für Behörden und Wirtschaftsakteure gefährden könnten. Gerade die Weiterentwicklung dieser beiden Vorschriften sollte unter den Maßgaben dieser Vision betrachtet und durchgeführt werden, um auch die Ziele, wie auf Seite zwei der Mitteilung genannt und oben zitiert, zu erreichen.

- Für eine Weiterentwicklung statt Einführung neuer Konzepte
- Für eine Querschnittsvorschrift für den New Legislative Framework
- Für eine Einzelfallprüfung bei der Zusammenlegung von Vorschriften
- Für eine objektive Kosten-Nutzenbewertung (Impact Assessment) vor Revidierung bestehender und Einführung neuer Regelungen
- Regelungstiefe im Interesse einer praktikablen Anwendung durch die Industrie sowie einer effektiven Marktüberwachung begrenzen.

Kapitel 5 „Eine Vision für die Zukunft“

Zu 5.1. Eine wirksame Marktüberwachung wird als solche von den Wirtschaftsakteuren wahrgenommen

Die weitere Stärkung der Marktüberwachung ist unabdingbar für den Erfolg des Binnenmarktes. Europa hat nicht zu wenig Regelung für die Vermarktung von Produkten, sondern einen Mangel an Marktüberwachung. Die Angleichung von Sanktionen gegen Wirtschaftsakteure wird begrüßt. Sie kann hilfreich sein, um zu verhindern, dass Wirtschaftsakteure Verstöße gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften dorthin verlagern, wo die Sanktionen sehr mild ausfallen. Die vorgeschlagene europaweite Angleichung der Sanktionen kann jedoch nicht den immer noch existenten Mangel an Marktüberwachung kompensieren. Aufgrund knapper Haushaltskassen fehlen den Mitgliedstaaten häufig die Mittel, die Maßnahmen zur Marktüberwachung soweit zu intensivieren, dass diese Maßnahmen von den Marktteilnehmern auch wahrgenommen werden.

Der VDMA spricht sich für den effizienten und zielgerichteten Einsatz der vorhandenen Ressourcen aus. Dabei sind bei künftigen Vorschriften zur Marktüberwachung durch die Mitgliedstaaten Bestimmungen zu vermeiden, die bürokratische Belastungen für die Behörden hervorrufen. Insbesondere beim Berichtswesen ist auf die effiziente Durchführung zu achten. Auch ist dem Informationsaustausch mehr Aufmerksamkeit zu widmen, um Doppelarbeit, insbesondere bei den Kontrollen und Prüfungen zu vermeiden. Für die Prüfung der Produkte durch die Behörden ist technische Unterstützung wichtig, damit die Mängel bezüglich der Übereinstimmung der kontrollierten Produkte mit den Rechtsvorschriften gezielt und sicher ermittelt werden können. Die Hauptaufgabe der Marktüberwachung sollte aus Sicht des VDMA darin bestehen, unsichere und nicht-konforme Produkte auf dem Markt zu finden und wirksame Maßnahmen zu ergreifen.

Das bestehende Informationssystem zum Austausch von Informationen ICSMS sollte intensiver genutzt werden. Der Austausch von Informationen hat eindeutig Vorrang vor der Erfüllung von Berichtspflichten, wie sie beispielsweise durch das RAPEX-System etabliert werden sollen. Beide Systeme könnten verschmolzen werden, da zwei getrennte Systeme zum Informationsaustausch zwischen den Behörden kontraproduktiv sind, die Effizienz einschränken und den Vollzug eher behindern.

- Für eine europaweite Angleichung der Sanktionen, um ein Ausweichen von unlauter handelnden Marktakteuren zu verhindern
- Für einen effizienten Einsatz der vorhandenen Ressourcen und einen zielorientierten Ausbau, um mehr Kontrollen von Produkten auf dem Markt zu erreichen, dass Marktakteure die behördlichen Maßnahmen auch wahrnehmen
- Für eine verstärkte grenzüberschreitende Kooperation der Behörden und die verbesserte Zusammenarbeit mit dem Zoll
- Für den Einsatz von „eCompliance“ bei der Marktüberwachung unter der Voraussetzung, dass die Datensicherheit gewährleistet wird und die Vertraulichkeit gewahrt bleibt

Zu 5.2. „New Legislative Framework“ weiterentwickeln

Die Idee einer Querschnittsregelung, die Bestimmungen enthält, die für alle Bereiche der Industrieprodukte identisch sind, wird begrüßt und unterstützt. In Deutschland ist seit dem 1. Dezember 2011 das Produktsicherheitsgesetz in Kraft, das alle Bestimmungen bündelt, die für Industrieprodukte identisch sind. Als Basis dient der Beschluss Nr. 768/2008/EG. Ob Fragen der Wartung und des Kundendienstes als industrielle Dienstleistungen in Europäische Regulierungen einbezogen werden sollten, muss kritisch geprüft werden. Im Bereich der Investitionsgüter werden Dienstleistungen oft nah am individuellen Produkt erbracht, daher sollten normative Festlegungen hierzu auch zusammen mit dem Produkt und in denselben Gremien erarbeitet werden.

Die Normung ist eine Erfolgsgeschichte unter dem New Approach, die einen maßgeblichen Beitrag zur Vollendung des Binnenmarktes leistet. Die Kommission sollte davon absehen, für diesen Bereich weitere Regelungen zu schaffen. Die bürokratischen Belastungen sind bereits heute hoch.

Der VDMA spricht sich auch für die Stabilität des europäischen Regelwerkes aus. Das betrifft auch Überlegungen zur Überarbeitung der Normungsverordnung (EU) Nr. 1025/2012, für die der VDMA derzeit keinen Bedarf sieht. Diese Verordnung ist seit dem 1. Januar 2013 anzuwenden, daher sollte sie erst überprüft werden, wenn Erfahrungen zur Anwendung der Bestimmungen der Verordnung vorliegen und einer belastbaren Bewertung unterzogen werden konnten. Zu diesem Schluss kommen auch wichtige Akteure in der Normung, wie der „Progress Report with regard to the Standardization Package“ des DIN zeigt. Dort wird dargestellt, was durch die Verordnung und aufgrund der Diskussion während des Rechtssetzungsverfahrens erreicht wurde. Gleichwohl sind weitere Bewertungen notwendig, um praxisrelevante Ansatzpunkte zur Überarbeitung der bestehenden Normungsverordnung zu finden. Der VDMA engagiert sich seit dem Start des New Approach in der Europäischen Normung und kann daher eine versierte Einschätzung bezüglich eines möglichen Handlungsbedarfs abgeben.

- Für eine Querschnittsrechtsvorschrift, die übergeordnete Aspekte einheitlich regelt und die Anwendung in der Praxis verbessert
- Für die Nutzung der bestehenden NLF-Dossiers als Grundlage für die Erarbeitung einer Querschnittsvorschrift
- Für ein stabiles Regelwerk im Bereich der Normung und ein Aussetzen der Überprüfung der erst kürzlich erlassenen Normungsverordnung

Zu 5.3: Mit Industrie 4.0 die durchgängige Vernetzung vorantreiben

Der VDMA spricht sich für die Nutzung innovativer Technologien aus, um auch gesellschaftliche Ziele zu erreichen. Dazu gehört auch die Nutzung elektronischer Dokumente zum Nachweis der Durchführung des Konformitätsbewertungsverfahrens durch den Hersteller. Wenn Behörden bei der Marktüberwachung die technischen Unterlagen des Herstellers kontrollieren möchten, sollten diese Dokumente in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden können. Es müssen auch Überlegungen angestellt werden, ob diese Dokumente unter Gewährleistung des Datenschutzes in Datenbanken zur Verfügung gestellt werden

können, auf die nur zuständige Behörden Zugriff haben, um behördliche Maßnahmen durchzuführen. Wenn der Datenschutz nicht gewährleistet werden kann, darf es auch keinerlei Forderung zum Hochladen von Dokumenten geben.

Ein weiterer Aspekt ist die Vernetzung aller am Herstellungsprozess von Produkten beteiligten Akteure. Dabei kann die Normung einen entscheidenden Beitrag leisten. Sie kann schnell auf die technologischen Entwicklungen reagieren und den Bedürfnissen des Marktes Rechnung tragen. Durch die Wahl des Werkzeugs der konsensbasierten Normung können alle gesellschaftlichen Gruppen eingebunden werden. Der VDMA hält gesetzliche Regelungen für diesen Bereich nicht für notwendig. Es wird als ausreichend erachtet, wenn die gesetzlichen Regelungen die Rahmenbedingungen für die Normung in diesem Bereich setzen.

Der VDMA engagiert sich für die Initiative Industrie 4.0, da sie eine umfassende und durchgängige Vernetzung aller am Produktionsprozess beteiligten Akteure realisieren soll und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Investitionsgüterindustrie unterstützen wird. Diese Vernetzung umfasst die einzelnen Maschinen, die am Prozess beteiligt sind, das Produkt selbst, aber auch die Mitarbeiter und den Kunden. Ziel ist es, von einer zentralen Steuerung zu einer dezentralen Selbstorganisation ausgehend vom Produkt zu kommen. Die Produktion wird individueller, schneller und flexibler. Für die erforderliche Kommunikation unter den Beteiligten und den Fertigungseinrichtungen wird eine große Anzahl von Schnittstellen entstehen, die vorzugsweise mittels Normen eindeutig beschrieben werden müssen.

Der Erfolg dieser Initiative ist auf ein widerspruchsfreies Normenwerk angewiesen. Nur mit einem kohärenten Normenwerk können die Voraussetzungen geschaffen werden, dass Komponenten, Module und Systeme entwickelt werden, die zuverlässig kommunizieren können.

- Für die durchgehende Vernetzung durch Industrie 4.0.

Zu 5.4. Kein Regelungsbedarf im Bereich der Dienstleistungen

Wie bereits zu Nr. 5.2 erläutert, wird eine Anzahl von Dienstleistungen in der Investitionsgüterbranche sehr produktbezogen bzw. produktnah erbracht, insbesondere dann, wenn sie vom Hersteller des Produktes angeboten werden. Das kann die Wartung und Instandhaltung einer Maschine betreffen, die Schulung des Kundenpersonals in der Bedienung der Maschine, den Umbau oder die Aufrüstung von Maschinen oder die Optimierung des Fertigungsprozesses, der durch die Initiative des Kunden auf der Maschine implementiert wurde.

Viele Dienstleistungen in diesem Bereich haben keinen Querschnittscharakter, sondern sie sind sehr spezifisch und können zu einem bestimmten Teil sogar als Unikat betrachtet werden. Die Betrachtung der Schnittstellen von Industrieprodukten und Dienstleistungen im Hinblick auf den Ausbau des Dienstleistungsgeschäftes von Herstellern und auf neue Geschäftsmodelle verfolgen auch die Industrieunternehmen im Zusammenhang mit ihren Produkten. Für umfangreiche Regelungen im Bereich der Dienstleistungen in der Investitionsgüterbranche besteht daher kein Handlungsbedarf.

Zu 5.5. Verständlichkeit der EU-Rechtsvorschriften verbessern

Der von der Kommission geplante Wechsel von Richtlinien zu Verordnungen vermeidet Probleme, die durch die nationale Umsetzung entstehen können. Es trägt erheblich zur Übersichtlichkeit bei, wenn Gewissheit besteht, dass der gleiche Rechtsakt in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet wird.

Der verstärkte Einsatz von delegierten Rechtsakten, die für den Unternehmer nicht zur Verständlichkeit der Gesetzgebung beitragen, kann nach Ansicht des VDMA keine Lösung sein. Auf dieses Instrument der nachgeordneten Gesetzgebung sollte nur in Ausnahmefällen zurückgegriffen werden. Stattdessen können allgemeine Anforderungen in einer Verordnung festgelegt und durch Normen produktspezifisch ausgestaltet werden.

Die bestehenden Richtlinien zur CE-Kennzeichnung haben keinen rechtlichen Überbau in Form einer Querschnittsvorschrift, die z.B. Bestimmungen enthält, die für alle Produkte identisch sind. Diese fehlende Klammer wird jedoch in einigen Mitgliedstaaten durch nationale Regelungen gebildet, die für den Anwender als klare rechtliche Struktur wahrgenommen wird. Daher begrüßt der VDMA einen europäischen Rechtsrahmen, der diese Klammer bilden kann, kohärent ist und zu einer einheitlichen Anwendung führt.

Der Information zu Rechtsvorschriften kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Sind Wirtschaftsakteure über Vorschriften, die ihre Produkte betreffen, nicht informiert, wenden sie diese Vorschriften nicht an. Damit kann mit diesen „unbekannten“ Vorschriften das gesellschaftliche Ziel nicht erreicht werden.

Die Wirtschaftsverbände spielen eine entscheidende Rolle bei der Information der Marktakteure. Auch die Kommission kann einen entscheidenden Beitrag zur Information der Wirtschaftsakteure leisten. Die Informationen zu Vorschriften zur CE-Kennzeichnung auf der Europa-Website in der Zuständigkeit der Generaldirektion Unternehmen ist ein gutes Beispiel für eine gut strukturierte und umfassende Information. Auch die Kurzbeschreibungen zu den einzelnen Rechtsakten tragen wesentlich zum Verständnis bei. Eine ebenso wichtige Rolle spielen offizielle Leitfäden zu den einzelnen Rechtsvorschriften und der Leitfaden zum Rechtsrahmen, also der in der Überarbeitung befindliche „Blue Guide“.

Ein gutes Beispiel für einen praxisorientierten Leitfaden ist der offizielle Leitfaden zur Maschinenrichtlinie 2006/42/EG, der unter Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Wirtschaft erstellt wurde. Dazu hatte die Kommission einen Arbeitskreis eingerichtet, in dem Vertreter der Kommission, der Mitgliedstaaten und der Wirtschaft die Entwürfe beraten haben. Dem ständigen Ausschuss für Maschinen wurden die Entwürfe zur abschließenden Kommentierung und Freigabe vorgelegt.

Zur Überarbeitung des „Blue Guide“ wurde dieses erfolgreiche Verfahren leider nicht angewendet. Der VDMA fordert die Erstellung und zeitnahe Überarbeitung von offiziellen Leitfäden zu den einzelnen Vorschriften für Industrieprodukte und die bessere Beteiligung der Wirtschaft bei der Erstellung dieser Leitfäden.

- Für die stärkere Nutzung von Verordnungen als Rechtsakt, wenn sie zu einem kohärenteren Rechtsrahmen beitragen
- Für die konsequente Anwendung des NLF, insbesondere des Beschlusses 768/2008, bei der Entwicklung von EU-Rechtsvorschriften
- Für die Entwicklung von praxisorientierten Leitfäden, wie „Blue Guide“ und verbesserte Informationskampagnen, bei denen die Wirtschaftsverbände eingebunden werden

Zu 5.6. Stabiles regulatorisches Umfeld für Unternehmen

Die Investitionsgüterbranche begrüßt, dass die Überarbeitung der Rechtsvorschriften künftig in längeren Zeiträumen erfolgen soll, um die Stabilität des regulatorischen Rahmens zu gewährleisten. In Fällen, in denen eine Zusammenlegung von Vorschriften sinnvoll ist, unterstützt die Investitionsgüterbranche diese Initiativen. Dabei ist auch zu prüfen, ob die Vorschriften, die zusammengelegt werden sollen, identischen oder zumindest einer vergleichbaren rechtlichen Struktur folgen. Sind die Strukturen zu unterschiedlich, müssen vor einer möglichen Zusammenlegung wichtige strukturelle Fragen geklärt werden.

Normen spielen eine wesentliche Rolle bei der CE-Kennzeichnung von Industrieprodukten. Sie ergänzen die Vorschriften, indem sie Anforderungen konkretisieren oder technische Lösungen zur Erfüllung der rechtlichen Anforderungen beinhalten. Der VDMA begrüßt die aktive Beteiligung der nationalen Behörden bei Normungsprojekten, aber auch eine Beteiligung der Kommission. Die Anfechtung von Normen sollte die Ultima Ratio sein, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Leider beobachtet der VDMA, dass bei harmonisierten Normen zur Maschinenrichtlinie von diesem Mittel zu schnell Gebrauch gemacht wird. Möglicherweise spielen die derzeit begrenzten Ressourcen bei den Mitgliedstaaten eine gewisse Rolle. In einigen Fällen wird dieses Mittel angewendet, um bestimmte Forderungen, für die es keine Mehrheit im Normengremium gab, durchzusetzen.

Der VDMA befürwortet die frühere Einbindung der Mitgliedstaaten in die Normungsprojekte. So kann ein Mitgliedstaat früh signalisieren, dass er Sorgen über die Kompatibilität einer Norm mit den nationalen Gegebenheiten hat. Somit können unnötige Verzögerungen im Normungsverfahren vermieden werden.

Normen tragen zur Erschließung des Marktes bei. Der Binnenmarkt ist vollständig harmonisiert, dabei spielen Normen eine entscheidende Rolle. Wie es durch Normen zu einer Fragmentierung des Marktes kommen kann, erschließt sich dem Leser aus der kurzen Erwähnung auf Seite siebzehn der Mitteilung nicht. Der VDMA kann nicht erkennen, dass Normen zur Fragmentierung des Marktes beigetragen haben sollen.

- Für regulatorische Stabilität zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit
- Für eine Einzelfallprüfung bei der Zusammenlegung von Vorschriften
- Für eine frühzeitige und intensivere Einbindung der Mitgliedstaaten in die Normungsprozesse

Zu 5.7. Normen tragen zur internationalen Konvergenz von Vorschriften bei

Der VDMA beobachtet seit geraumer Zeit gesetzgeberische Entwicklungen im Bereich des Maschinen- und Anlagenbaus in den Schwellenländern. Momentan sind diese Regionen an der Einfuhr von hochwertigen Industrieprodukten interessiert, um den technologischen Anschluss zu realisieren. Dementsprechend sind die rechtlichen Rahmenbedingungen ausgestaltet. Wachsen die einheimischen Wirtschaftsbereiche, können Schutzinteressen für den heimischen Markt im Vordergrund stehen. Dazu werden häufig technische Anforderungen genutzt, die sich von den Anforderungen anderer Regionen unterscheiden.

Wie die Erfahrung zeigt, sind solche Schutzmaßnahmen für einen Markt langfristig nicht erfolgreich, da sie die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht fördert, sondern auf einem bestimmten Stand einfriert. Durch intensive Gespräche und den guten Kontakt auf unternehmerischer wie diplomatischer Ebene zu diesen Wirtschaftsregionen können die Chancen zur Vermeidung solcher protektionistischer Maßnahmen ergriffen werden. Mit Best-Practice-Beispielen aus dem europäischen Binnenmarkt kann in diesen Diskussionen sicherlich die nachhaltige Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dargestellt werden.

Die Normung spielt bei den Konvergenzbestrebungen eine entscheidende Rolle. Harmonisierte Normen werden immer stärker im internationalen Umfeld überarbeitet und nach den Wiener und Dresdner Vereinbarungen¹ in europäische Normen zurückgeführt. Diese Normen unterstützen die europäischen Vorschriften, die sich auf grundlegende Anforderungen für Industrieprodukte beschränken. Durch den „New Legislative Framework“, ist der Rückgriff auf Normen, die eine Vermutungswirkung entfalten können, erst möglich geworden. Deshalb plädiert der VDMA dafür, die Normung bei künftigen europäischen Rechtsakten oder bei deren Überarbeitung stärker zu nutzen, um auch die internationale Konvergenz der Vorschriften zu fördern. Ein regelmäßiger Austausch auf übergeordneter Ebene mit Rechtsetzern aus wichtigen nicht-europäischen Wirtschaftsregionen kann diese Aktivitäten unterstützen.

Das Freihandelsabkommen mit den USA ist sicherlich eine wichtige Initiative, da der US-amerikanische Markt für die europäische Investitionsgüterbranche der zweit-wichtigste Absatzmarkt ist. Die Unterschiede zwischen den US-amerikanischen und den europäischen Vorschriften sind sehr groß, aber nicht unüberwindbar. Aufgrund dieser bestehenden Unterschiede scheidet eine gegenseitige Anerkennung der Vorschriften aus. Gerade im Maschinensektor werden viele europäische Normen auf ISO-Ebene erarbeitet, um dann von den europäischen Normenorganisationen und den nationalen Normenorganisationen in Europa übernommen zu werden. Die Übernahme dieser Normen in den USA gilt es zu stimulieren, gleichwohl konnten schon gute Fortschritte erreicht werden.

- Für ein Ergreifen von Maßnahmen, um die Konvergenz von Vorschriften zum Vermarkten von Produkten zu verbessern

¹ Die Wiener (1991) und Dresdner (1996) Vereinbarungen sind zwischen den europäischen und internationalen Normungsorganisationen CEN und ISO bzw. CENELEC und IEC unterschrieben worden, um die Effizienz der Normung auf europäischer und internationaler Ebene zu erhöhen.

- Für die Nutzung der Internationalen Normung zur Angleichung der Anforderungen an Produkte
- Für die nationale Übernahme internationaler Normen, ohne Abweichungen oder die Aufnahme zusätzlicher Anforderungen
- Für eine Nutzung der Chancen, die aktuelle Verhandlungen, wie Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), bieten

Kontakte:

VDMA European Office
Hanna Blankemeyer
hanna.blankemeyer@vdma.org

VDMA Technik und Umwelt
Thomas Kraus
thomas.kraus@vdma.org

Stand 21.08.2014