

Die Rechtliche Einordnung harmonisierter europäischer Normen im Rechtsgefüge des Gemeinschaftsrechts

Gero Leibrock*

Inhalt

A. Definition technischer Normen	677
B. Harmonisierte europäische Normen	677
C. Die Erarbeitung harmonisierter europäischer Normen	678
D. Die Verwendung harmonisierter europäischer Normen in der EU Gesetzgebung	678
E. Harmonisierte europäische Normen und Urheberrecht	679
F. Der Rechtscharakter harmonisierter europäischer Normen	679
I. Die Lage vor 2012	679
II. EuGH Urteil vom 27. Oktober 2016 in der Rs. C – 613/14 („James Elliot“)	680
III. EuGH Urteil vom 4. März 2024 in der Rs. C-588/21 P („Mamalud“)	680
1. Hintergrund	680
2. Die Entscheidung des EuGH	681
G. Schlussfolgerungen	681

Abstract

Auch wenn der Begriff „Normen“ zuweilen zu Missverständnissen führen mag, unterscheiden sich technische Normen deutlich von Rechtsnormen, sowohl institutionell als auch materiell. Institutionell gibt es zwei voneinander unabhängige Entscheidungsebenen. Technische Normen werden von der Industrie erarbeitet und angenommen, Rechtssetzungsakte hingegen auf der staatlichen Ebene. Technische Normen sind „per se“ freiwillig und haben eher den Charakter einer Empfehlung, wohingegen Rechtsnormen verbindlich sind. Der Adressatenkreis einer technischen Norm ist eher begrenzt. In der Regel handelt es sich um Hersteller bestimmter Produkte oder Erbringer von Dienstleistungen. Eine Rechtsnorm hingegen adressiert die Allgemeinheit. Gleichwohl haben beide eine Gemeinsamkeit. Beide formulieren allgemeine materiellrechtliche Regeln, die von jedermann angewendet werden

* Dr. Gero Leibrock leitete bis Ende 2022 das juristische Team im Referat „Normungspolitik“ der Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmen und KMU bei der Europäischen Kommission, Brüssel (Belgium). Es wird darauf hingewiesen, dass die nachfolgenden Ausführungen ausschließlich die Auffassung des Verfassers wiedergeben und nicht diejenige seiner ehemaligen Behörde.

können (Normung) oder müssen (Rechtsnormen). Aufgrund des in den Normungsorganisationen versammelten technischen Know-hows, der breiten Akzeptanz der Normung und der ständigen Anpassung von Normen an den neuesten Stand der Technik greift der Gesetzgeber gerne häufig auf Normen zurück, um seine Gesetzgebung zu unterstützen. Auch der europäische Gesetzgeber macht umfänglich Gebrauch von der Normung zur Unterstützung seiner Gesetzgebung. Dies gilt insbesondere für die Binnenmarktgesetzgebung. Hier hat er eine Methode entwickelt, die auf der einen Seite das Prinzip der Freiwilligkeit der Anwendung von Normen sowie auf der anderen Seite die Unabhängigkeit der Normungsorganisationen aufrechterhält. Andererseits schafft sie aber auch eine Sonderstellung für die Normen in der rechtlichen Struktur des Gemeinschaftsrechts. Unklar war bisher und ist es aber letztendlich immer noch, welche rechtliche Stellung Normen, die im Rahmen der Binnenmarktgesetzgebung erarbeitet wurden, einnehmen. Inzwischen gibt es Urteile des europäischen Gerichtshofes, die der Beantwortung dieser Frage näherkommen.

Ziel des nachfolgenden Beitrags ist, die Bedeutung der jüngsten Urteile der europäischen Gerichte, insbesondere des EuGH, näher zu erläutern sowie auf noch offene Fragen einzugehen

The legal classification of harmonised European standards in the legal structure of Community law

Although the term "standards" may sometimes lead to misunderstandings, technical standards (norms) are very different from legal standards (norms), both institutionally and on the substance. Institutionally, there are two independent decision-making levels. Technical standards are drawn up and adopted by industry, while legal norms are drawn up at the state level. Technical standards are "per se" voluntary and have more of the character of a recommendation, whereas legal norms are always binding. The group of addressees of a technical standard is rather limited. In general, they are manufacturers of certain products or providers of services. A legal norm, on the other hand, addresses the general public. Nevertheless, both have one thing in common. Both formulate general substantive "rules" that can (technical standards) or must be applied by anyone (legal norms). Because of the technical know-how gathered in the standardisation organisations, the broad acceptance of standardisation and the constant adaptation of standards to the latest state of the art, the legislative institutions make frequent use of standards to support their legislation. In the same spirit, the European legislator makes extensive use of standardisation to support its legislation. This is particularly true for internal market legislation. Here he has developed a method that, on the one hand, maintains the principle of voluntary application of standards and, on the other hand, the independence of the standardization organizations. However, it also creates a special position for specific technical standards within the legal structure of Community law. Nevertheless, it has been and still is unclear what legal status standards developed in the context of the internal market legislation have. In the meantime,

there are judgments of the European Court of Justice that come closer to answering this question.

The aim of the following contribution is to highlight the importance of the Court's judgments as well as to discuss the yet open questions.

Keywords: Standardisation; Standardisation and Legislation; Role of Standards within the Internal Market Legislation; Regulation 1025/2012 on European Standardisation; Current Problems on the Interpretation of Regulation 1025/2012

A. Definition technischer Normen

Eine einheitliche, international gültige Definition existiert nicht. Jedoch kann man aus unterschiedlichen Definitionen bestimmte Grundsätze¹ herauslesen. Danach sind Normen technische Dokumente, die

1. von allen interessierten Parteien (private, vor allem Industrie, und öffentliche, vor allem Administration und Gesetzgeber) ausgearbeitet und angenommen worden sind
2. auf der Grundlage einer Reihe von weltweit anerkannten Grundsätzen (Offenheit, Transparenz, Konsens) erarbeitet worden sind, und
3. von privaten, unabhängigen und – in Europa – offiziell anerkannten Normungsorganisationen entwickelt worden sind
4. ihre Anwendung ist freiwillig

B. Harmonisierte europäische Normen

Gem. Artikel 2(1)c der Verordnung 1025/2012 vom 25. Oktober 2012 zur europäischen Normung² sind „harmonisierte europäische Normen“ europäische Normen, die von einer oder mehreren der anerkannten europäischen Normungsorganisationen (ESOs) CEN, CENELEC und ETSI³ erarbeitet worden sind. Sie basieren auf einem Auftrag der Kommission zur Durchführung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union.

1 EN 45020Ö 1993 – ISO/IEC Guide 2, Section 2.2; *Schepel/Falke*, S. 91.

2 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 Text von Bedeutung für den EWR, ABl. L 316 vom 14.11.2012, S. 12.

3 VO (EU) 1025/2012, Anhang 1.

C. Die Erarbeitung harmonisierter europäischer Normen

Eine ausführliche Regelung zur Erarbeitung harmonisierter europäischer Normen ist in Artikel 10 der VO 1025/2012 enthalten. Danach

1. ergeht von Seiten der Kommission, nach Konsultation des Normungsausschusses bestehend aus Vertretern der Mitgliedstaaten, ein Normungsauftrag an eine oder mehrere europäische Normungsorganisationen (Art. 10(1) und (2) der VO 1025/2012)
2. haben die europäischen Normungsorganisationen einen Monat Zeit um zu erklären, ob sie den Auftrag annehmen oder nicht (Artikel 10(3) der VO 1025/2012)
3. wird der Normentwurf nach Erarbeitung der Kommission zur Überprüfung vorgelegt. Stellt die Kommission fest, dass die vorgelegte Norm den Anforderungen des Normungsauftrags entspricht, wird die Fundstelle der Norm im Amtsblatt der EU veröffentlicht (Artikel 10 (5) und (6) der VO 1025/2012). Dies geschieht seit 2019 im Wege einer offiziellen Entscheidung der Kommission, die im Amtsblatt L der europäischen Union veröffentlicht wird.

D. Die Verwendung harmonisierter europäischer Normen in der EU Gesetzgebung

Das bekannteste und erfolgreichste Beispiel für die Bezugnahme auf und die Nutzung von Normen in den Rechtsvorschriften der EU ist der sogenannte „neue Ansatz“ oder „New Approach“ (NA).

Der neue Ansatz wurde 1985 vorgeschlagen und angenommen, um die grenzenlose Vermarktung von Gütern im Rahmen des Binnenmarktes für Waren zu ermöglichen („Binnenmarktprogramm 1992“).⁴

Eine Besonderheit des NA besteht in der Aufgabenteilung zwischen dem europäischen Gesetzgeber und den europäischen Normungsorganisationen.

Im Zuge dieser Aufteilung hat sich der Gesetzgeber darauf beschränkt, die wesentlichen Anforderungen in den Rechtsvorschriften zu formulieren, denen Produkte oder Dienstleistungen entsprechen müssen. Hierbei handelt es sich um das „was“, dh. das zwingend Erforderliche zur Erfüllung der gesetzgeberischen Pflichten.⁵

Die Bedingungen zur Erfüllung dieser wesentlichen Anforderungen sind in harmonisierten europäischen Normen (hEN) festgelegt, die von den bereits erwähnten, anerkannten europäischen Normungsgremien (ESOs) im Anschluss an einen spezifischen Normungsauftrag der Kommission ausgearbeitet wurden. Hierbei handelt es sich um das „wie“, d.h. eine Empfehlung, auf welche Art und Weise man den gesetzgeberischen Pflichten entsprechen kann.⁶

4 *Europäische Kommission* Vollendung des Binnenmarktes, KOM (85) 310 final.

5 Siehe z.B. VO (EU) 2023/1230 über Maschinen, ABl. L 165 v. 29.6.2024, S. 1.

6 Siehe z.B. ABl. L 194 v. 2.8.2023, S. 48.

Wie bei der Anwendung der von der Industrie ausgearbeiteten Normen üblich, bleibt auch hier die Anwendung der Normen freiwillig.

Jedoch genießt ein Hersteller oder Dienstleister, der von harmonisierten europäischen Normen Gebrauch macht, einen immensen Vorteil gegenüber Wettbewerbern, die dies nicht tun. Während Letztere im Einzelnen nachweisen müssen, dass ihr Produkt oder ihre Dienstleistung im Einklang mit den Harmonisierungsvorschriften der Binnenmarktgesetzgebung stehen, wird bei Ersteren davon ausgegangen, dass ihre Produkte den Rechtsvorschriften der Binnenmarktgesetzgebung entsprechen.

Das neue Konzept hat sich als überaus erfolgreich herausgestellt. Es wird weit über die Binnenmarktgesetzgebung hinaus angewendet. Beispiele hierfür finden sich in jeweils etwas abgewandelter Form in der Produkthaftung,⁷ im Umweltbereich,⁸ sowie auch kürzlich im Digital Service Act⁹ und im Bereich der künstlichen Intelligenz.¹⁰

E. Harmonisierte europäische Normen und Urheberrecht

Harmonisierte europäische Normen sind, wie alle anderen Normen auch, urheberrechtlich geschützt, denn die privaten Normungsorganisationen finanzieren sich überwiegend durch den Verkauf von Normen und generieren durch den Verkauf dieser Normen Einkommen, das wiederum zur Bezahlung der an der Normungsarbeit Beteiligten beiträgt.

Die Kommission hat dies stets in mit den europäischen Normungsorganisationen abgeschlossenen Rahmenabkommen zur Finanzierung der europäischen Normung (FPAs)¹¹ anerkannt.

Danach steht die freie Nutzung und In- Einsichtnahme harmonisierter europäischer Normen nur für den internen Gebrauch zur Verfügung. Eine Weiterleitung ist strikt untersagt.

F. Der Rechtscharakter harmonisierter europäischer Normen

I. Die Lage vor 2012

Zwischen 1985 und vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1025/2012 am 1. Januar 2013, die Normen sowohl hinsichtlich ihrer Bedeutung als auch des Verfahrens zu ihrer Ausarbeitung in ein breiteres öffentliches Licht stellt, sind keinerlei Dis-

7 Richtlinie (EU) 2024/2853 über die Haftung für fehlerhafte Produkte, ABl. L v. 8.12.2024.

8 VO (EU) 2024/1781 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Oekodesign – Anforderungen für nachhaltige Produkte, ABl. L 2024/1781 v. 28.6.2024.

9 Richtlinie (EU) 2019/770 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte und digitaler Dienstleistungen, ABl. L 136 v. 22.5.2019, S. 2.

10 VO 2024/1689 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz, ABl. L 1689 v. 12.7.2024.

11 Nur auf Google auffindbar.

kussionen hinsichtlich harmonisierter europäischer Normen aufgetreten; weder bzgl. Ihrer rechtlichen Einordnung, noch wurde das zur Verfügung Stellen einer Norm durch die europäischen Normungsorganisationen nur gegen Entgelt je in Frage gestellt.

II. EuGH Urteil vom 27. Oktober 2016 in der Rs. C – 613/14 („James Elliot“)

Das Urteil bedeutet einen Wendepunkt in der Einordnung harmonisierter europäischer Normen in das Rechtsgefuege des Gemeinschaftsrechts.

Die Kernfrage hinter diesem Vorabentscheidungsersuchen bestand darin zu erfahren, wer das Auslegungsmonopol hinsichtlich harmonisierter europäischer Normen besitzt.

Der EuGH erklärte sich in dieser Sache für allein zuständig und stellte fest, dass harmonisierte europäische Normen »Teil des Unionsrechts« seien. Denn, so der EuGH,

1. Die Referenzen der Normen werden im Amtsblatt der EU veröffentlicht
2. Die harmonisierten europäischen Normen entfalten eine Rechtswirkung: die Vermutung der Konformität mit EU Recht
3. Harmonisierte europäische Normen sind eine Durchfuehrungsmassnahme von EU Recht
4. Ungeachtet der Tatsache, dass die Normen von den privatrechtlichen Normungsorganisationen erarbeitet werden, übt die Kommission eine erhebliche Kontrolle über die Normungsorganisationen aus.
5. Die Kommission ist daher für harmonisierte europäische Normen, die in ihrem Auftrag erarbeitet worden sind, verantwortlich

Jedoch enthält das Urteil keine Aussage darüber, was genau unter »Teil des Unionsrechts« zu verstehen ist. Handelt es sich hierbei um einen Rechtsakt im Sinne von Artikel 288 AEUV?

Ebenso wenig wurde geklärt, ob harmonisierte europäische Normen, obwohl nunmehr zum Teil des Gemeinschaftsrechts erhoben, auch trotz des Urheberrechts der europäischen Normungsorganisationen für die Öffentlichkeit frei zur Verfügung gestellt werden müssen.

III. EuGH Urteil vom 4. Maerz 2024 in der Rs. C-588/21 P („Mamalud“)

1. Hintergrund

Im Jahr 2018 stellten zwei US-amerikanische Nichtregierungsorganisationen, auf Basis der Verordnung (VO) Nr. 1049/2001 über den Zugang zu Dokumenten der Kommission¹² bei der Kommission den Antrag, kostenlosen Zugang zu vier harmo-

¹² ABl. L 2 v. 5.1.2001.

nisierten europäischen Normen, die im Zusammenhang mit der Spielzeugrichtlinie¹³ entwickelt worden sind, zu erhalten.

Die Kommission verweigerte den Zugang unter Hinweis auf den Urheberrechtsschutz der europäischen Normungsorganisationen, der das öffentliche Interesse an einer kostenlosen Herausgabe der Normen überwiege. Diese Einschätzung wurde vom Gericht 1. Instanz bestätigt.¹⁴

2. Die Entscheidung des EuGH

In seinem Urteil vom 4. März 2024 bestätigt der EuGH, dass harmonisierte europäische Normen aufgrund ihrer Rechtswirkung Bestandteil des EU Rechts sind. Wiederum ist jedoch keine nähere Erläuterung hinsichtlich der rechtlichen Qualität von harmonisierten europäischen Normen im Gefüge des Gemeinschaftsrechts erkennbar.

Der EuGH führte weiter aus, dass die Kommission eine zentrale Rolle im europäischen Normungssystem spiele, beginnend vom Normungsauftrag bis zur Veröffentlichung der Fundstelle (Artikel 10 VO 1025/2012)

Darueberhinaus geböten die Grundsätze der Transparenz und Offenheit¹⁵ eine größtmögliche Offenheit für alle Dokumente, die sich im Besitz der europäischen Institutionen befänden. Daher bestehe ein schwerwiegendes öffentliches Interesse an einer unentgeltlichen Zurverfügungstellung von harmonisierten europäischen Normen durch die Kommission im Sinne von Art. 4(2) letzter Satz der VO 1049/2001.

G. Schlussfolgerungen

In seinem Urteil vom 4. März 2024 hat sich der EuGH nicht eindeutig dazu geäußert, ob eine harmonisierte europäische Norm, die zwar Teil des Gemeinschaftsrechts ist, einem Rechtsakt der EU gleichzustellen ist. Es bleibt daher – vorläufig – ausreichend, lediglich die Fundstellen einer harmonisierten europäischen Norm im Amtsblatt der EU zu veröffentlichen.

Das Urteil hat das Urheberrecht der europäischen Normungsorganisationen hinsichtlich der harmonisierten europäischen Normen nicht in Frage gestellt. Es bleibt zu beobachten, wie die beteiligten betroffenen Kreise darauf reagieren werden.

13 ABl. L v. 18.6.2009.

14 EuGH, Rs T 185-19, *Public.Resource.Org and Right to Know v. Commission*, Urteil v. 14. Juli 2021, ECLI:EU:T:2021:445.

15 Art. 10 Abs. 1, 2, 10 Abs. 3, 15 Abs. 3 AEUV.

Bibliographie

SCHEPEL, HARM; FALKE, JOSEF, *Legal Aspects of Standardization in the Member States of the EC and EFTA*, 1. Auflage, Brüssel, 2020



© Gero Leibrock