EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.1.2014
COM(2014) 25 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

Eine Vision für den Binnenmarkt für Industrieprodukte

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2014) 23 final}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

Eine Vision für den Binnenmarkt für Industrieprodukte

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINFÜHRUNG

2012 feierte die Union den 20. Jahrestag der Schaffung des Binnenmarkts, der den freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr in der Europäischen Union garantiert. Mit dieser Mitteilung sollen einige Empfehlungen für die Rechtsetzung auf dem Binnenmarkt für Industrieprodukte formuliert und eine umfassende Vision für das nächste Jahrzehnt skizziert werden. Sie wird dem Europäischen Rat übermittelt, wie dieser es auf seiner Tagung vom 14. und 15. März 2013 gefordert hatte.

Die Stärkung der Effizienz des Binnenmarkts für Industrieprodukte wurde in der Aktualisierung der integrierten Industriepolitik vom Oktober 2012 als Priorität ausgewiesen.[1] Darin wurde die Reindustrialisierung der EU auf der Grundlage einer Vier-Säulen-Strategie vorgeschlagen. Eine dieser Säulen ist die Verbesserung des Zugangs zu den Märkten.

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. Parallel dazu veranstaltete die Kommission eine öffentliche Konsultation der Interessenträger. Diese Mitteilung stützt sich auf die Ergebnisse der Bewertung und der öffentlichen Konsultation. Ferner werden darin die Rahmenbedingungen für die Regulierung des Binnenmarkts für Industrieprodukte analysiert. Die ausführlichen Ergebnisse der Bewertung, der öffentlichen Konsultation und einer Reihe von Fallstudien werden in dem begleitenden Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen dargelegt.

Der Produktbinnenmarkt war der Vorreiter der wirtschaftlichen Integration in der EU. Regulierungshürden innerhalb der Union werden mit der Richtlinie 98/34/EG[2] verhindert, oder sie werden mit Hilfe des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung oder durch Harmonisierungsvorschriften der Union beseitigt. Diese Vorschriften verfolgen ein doppeltes Ziel: Zum einen sollen sie dafür sorgen, dass Produkte, die auf dem europäischen Markt in Verkehr gebracht werden, ein hohes Schutzniveau für Gesundheit, Sicherheit und Umwelt gewährleisten, zum anderen sollen sie den freien Warenverkehr sicherstellen, indem sie die nationalen Regeln durch ein Paket einheitlicher harmonisierter Bedingungen für das Inverkehrbringen

[1] COM(2012) 582 final: „Eine stärkere europäische Industrie bringt Wachstum und wirtschaftliche Erholung – Aktualisierung der Mitteilung zur Industriepolitik".

[2] Mit der Richtlinie 98/34/EG wird ein Verfahren geschaffen, das die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission und einander die Entwürfe aller technischen Vorschriften für Produkte und demnächst Dienstleistungen der Informationsgesellschaft zu notifizieren, bevor sie in nationales Recht umgesetzt werden.

von Produkten auf dem Binnenmarkt ersetzen, damit diese frei gehandelt werden können.

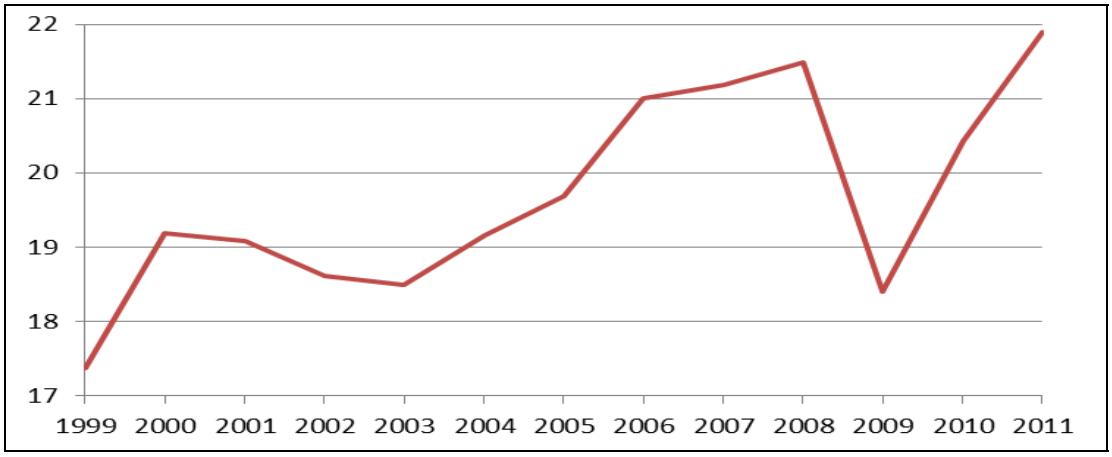
Im Mittelpunkt dieser Mitteilung stehen Industrieprodukte, d. h. Produkte/Non-food-Erzeugnisse außer Lebensmittel, die industriell hergestellt werden[3]. Sie erfasst somit ein breites Produktspektrum, darunter Maschinen unterschiedlichster Art, Funkausrüstungen, elektrische und elektronische Geräte, Spielzeug und vieles andere. Der EU-Besitzstand im Bereich der Industrieprodukte hat sich allmählich ausgeweitet. Heute umfasst er über 30 Richtlinien und Verordnungen[4]. Die einen erfassen ganz bestimmte Industrieprodukte (z. B. Druckgeräte oder Gasverbrauchseinrichtungen), die anderen gelten übergreifend für viele unterschiedliche Produktgruppen, beispielsweise die REACH-Richtlinie (Chemikalien) oder die Ökodesign-Richtlinie.

Die Vorschriften der Union, die unlängst umfassend überarbeitet wurden, insbesondere die Rechtsvorschriften für Medizinprodukte, Kosmetika, Bauprodukte, Sicherheit von Verbraucherprodukten und Marktüberwachung sind nicht Gegenstand dieser Mitteilung. Auch chemische Erzeugnisse und Kraftfahrzeuge blieben bei der Analyse unberücksichtigt, da die Rechtsvorschriften der Union für diese Branchen vor kurzem evaluiert beziehungsweise auf ihre regulierungsbezogene Gebrauchstauglichkeit überprüft worden sind. Schließlich bleiben auch Arzneimittel aufgrund ihrer sehr spezifischen Art unberücksichtigt.

2. VORTEILE DES BINNENMARKTS FÜR INDUSTRIEPRODUKTE

Seit der Binnenmarkt im Jahr 1993 verwirklicht wurde, legte der Anteil des Intra-EU-Warenhandels am BIP um rund 5 Prozentpunkte zu. Auf den Intra-EU-Handel entfielen im Jahr 1999 rund 17 % des BIP der EU, im Jahr 2011 knapp 22 %. Darüber hinaus ist der Anteil des Intra-EU-Handels am BIP in den meisten Mitgliedstaaten sehr hoch.

Abbildung 1 – Entwicklung des Intra-EU-Warenhandels als Anteil des BIP der EU, 1999-2011 (Durchschnitt der Ausfuhren und Einfuhren) – Quelle: Eurostat.

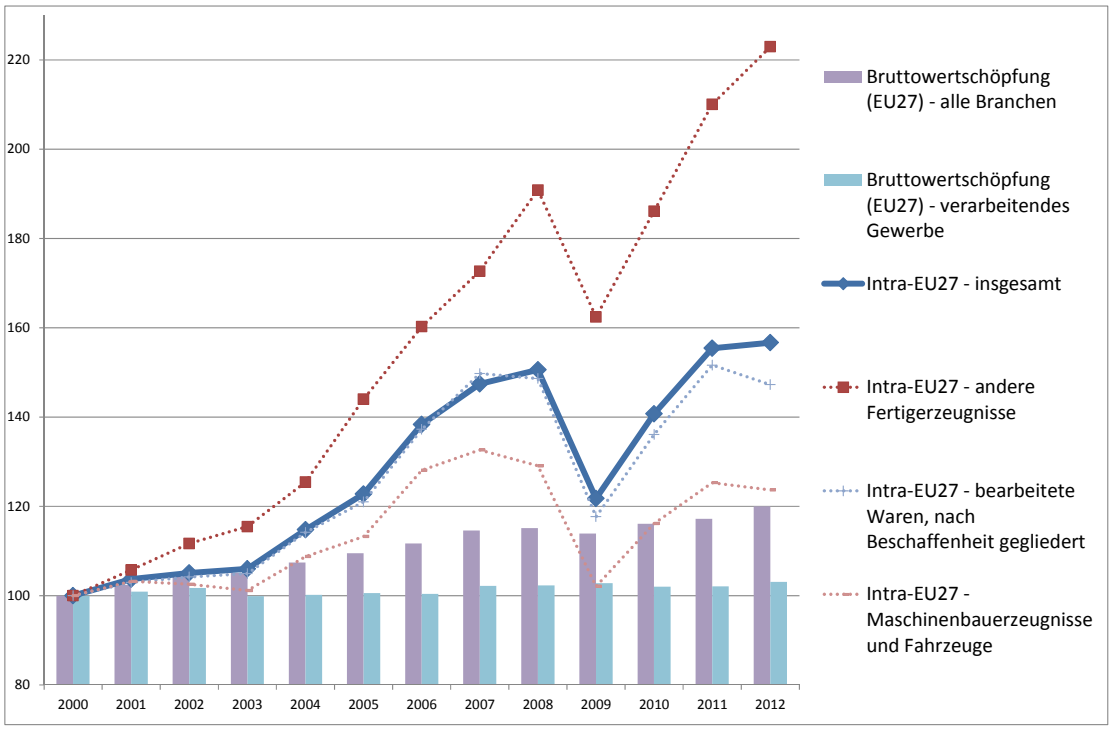


[3] Der Ausdruck „Industrieprodukte“ sollte nicht im Widerspruch zu dem Ausdruck „Konsumgüter“ verstanden werden. Der erste Ausdruck stellt auf den Herstellungsprozess ab, der zweite auf die Endverwendung. Somit sind viele (wenngleich nicht alle) Industrieprodukte auch Konsumgüter (einige sind nur für die gewerbliche Verwendung bestimmt).

[4] Eine informatorische Liste der Harmonisierungsrechtsakte der Union ist abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-2.

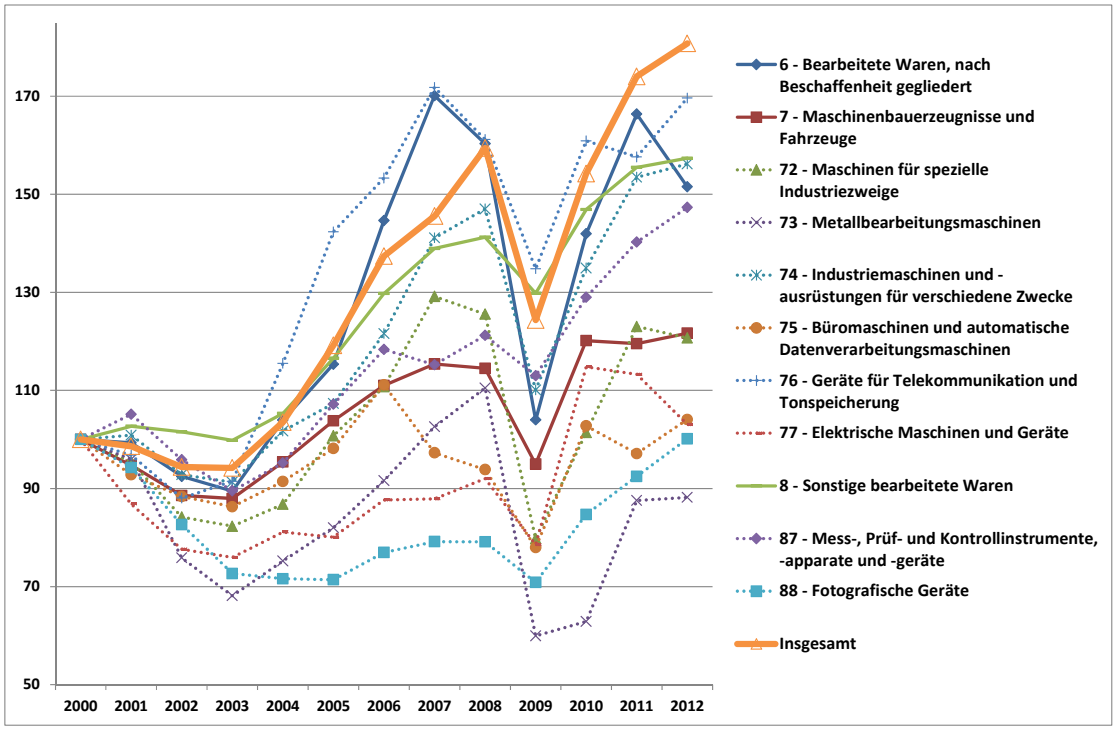
Die Entwicklung des Intra-EU-Handels mit Industrieprodukten in den drei Hauptkategorien des Internationalen Warenverzeichnisses für den Außenhandel (SITC) (Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge; bearbeitete Waren, vorwiegend nach Beschaffenheit gegliedert, und sonstige bearbeitete Waren) überstieg von 2000 bis 2012 die Wachstumsrate der gesamten Wertschöpfung der verarbeitenden Industrie der EU (siehe Schaubild unten).

Abbildung 2 – Entwicklung des Intra-EU-Handels (Ausfuhr, 2000 = 100) in ausgewählten Branchen des verarbeitenden Gewerbes in Bezug auf die Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe – Quelle: Eurostat.



Auch wenn erhebliche Unterschiede zwischen den Branchen bestehen, die von den EU-Harmonisierungsvorschriften für Industrieprodukte erfasst werden, so verzeichneten die meisten doch eine Zunahme des Intra-EU-Handels, insbesondere von 2003 bis 2008. Obwohl der Intra-EU-Handel seit 1999 in drei Branchen rückläufig ist (nämlich Büromaschinen und automatischen Datenverarbeitung, Metallbearbeitungsmaschinen sowie fotografische Geräte), ist dies wohl größtenteils auf den Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 zurückzuführen, aber auch auf andere dynamische Faktoren, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Aufkommen von Smartphones und Tablets.

Abbildung 3 – Entwicklung des Intra-EU-Handels (Wert der Einfuhren, 1999 = 100) in ausgewählten Branchen des verarbeitenden Gewerbes – Quelle: Eurostat.
Quelle: Eurostat.



Der bessere Zugang zum Binnenmarkt und zu den internationalen Märkten hat größere Kosten- und Verbundvorteile gebracht und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit und Kosteneffizienz auf Firmenebene gesteigert, was auf die Regulierungs- und Produktkonvergenz auf europäischer und zu einem gewissen Grad auch auf globaler Ebene zurückzuführen ist. Vor der Errichtung des Binnenmarktes waren die Unternehmen in jedem einzelnen EU-Mitgliedstaat Auflagen zur Sicherheit, Gesundheit und zum Verbraucherschutz unterworfen. Dies brachte aufgrund unterschiedlicher Regeln und Anforderungen erhebliche Regulierungshindernisse für den Warenhandel mit sich, weshalb die Unternehmen jeden EU-Mitgliedstaat als getrennten Markt behandeln und unterschiedliche Produkte anbieten mussten.

Unter diesen Bedingungen verursachte die grenzübergreifende Geschäftstätigkeit den Unternehmen erhebliche Rechtsbefolgungskosten. Somit trug die Verabschiedung sukzessiver Unionsvorschriften zur vertikalen und horizontalen Harmonisierung den Bedürfnissen der europäischen Industrie unmittelbar Rechnung.

In einigen Fällen existierten vor der Verabschiedung der EU-Rechtsvorschriften keine nationalen Vorschriften. Mit den EU-Vorschriften wurden die Regulierungslücken geschlossen, was die Unternehmen in die Lage versetzte, einen größeren Markt für ihre Produkte zu erschließen und gleichzeitig ein hohes Produktsicherheits- und Schutzniveau sicherzustellen. Nur ein Beispiel: Bis zur Verabschiedung der Maschinenrichtlinie[5] im Jahr 1989 war die Sicherheit und die Nutzung elektrischer und mechanischer Geräte in vielen nationalen Rechtssystemen nicht angemessen geregelt trotz der großen mit der Bedienung dieser Geräte verbundenen Risiken. In diesen Branchen kamen die EU-Rechtsvorschriften der

[5] ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 24.

Entwicklung nationaler Rechtsvorschriften weitgehend zuvor, was verhinderte, dass unterschiedliche nationale Vorschriften erlassen wurden, die eine Marktfragmentierung, Hemmnisse für den freien Warenverkehr und einen höheren Rechtsbefolgungsaufwand verursacht hätten.

Die Angleichung des Produktrechts mit Hilfe der Binnenmarktvorschriften hat die industrielle Wettbewerbsfähigkeit entscheidend verbessert, weil die Regulierungskonvergenz auf EU-Ebene, flankiert von freiwilligen technischen Normen, den Zugang zu neuen Märkten innerhalb des Binnenmarktes förderte und außerdem einen faireren Wettbewerb und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaftsakteure ermöglichte. Die Harmonisierungsvorschriften der Union stärken die Wettbewerbsfähigkeit noch auf andere Weise: Beispielsweise beeinflussen sie die globale Regulierungs- und Produktkonvergenz, ermöglichen eine stärkere Verbreitung von Innovationen und FTE-Ergebnissen (durch ihren technologieneutralen Ansatz) und fördern die Konsolidierung des produzierenden Gewerbes, was zu noch größere Skaleneffekten führt, weil sich die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes im gesamten Binnenmarkt und darüber hinaus betätigen können.

3. DIE ENTWICKLUNG DES EU-RECHTS IM BEREICH DER INDUSTRIEPRODUKTE

3.1. Die EU regelt nur das Wesentliche ...

Seit 1985 wendet die Union zur Harmonisierung der Produktvorschriften einen einzigartigen Mechanismus an: Der Unionsgesetzgeber legt die „wesentlichen Anforderungen“ in Bezug auf Sicherheit, Gesundheit und sonstige öffentliche Interessen fest, die die Unternehmen erfüllen müssen, wenn sie Produkte auf dem Unionsmarkt in Verkehr bringen. Das Grundprinzip besteht darin, dass die Unternehmen nachweisen müssen, dass sie die wesentlichen Anforderungen erfüllt haben, die in den Harmonisierungsvorschriften der Union dargelegt sind, gegebenenfalls mit Hilfe harmonisierter Normen, die von den europäischen Normungsgremien erarbeitet wurden. Danach können die Erzeugnisse überall im Binnenmarkt verkauft werden.

Mit dem sogenannten „neuen Konzept“ zur Produktregulierung haben sich die Unterschiede in den nationalen technischen Produktvorschriften erheblich verringert; dadurch ist ein einziger, grenzenloser Binnenmarkt für harmonisierte Industrieprodukte entstanden. Die Marktzugangshindernisse für die Industrie wurden reduziert, so dass es für die Unternehmen einfacher wurde, europaweit zu operieren. Der Binnenmarkt für Industrieprodukte erbrachte wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Vorteile, weil er den Intra-EU-Handel verstärkte. Damit zählt er anerkanntermaßen zu den größten Erfolgsgeschichten der Europäischen Union.

3.2. ... mit und für die Menschen, die Unternehmen und die Mitgliedstaaten...

In die europäischen Industrieproduktvorschriften flossen wertvolle Beiträge mehrerer wichtiger Gruppen von Akteuren ein:

- Von den **Herstellern und anderen Unternehmen** in der Lieferkette wird erwartet, dass sie das Nötige tun, damit ihre Produkte den rechtlichen Anforderungen genügen. Die Hersteller müssen zwar die einzelnen Konformitätsbewertungsverfahren einhalten, gleichzeitig können sie sich aber – hauptsächlich über die Industrieverbände – an der Ausarbeitung technischer

Normen beteiligen und die Durchführung der Rechtsvorschriften beobachten. **Andere relevante Interessenträger**, z. B. Verbraucher, Umweltschutzgruppen und Gewerkschaften, beteiligen sich ebenfalls sehr aktiv an diesem Prozess.

- Eine Reihe von Mechanismen und Strukturen, die die Durchführung der Harmonisierungsvorschriften der Union unterstützen, fallen in die Zuständigkeit der **Mitgliedstaaten**. Die Mitgliedstaaten sind zuständig für die Ausarbeitung der nationalen Durchführungsvorschriften, für die Benennung der zuständigen Konformitätsbewertungsstellen, der sogenannten „notifizierten Stellen", wobei sie auch über die Notwendigkeit von Akkreditierungsmechanismen befinden, und für die Überwachung der Arbeit der notifizierten Stellen. Des Weiteren bieten sie den Unternehmen Unterstützung und Anleitung, um eine wirksame Umsetzung, Marktüberwachung und Rechtsdurchsetzung zu gewährleisten.

- Auf EU-Ebene spielt die **Kommission** eine wichtige übergreifende Rolle bei der Überwachung und Begutachtung der Umsetzung der EU-Harmonisierungsvorschriften für Industrieprodukte, bei der Auslotung des Spielraums für etwaige Änderungen der Rechtsvorschriften und bei der Verfolgung etwaiger Verstöße gegen das EU-Recht. Die Kommission ist darüber hinaus dafür zuständig, die EU-Normungsgremien im Einklang mit den Prioritäten des jährlichen Arbeitsprogramms der Union für europäische Normung[6] mit der Ausarbeitung technischer Normen zu beauftragen, die die Rechtsvorschriften unterstützend flankieren sollen. Aufeinanderfolgende europäische Forschungsrahmenprogramme haben zur Ausarbeitung von Technologie- und Produktnormen beigetragen; dies wird im Programm „Horizont 2020" weitergeführt.

3.3. ... scheut erforderlichenfalls aber auch keine tiefgreifenden Reformen

In den EU-Rechtsvorschriften für Industrieprodukte sind die wichtigsten Anforderungen an die Unternehmen festgelegt. Beispiele hierfür sind die CE-Kennzeichnung, die die Konformität von Produkten mit den Rechtsvorschriften der EU angibt, und die Auflagen, die zwingend zu erfüllen sind, z. B. die Vorlage einer Konformitätserklärung, bevor ein Produkt die CE-Kennzeichnung tragen darf.

Zwar sind die Verwaltungsauflagen für die Unternehmen grundsätzlich klar (CE-Kennzeichnung, Konformitätserklärung, Selbstzertifizierung oder Konformitätsbewertung durch eine unabhängige Stelle je nach Art der Richtlinie oder Verordnung und dem Grad der Sicherheit oder anderer Risiken), in der Praxis sind indessen Mängel und Unterschiede zwischen den Rechtstexten der EU zutage getreten. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Masse der Rechtsvorschriften zugenommen hat, und zum Teil darauf, dass sich die einzelnen Rechtsakte unabhängig voneinander entwickelt haben. Beispielsweise variieren die Anforderungen an die Konformitätserklärung von Richtlinie zu Richtlinie, und zwar sowohl in Bezug auf die bereitzustellenden Informationen als auch in der Frage, ob die Konformitätserklärung dem Produkt beizufügen ist oder ob die Wiedergabe im begleitenden Handbuch ausreicht.

Daraus ergab sich die dringende Notwendigkeit, die Anforderungen für die Unternehmen und nationalen Behörden kohärenter zu gestalten. Seit 2009 wurden die Industrieproduktvorschriften der Union umfassend reformiert, um unnötige

[6] COM(2013) 561 final.

Abweichungen zwischen den einzelnen Harmonisierungsrechtsakten der EU zu beseitigen und dazu beizutragen, die Belastungen für die Unternehmen auf das Mindestmaß zu reduzieren:

- Mehr als **fünfzehn unterschiedliche Vorschläge zur Überarbeitung von Richtlinien**, die ein breites Spektrum von Industrieprodukten betreffen, von Spielzeug bis hin zu Seilbahnen[7], wurden im Zeitraum 2009-2013 vorgeschlagen und/oder verabschiedet. Die meisten dieser neuen Richtlinien und Verordnungen sind bis spätestens 2015 umzusetzen beziehungsweise anzuwenden.
- Die **Bauprodukteverordnung**[8] wurde 2011 angenommen und gilt ab dem Jahr 2013.
- Die **Normungsverordnung**[9] wurde 2012 angenommen und gilt ab dem Jahr 2013.
- Darüber hinaus wurden zwei Querschnittsentwürfe für **Verordnungen zur Marktüberwachung und zur Sicherheit von Konsumgütern** vorgelegt. Sie dürften vom Europäischen Parlament und dem Rat voraussichtlich im Jahr 2014 angenommen werden.
- Vorläufige Analysen deuten darauf hin, dass die Interessenträger mit den derzeitigen Unionsvorschriften für **Maschinen** und **Spielzeug** offenbar zufrieden sind. Trotzdem wird die Kommission 2015 eine Bewertung der Maschinenrichtlinie einleiten. Ferner wird sie anhand der 2014 aus den Mitgliedstaaten und allen interessierten Kreisen eintreffenden Beiträge untersuchen, ob den Vorschriften zur Spielzeugsicherheit mehr Wirksamkeit verliehen werden sollte.
- Der Grundsatz der **gegenseitigen Anerkennung** ist eine der Säulen des Binnenmarkts. Im Industrieproduktbereich ist er in der Verordnung über die gegenseitige Anerkennung[10] geregelt. Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2013[11] wird die Kommission das Funktionieren des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung begutachten und dem Rat im Jahr 2015 darüber Bericht erstatten.

4. EINE ÜBERPRÜFUNG DES EU-RECHTS FÜR INDUSTRIEPRODUKTE

Im Zuge einer eingehenden unabhängigen Bewertung der Funktionsweise des EU-Rechts für Industrieprodukte in der Praxis wurde untersucht, wie es sich auf Unternehmen, nationale Behörden und andere Interessenträger auswirkt. Dabei kam

---

7 Die Richtlinie 2013/29/EU über pyrotechnische Gegenstände wurde bereits verabschiedet. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber eine Einigung über die Sportboot-Richtlinie erzielt. Die Vorschläge über Funkanlagen, elektromagnetische Verträglichkeit, Niederspannungsprodukte, Aufzüge, Geräte zur Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen (ATEX), Explosivstoffe für zivile Zwecke, Messgeräte, nichtselbsttätige Waagen, einfache Druckbehälter, Druckgeräte, persönliche Schutzausrüstungen, Seilbahnen, und Gasverbrauchseinrichtungen sind noch anhängig.

8 ABl. L 88 vom 4.4.2011, S. 5.

9 ABl. L 316 vom 14.11.2012, S. 12.

10 Die Verordnung (EG) Nr. 764/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 3052/95/EG.

11 Schlussfolgerungen des Rates über die Binnenmarktpolitik (16443/13).

man generell zu dem Ergebnis, dass das Binnenmarktrecht maßgeblich dafür ist, dass die Ziele der EU erreicht werden, für die technische Harmonisierungsmaßnahmen mit einem hohen Schutzniveau für Gesundheit und Sicherheit sowie Verbraucher und Umwelt erforderlich sind. Der Rechtsrahmen für den Binnenmarkt ist zudem durch einen Reaktionsspielraum gekennzeichnet, der ihm die Anpassung an neue Gegebenheiten erlaubt.

Sowohl bei der Bewertung als auch bei der öffentlichen Konsultation wurden jedoch eine Reihe von Problemen oder verbesserungsbedürftigen Aspekten festgestellt, die zur Formulierung zahlreicher Empfehlungen führten. Die Äußerungen der Interessenträger und die unabhängige Bewertung des EU-Rechts lassen sich in folgenden Empfehlungen zusammenfassen:

4.1. Strukturelle Optimierung der Harmonisierungsvorschriften der Union

(1) Als bevorzugtes Instrument für die Umsetzung der EU-Harmonisierungsvorschriften sollten **Verordnungen anstatt Richtlinien** dienen. Dadurch ließen sich EU-weit auftretende zeitliche Unterschiede beim Inkrafttreten der nationalen Rechtsvorschriften ebenso wie die Gefahr einer unterschiedlichen Umsetzung, Auslegung und Anwendung vermeiden. Ob dieses Vorgehen tatsächlich praktikabel ist, sollte allerdings in einer Einzelfallbewertung unter Berücksichtigung der Ziele der besseren Rechtsetzung sowie des Grundsatzes der Subsidiarität bestätigt werden. So hat die Kommission beispielsweise aufgrund einer positiv ausgefallenen Analyse eine Verordnung über Funkanlagen[12] vorgeschlagen.

(2) Die EU-Harmonisierungsvorschriften für Industrieprodukte sollten einer **regelmäßigen Überprüfung** unterzogen werden, damit sichergestellt ist, dass der Rechtsrahmen einheitlich ist und es keine größeren Regelungslücken und Widersprüche oder auch einen regelungsbedingten Verwaltungsaufwand gibt, der verringert werden könnte; auch könnten dadurch Überschneidungen in einer Rechtsvorschrift selbst oder zwischen verschiedenen EU-Harmonisierungsvorschriften für Industrieprodukte vermieden werden. Solche Überprüfungen sollten in regelmäßigen Abständen erfolgen, damit die Vorschriften auf dem neuesten Stand gehalten werden, für die Erreichung der verfolgten Ziele ausreichen und mit den Fortschritten der Industrie und den Produktinnovationen Schritt halten.

(3) Es sollte erwogen werden, ob **eine auf dem Beschluss 768/2008/EG aufbauende Querschnittsverordnung** mit einheitlichen Begriffsbestimmungen und anderen einheitlichen Elementen sinnvoll wäre, die auf sämtliche Harmonisierungsvorschriften der Union anwendbar wären. Mit einer solchen Verordnung könnte größere Einheitlichkeit in den EU-Harmonisierungsvorschriften erzielt werden.

(4) Es sollte eine **regelmäßige Aktualisierung der nichtbindenden Orientierungshilfen für die Einhaltung der EU-Harmonisierungsvorschriften** wie des „Leitfadens für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien“ (Blue Guide)[13] über die Durchführung der EU-Produktvorschriften erfolgen.

---

12 COM(2012) 584 final.

13 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/files/blue-guide/guidepublic_de.pdf

Diese Leitfäden sollten möglichst Einblick in die Hintergründe konkreter Anforderungen oder Normen geben.

(5) Unter den Produkten für gewerbliche Nutzer gibt es mehrere Bereiche, in denen die nationalen Vorschriften für die **Nutzungsphase (z. B. Installation, Wartung)** zu weiteren Hindernissen führen, die den Nutzen harmonisierter Rechtsvorschriften konterkarieren. Diese Aspekte fallen zwar an sich nicht unter die EU-Harmonisierungsvorschriften für Industrieprodukte, dennoch sollten bei der Entwicklung dieser Rechtsvorschriften und in ihren Bestimmungen auch solche Aspekte berücksichtigt werden, damit das Entstehen etwaiger Hindernisse soweit wie möglich vermieden wird.

4.2. Größere Wirksamkeit des Regulierungsrahmens

(6) Die Kommission sollte verstärkt darüber nachdenken, auf welche Weise **die Einbindung von KMU und Interessenträgern der Bürgergesellschaft (z. B. Verbraucherverbände und Verbände gewerblicher Nutzer) in die Ausarbeitung von EU-Gesetzgebungsinitiativen und in Normungsverfahren verstärkt** werden könnte. Dies könnte beispielsweise dadurch erreicht werden, dass man für eine bessere Vertretung von Wirtschaftsverbänden mit KMU-Schwerpunkt in den Arbeitsgruppen zu konkreten EU-Harmonisierungsvorschriften für Industrieprodukte sorgt und im Rahmen des Möglichen auch ihre Beteiligung finanziell unterstützt.

(7) Die nationalen Normungsorganisationen sollten dazu aufgefordert werden, auf ihren Websites **kostenfrei abrufbare Kurzfassungen harmonisierter Normen** bereitzustellen. Die Hersteller und darunter insbesondere die KMU wissen nicht unbedingt von Anfang an, welche Normen sie genau benötigen. Indem man ihnen Kurzfassungen kostenfrei zur Verfügung stellt, könnten sie Zeit und Geld für den Erwerb ungeeigneter Normen sparen.

(8) Die **Umstellung auf die digitalisierte Marktüberwachung**, in deren Rahmen die Wirtschaftsakteure die Informationen zur Konformität weitestgehend online bereitstellen, **sollte beschleunigt werden**. Werden von den Marktüberwachungsbehörden vertrauliche technische Unterlagen und Daten verlangt, könnten auch diese mittels geschützter Datenübertragung übermittelt werden. Dies würde für eine effizientere Sicherstellung der Transparenz und einen wechselseitigen Austausch von Konformitätsinformationen und -daten zwischen den Marktüberwachungsbehörden und den Unternehmen sorgen.

(9) Um die **Umstellung auf eine papierlose Marktüberwachung der Zukunft** voranzutreiben, sollten die Marktüberwachungsbehörden (und soweit sinnvoll auch die Zollbehörden) mit Scannern oder Smartphone-Readern ausgerüstet werden, mit denen per Direktverbindung auf den konformitätsbezogenen Teil der Website eines Wirtschaftsakteurs oder auf eine einschlägige unabhängige Website zugegriffen werden könnte. Dies setzt voraus, dass die Ressourcen ermittelt werden und die Industrie und die Marktüberwachungsbehörden gemeinsam Mittel investieren.

(10) Die Unternehmen sollten einen größeren Spielraum bei der Erfüllung der Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit erhalten, damit der Einsatz der **digitalen Etikettierung** („e-Labelling“) weitere Verbreitung findet. Dies würde dazu beitragen, die große Skepsis der Unternehmen gegenüber den für Produkte und ihre Verpackung geltenden Anforderungen an die

Rückverfolgbarkeit zu zerstreuen, wonach die Informationen zum Adressaten vollständig anzubringen sind. Sie halten dies für unnötig und nachteilig für das ästhetische Erscheinungsbild des Produkts und das Industriedesign. Die digitale Etikettierung stellt eine praktikable Alternative dar, mit der diese Anforderungen ebenso erfüllt werden können.

(11) Wird eine noch nicht harmonisierte Produktgruppe Teil einer harmonisierten Produktgruppe, sollte die Möglichkeit erwogen werden, **neue Produktgruppen in geltende Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Industrieprodukte aufzunehmen**, anstatt eine neue Rechtsvorschrift vorzuschlagen. Als gutes Beispiel hierfür lassen sich die Landmaschinen zum Ausbringen von Pestiziden nennen, die in die Maschinenrichtlinie aufgenommen wurden.

4.3. Stärkung des Umsetzungssystems der Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union

(12) **Die bestehenden Mechanismen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch** zwischen Marktüberwachungsbehörden und Kommission wie RAPEX[14] und ICSMS[15] sollten weiterhin Unterstützung erhalten. Die Koordinierungs- und Unterstützungstätigkeit der EU für die Marktüberwachung im Rahmen des Produktsicherheits- und Marktüberwachungspakets[16] ist sehr wichtig und sollte in Koordinierung mit den Marktüberwachungsbehörden mit dem Ziel des effizientesten Ressourceneinsatzes fortgesetzt werden.

(13) Ein **breiterer Einsatz der Akkreditierung** sollte durch ein einheitliches Vorgehen im regulierten Bereich im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 765/2008[17] gefördert werden.

(14) Im Umsetzungssystem der EU-Harmonisierungsvorschriften für Industrieprodukte sollten die **Synergien zwischen unterschiedlichen Strukturen umfassend genutzt** werden. Es bedarf größerer Synergien zwischen SOLVIT, das dazu dient, allgemeine Schwierigkeiten aufgrund eines Versagens des Binnenmarktes zu lösen, dem Enterprise Europe Network, das KMU dabei hilft, die sich auf dem Binnenmarkt bietenden Chancen wahrzunehmen, und den Produktinfostellen, die über spezielles Fachwissen über nichtharmonisiere Produktvorschriften verfügen. Beispielsweise wäre denkbar, dass SOLVIT, das Enterprise Europe Network und die Produktinfostellen einander Fälle weiterleiten. Zudem sollte geprüft werden, ob das Binnenmarkt-Informationssystem[18] genutzt werden könnte, um die nationalen Produktinfostellen miteinander zu koppeln. Das Personal der verschiedenen Stellen könnte stärker für die Koordinierungsmechanismen und

---

14 Schnellwarnsystem für gefährliche Non-Food-Erzeugnisse. Weitere Informationen zum Thema RAPEX finden Sie unter: http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm.

15 Informations- und Kommunikationssystem für die Marktüberwachung. Weitere Informationen zum Thema ICSMS finden Sie unter: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/icsms/index_en.htm.

16 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index_en.htm#h2-1.

17 ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30.

18 Weitere Informationen zum Binnenmarkt-Informationssystem finden Sie unter: http://ec.europa.eu/imi-net.

für die Kontaktstellen der Industrie, die auf binnenmarktbezogene Fragen zu Industrieprodukten spezialisiert sind, sensibilisiert werden.

(15) Das Aufgabenspektrum der **Produktinfostellen**, die durch die Verordnung über die gegenseitige Anerkennung[19] eingerichtet wurden, sollte um harmonisierte Produkte erweitert werden, so dass sie als erste Anlaufstelle für die Unternehmen fungieren könnten. Viele Firmen wissen gar nicht, an wen sie sich wenden sollen, und in manchen kleinen und Kleinstunternehmen ist der Kenntnisstand über das Binnenmarktrecht so niedrig, dass nicht einmal bekannt ist, ob für ihr Produkt eine harmonisierte oder eine nichtharmonisierte Rechtsvorschrift gilt. Diese Erweiterung ihrer Aufgabenstellung hätte den doppelten Vorteil, dass die Bekanntheit der Produktinfostellen erhöht würde und die KMU eine klare Informationsquelle erhielten.

4.4. Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen

(16) Weil alle Produkte den rechtlichen Anforderungen hinsichtlich Sicherheit, Gesundheit und anderer öffentlicher Interessen genügen müssen, gibt es nur einen **begrenzten Spielraum dafür, den KMU Ausnahmen** von den rechtlichen Bestimmungen in den EU-Harmonisierungsvorschriften **zu gewähren**. Trotzdem sollte stets der KMU-Test[20] angewandt werden, um sicherzustellen, dass einerseits die KMU nicht unverhältnismäßig stark durch Verwaltungsvorschriften belastet werden, die Rechtsvorschrift andererseits aber auch ihre Ziele erreicht.

(17) Für Unternehmen sollte es **eine einzige Auskunftsquelle über Änderungen der EU-Harmonisierungsvorschriften** für Industrieprodukte sowie über Aktualisierungen von Normen und deren Inkrafttreten geben. Derartige Informationen würden der Industrie und besonders den KMU Zeit und Geld sparen. Unternehmen, die diesen Dienst in Anspruch nehmen, könnten per E-Mail auf bevorstehende Änderungen hingewiesen und über deren genaues Datum unterrichtet werden. Ein Kurswechsel von einem gesetzgebungsorientierten zu einem produktorientierten Ansatz bei der Information der Wirtschaftsakteure über die geltenden EU-Harmonisierungsvorschriften für Industrieprodukte und freiwillige Normen wäre allerdings ein technisch komplexes und kostspieliges Vorgehen. Es würde zudem die intensive Kooperation und Unterstützung der Industrieverbände und der europäischen Normungsgremien erfordern, die zum Teil in diesem Bereich bereits maßgeblich involviert sind.

(18) Den Unternehmen sollte es weiterhin **freigestellt sein, ob sie lieber eine einzige Konformitätserklärung oder für jede geltende EU-Harmonisierungsvorschrift für Produkte jeweils eine eigene Konformitätserklärung ausstellen**.

(19) **Die Industrie darf auf keinen Fall durch allzu häufige Änderungen von Rechtsvorschriften überlastet werden,** da es in den vergangenen zehn Jahren bereits viele Änderungen gab und weitere in Kürze in Kraft treten dürften. Bei Gesetzgebungsmaßnahmen sollten auch weiterhin eine öffentlichen Konsultation und eine Folgenabschätzung stattfinden.

---

19 ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 21.

20 Eine Analyse der Folgen eines Gesetzgebungsvorschlags für die KMU. Weitere Informationen finden Sie unter: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/sme-test/.

4.5. Erweiterung des Einflusses der EU-Harmonisierungsvorschriften für Produkte

(20) Die Kommission sollte die **internationale Konvergenz in der Rechtsetzung und der technischen Normung für Industrieprodukte fördern**, da dies zu niedrigeren Befolgungskosten und dadurch zu einer größeren Wettbewerbsfähigkeit für die Industrie führt. Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), die derzeit zwischen der EU und den USA ausgehandelt wird, stellt einen großen Schritt in die richtige Richtung dar; darüber hinaus sollte die Kooperation mit den Gesetzgebern und den Normungsgremien in anderen Drittländern, die wichtige Exportmärkte für Europa sind, sondiert werden, vor allem in Ländern, die ihren Normen häufig entweder europäische oder internationale ISO- und IEC-Normen zugrunde legen.

5. EINE VISION FÜR DIE ZUKUNFT

Je schneller die technologische Entwicklung voranschreitet und je mehr die weltweite Integration und die Verknüpfung der globalen Lieferketten zunehmen, desto wichtiger wird es, Regelungshemmnisse abzubauen. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der zwingenden Notwendigkeit, insbesondere für KMU den Verwaltungsaufwand zu verringern, sollte der Schwerpunkt eindeutig auf die nachfolgenden Bereiche gelegt werden.

5.1. Ein gut funktionierender Binnenmarkt für Produkte benötigt wirksame Durchsetzungsmechanismen.

Die Stärkung der Marktüberwachung und die Gewährleistung, dass die Mitgliedstaaten die dafür notwendigen Human- und Finanzressourcen aufbringen, ist für den Ausbau der Durchführungsmechanismen von zentraler Bedeutung. Dies stellt in zweierlei Hinsicht eine Herausforderung dar. Zum einen müssen die Behörden sicherstellen, dass das geltende Recht durchgesetzt wird, weil es dazu dient, wichtige öffentliche Interessen wie Gesundheit und Sicherheit, aber auch Umwelt- und Verbraucherschutz zu wahren. Zum anderen tragen die Durchsetzungsmechanismen dazu bei, unlauteren Wettbewerb zu beseitigen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaftsakteure zu schaffen. Koordinierung und Zusammenarbeit der Durchsetzungsbehörden sind im Binnenmarkt ebenfalls von wesentlicher Bedeutung.

Fast alle Wirtschaftsverbände haben das neue „Marktüberwachungspaket“ der Kommission begrüßt, jedoch bedauert, dass die Sanktionen zur Ahndung von Verstößen gegen harmonisierte Vorschriften nicht kohärent angewendet wurden. Diese Sanktionen sind an sich nicht Teil der Marktüberwachung, sondern resultieren vielmehr daraus. Einige Interessenträger argumentieren, dass ein aufgegliedertes, kleinteiliges System wirtschaftlicher Sanktionen dazu führt, dass die Nichteinhaltung von EU-Vorschriften sich stets dorthin verlagert, wo die Sanktionen gerade am mildesten sind. Dies könnte verhindert werden, wenn die Sanktionen der verschiedenen Mitgliedstaaten optimiert oder zumindest so harmonisiert würden, dass große Diskrepanzen vermieden würden und gegen Verstöße gegen Produktvorschriften in der gesamten EU ähnlich vorgegangen würde.

Daher wird die Kommission einen Legislativvorschlag zur Optimierung und Harmonisierung administrativer oder zivilrechtlicher Wirtschaftssanktionen zur Ahndung von Verstößen gegen Harmonisierungsvorschriften der Union erarbeiten,

damit eine Gleichbehandlung aller Unternehmen auf dem Binnenmarkt für Industrieprodukte gewährleistet ist. Eine Plattform für Durchsetzungsbehörden zur Erleichterung ihrer Arbeit und Kooperation wird als Mehrwert gesehen.

5.2. Querschnittsrechtsvorschriften für Produkte

Viele Interessenträger ziehen den branchenspezifischen Regelungen eine Querschnittsregelung für alle Branchen des Bereichs Industrieprodukte vor, um sich überschneidende oder im Widerspruch stehende Bestimmungen zu vermeiden. Sie befürworteten einen rechtsverbindlichen übergreifenden Querschnittsrechtsakt mit gemeinsamen Elementen für alle Branchen. Zu diesem Punkt gab es jedoch unterschiedliche Ansichten, wobei einige Interessenträger die Aufnahme aller relevanten Passagen in jede einzelne Richtlinie bevorzugten. Mehrere zuständige Behörden, Marktüberwachungsbehörden und Industrieverbände sprachen sich dafür aus, den Beschluss 768/2008/EG in eine Verordnung umzuwandeln, weil durch eine derartige Querschnittsverordnung die Menge der geltenden Rechtsakte verringert würde, die häufig als sich überschneidend und KMU-unfreundlich betrachtet werden. Im Gegensatz zum Beschluss 768/2008/EG, der nur Musterbestimmungen enthält, wäre eine übergeordnete Querschnittsverordnung auch rechtsverbindlich und würde unmittelbar gelten.

Ein Beispiel auf nationaler Ebene ist die in Deutschland verabschiedete nationale Querschnittsverordnung, die auf dem Beschluss 768/2008/EG basiert. Sie bietet einen übergreifenden und umfassenden Regelungsrahmen, nach dem branchenspezifische Rechtsvorschriften auf nationaler Ebene, die sich aus europäischen Produktvorschriften ergeben, strukturiert werden.

Mit dem Legislativvorschlag zur Optimierung und Harmonisierung administrativer oder zivilrechtlicher Wirtschaftssanktionen zur Ahndung von Verstößen gegen Harmonisierungsvorschriften der Union sollte man noch einen Schritt weitergehen und eine Optimierung und Vereinfachung des gemeinsamen Rechtsrahmens für die Vermarktung von Industrieprodukten sowie für Wartung und Kundendienst in Angriff nehmen.

5.3. Innovation und die digitale Zukunft

Die digitale Gesellschaft entwickelt sich rasant. So könnten die künftige Robotik und neue Herstellungsverfahren wie die generative Fertigung („Additive Manufacturing“), auch bekannt als 3D-Druck, dazu führen, dass ein wesentlicher Teil der heutigen Produktion wieder lokal und vielleicht nachhaltiger erfolgt. Durch den 3D-Druck könnte es für KMU und große Unternehmen zu einem Ausgleich der Wettbewerbsbedingungen kommen, weil die Entwicklungskosten sinken und die Unternehmen die Möglichkeit haben, Prototypen und Konstruktionsentwürfe im eigenen Betrieb zu entwickeln, statt diese Aufgaben – möglicherweise zu überhöhten Kosten – auslagern zu müssen. Gleichzeitig wird die Revolution durch mobile Geräte weitergehen, wobei die Entwicklung mit neuen „intelligenten“ tragbaren Geräten („intelligente“ Uhren, Brillen oder Kleidungsstücke) eine völlig neue Richtung nimmt.

Die Welt entwickelt sich also immer rascher hin zu einem „Internet der Dinge“, in dem alle Gegenstände mit einer winzigen Identifizierungstechnik ausgestattet werden. Wären alle Alltagsgegenstände mit Funketiketten ausgestattet, könnten sie von Computern erkannt und inventarisiert werden. Anhand von Software wird es möglich sein, Produkte zu verfolgen und zu zählen, und Abfall, Verlust und Kosten

könnten enorm verringert werden. Die Nutzer werden davon in Kenntnis gesetzt, wenn Produkte ersetzt, repariert oder zurückgerufen werden müssen und ob sie noch frisch sind oder ihr Haltbarkeitsdatum überschritten haben.

Doch als der größte Teil der Harmonisierungsvorschriften der Union verabschiedet wurde, standen noch so gut wie keine elektronischen Tools zur Verfügung. Die Einhaltung der Vorschriften bedeutet für die Unternehmen und Marktaufsichtsbehörden immer noch „Papierkrieg".

Um wettbewerbsfähig zu bleiben, muss der europäische Markt für Industrieprodukte über ein Regelwerk verfügen, das Innovation vereinfacht und für die zügige Verbreitung neuer Technologien und die Markteinführung von Innovationen keine unnötigen Hürden schafft. Die Rechtsvorschriften und Normen der EU müssen es ermöglichen, dass neue Produkte und Technologien rasch auf den Markt gelangen, so dass Europa als Pionier auf dem globalen Markt seinen Vorsprung nutzen kann. Andererseits müssen wir uns aufgrund der neuen Technologien zunehmend völlig neuartigen Herausforderungen stellen; so besteht die Gefahr, dass mit 3D-Druckern gefährliche Produkte außerhalb der Regulierung hergestellt werden oder dass die „intelligenten" Produkte, die aus unserem Leben bald nicht mehr wegzudenken sind, versteckt audio-visuelle Aufnahmetechnik enthalten könnten.

Bei der Ausarbeitung neuer Vorschläge für Produkte auf dem Binnenmarkt wird die Kommission die Entwicklungen in den Bereichen Technologie und Innovation berücksichtigen. Sie wird außerdem eine Initiative zu e-Compliance auf den Weg bringen. Damit kann die Einhaltung der Harmonisierungsvorschriften der Union elektronisch und in mehreren Sprachen nachgewiesen werden, beispielsweise durch digitale Etikettierung (e-Labelling), digitale Marktüberwachung und Konformitätserklärungen in allen Amtssprachen der Union.

5.4. Verschwimmende Grenzen zwischen Produkten und verbundenen Dienstleistungen (Installation, Wartung usw.)

Die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes bieten neben ihren traditionellen Produkten zunehmend auch Dienstleistungen an. Die Wechselwirkung zwischen Industrie und Dienstleistungen ist komplexer geworden. Dienstleistungen und Industrieprodukte werden als Produktionsmittel eingesetzt, um eine größere Zahl von Endprodukten und Dienstleistungen zu erzeugen. Der Dienstleistungsanteil an der Verarbeitung hat in der EU und in anderen Teilen der Welt zugenommen. Im Jahr 2011 entfiel mehr als ein Drittel der Wertschöpfung der Endproduktion des verarbeitenden Gewerbes auf Dienstleistungen.

Obwohl Industrieprodukte auch für die Erbringung von Dienstleistungen eingesetzt werden, ist der Verarbeitungsanteil an den Dienstleistungen dreimal geringer als der Dienstleistungsanteil an der Verarbeitung und ist im Verlauf der Zeit weniger stark angewachsen. Der durchschnittliche Verarbeitungsanteil an den in der EU erbrachten Dienstleistungen liegt bei rund 10 %.

Bei Industrieprodukten und Dienstleistungen gibt es eine hohe Komplementarität.[21] Dienstleistungen wie Wartung und Schulung sind außerordentlich wichtige Elemente bei der Lieferung komplexer Industrieprodukte. Andere Dienstleistungen wie

[21] Die in der Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte" (KOM(2010) 608) vorgeschlagene Hochrangige Gruppe zum Thema Unternehmensdienstleistungen erörtert die Komplementarität von Produkten und Dienstleistungen. Ihr Abschlussbericht wird im Frühjahr 2014 erwartet.

Verkehrsdienstleistungen sind wesentlich für die Fertigstellung von Industrieprodukten, unterliegen jedoch noch immer gewissen Marktbeschränkungen. Gleichzeitig werden spezialisierte Dienstleistungen wie Bankdienstleistungen, Kommunikation, Versicherungen und spezialisierte wissensintensive Unternehmensdienstleistungen zu wichtigen Produktionsfaktoren für die Herstellung der hoch komplexen Erzeugnisse des verarbeitenden Gewerbes. Dieser Prozess bietet eine von mehreren Erklärungen für den zunehmenden Anteil der Dienstleistungen an der Gesamtleistung einer Volkswirtschaft.[22]

Das Thema Komplementarität von Produkten und Dienstleistungen gewinnt für die Volkswirtschaften zunehmend an Bedeutung. Die Kommission wird untersuchen, wie die Schnittstelle von Industrieprodukten und Dienstleistungen innerhalb des Binnenmarkts verbessert werden kann.

5.5. Mehr Verordnungen, weniger Richtlinien ...

Richtlinien waren das bevorzugte Instrument für die Harmonisierung von Produktvorschriften und haben den Binnenmarkt für Industrieprodukte Wirklichkeit werden lassen. Angesichts der hohen Marktintegration sind die jetzigen Herausforderungen jedoch neu und die politischen Ziele noch ehrgeiziger.

In einer immer komplexeren Welt ist der Zugang zu Informationen über Produktregelungen sehr wichtig. Die Kosten, die bei der Suche nach den richtigen Informationen entstehen, können beträchtlich sein. Dies gilt nicht zuletzt für den grenzüberschreitenden Handel. Der Zugang zu Informationen kann nach wie vor ein Problem auf dem Binnenmarkt für Produkte sein, auf dem die Richtlinien zwar vorgeben, welches Ergebnis erreicht werden soll, die Wahl von Form und Methoden jedoch den Mitgliedstaaten überlassen ist. Folge dieser Flexibilität ist, dass die Umsetzung der EU-Bestimmungen und ihre Durchführung in den Ländern unterschiedlich sein kann und die Kohärenz des gesamten Rechtsrahmens für Produkte gefährdet wird. Die Gefahr ist besonders hoch, wenn Konzepte vage oder Bestimmungen ungenau sind, was häufig der Fall ist, wenn die Interessen von 28 oder mehr Ländern unter einen Hut gebracht werden müssen. Fehlende Informationen oder unterschiedliche Regelungen können innerhalb der EU ein erhebliches Handelshemmnis darstellen und dies gilt natürlich hauptsächlich für KMU. Die Sache wird dadurch nicht einfacher, dass die Unternehmen mit vielen Regierungsbehörden in mehreren Sprachen kommunizieren müssen.

Der Wechsel von Richtlinien zu Verordnungen führt zu weniger Bürokratie und zu mehr Sicherheit für die Unternehmen. Vorbehaltlich einer Prüfung des jeweiligen Einzelfalls wird die Kommission von nun an bevorzugt Verordnungen als Hauptquelle des Unionsrechts für Unternehmen und Behörden einsetzen, so dass keine Überregulierung mehr auftreten und die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren auf ein Minimum zurückgehen würde.

5.6. ... und ein unternehmensfreundlicher Ansatz für Produktvorschriften

Es sollte mehr getan werden, um Unternehmen bei der Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften zu Industrieprodukten zu unterstützen. Es ist unabdingbar, die richtige Balance zwischen den Regulierungskosten und den Zielen der Regulierung zu wahren. Derzeit sehen sich die Unternehmen mit einer Vielzahl von Rechtsakten konfrontiert, die für die gleichen Produkte/Hersteller gelten, und die Grenzen

[22] European Competitiveness Report (Europäischer Bericht über die Wettbewerbsfähigkeit) 2013.

zwischen vielen dieser Rechtsakte sind bisweilen nicht klar. Das Binnenmarktrecht umfasst Hunderte von Richtlinien, die unterschiedliche Geltungsbereiche, Verfahren, Ansätze usw. haben und zusätzliche Umsetzungsmaßnahmen erfordern können.

Daher haben eine Vereinfachung und Präzisierung der Produktvorschriften einen hohen Stellenwert unter den Prioritäten der Kommission. Eine tiefgreifendere regulatorische Integration des Binnenmarkts für Produkte ist notwendig. Idealerweise könnte der Regulierungsansatz, bei dem Produkte mehreren Richtlinien unterliegen, die ähnliche oder unterschiedliche öffentliche Interessen verfolgen und in den Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt wurden, vereinfacht werden, indem für die Hersteller einer bestimmten Produktkategorie eine einzige maßgebliche Rechtsvorschrift geschaffen würde. Ein solcher Ansatz würde bedeuten, dass mehrere Anforderungen, die für eine Produktgruppe gelten, mit einer einzigen kohärenten legislativen Lösung erfasst werden könnten. Größere regulatorische Vereinfachungen sollten ein mittel- bis langfristiges Ziel sein. Sie sollten gründlichen Folgenabschätzungen unterzogen und im Takt der regelmäßigen Rechtsaktüberprüfungen durchgeführt werden. Die Kommission nimmt somit die kumulativen Effekte häufiger Änderungen europäischer Rechtsakte zur Kenntnis und geht auf den ausdrücklichen Wunsch der Industrie ein, längere Zeiträume regulatorischer Stabilität mit inkrementellen Änderungen zu verbinden, anstatt die harmonisierten Rechtsvorschriften für Produkte ständig umfassend zu überarbeiten.

Neben unternehmensfreundlichen Vorschriften ist es zudem wichtig, dass Normen nicht zu einer Fragmentierung des Markts führen. Angesicht der begrenzten Möglichkeiten für die Kommission, in den Normungsprozess einzugreifen, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, aktiv an der Entstehung der Normen mitzuarbeiten, damit es nicht dazu kommt, dass Normen erst am Ende des Prozesses angefochten werden.

Sobald eine regelmäßige Überprüfung eines branchenbezogenen Rechtsakts ansteht, wird die Kommission überlegen, ob eine Zusammenfassung mit anderen Rechtsakten möglich ist, die für dieselbe Produktkategorie gelten.

5.7. Der globale Markt

Je rascher sich eine multipolare Welt entwickelt und je mehr neue Zentren für wirtschaftliche Entwicklung und Handel mit ihrem jeweiligen Regulierungsumfeld in dynamisch wachsenden Entwicklungsländern entstehen, desto wichtiger wird es, Regulierungshemmnisse abzubauen.

Bisher konnte sich die EU der Attraktivität ihres Regulierungsmodells sicher sein; denn die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften bedeutete für ihre Handelspartner, dass sie Zugang zum weltgrößten Markt für Warenimporte erhielten. Allein aufgrund der Größe des Binnenmarkts konnte die EU auf internationaler Ebene die Standards vorgeben. Um jedoch wettbewerbsfähig zu bleiben und zu gewährleisten, dass die EU-Unternehmen optimale Geschäftschancen vorfinden, muss die EU einsehen, dass sich die Situation verändert, und sich an die neuen Gegebenheiten anpassen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen muss bei der Bewertung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften und der Prüfung der Optionen für neue Initiativen eine größere Rolle spielen.

Gegenüber ihren Handelspartnern verfolgt die EU unterschiedliche Ansätze. Zum einen wird für die Beitrittsländer und andere benachbarte Partner deren vollständige Angleichung an das EU-Regulierungsmodell angestrebt. Zum anderen ist bei weiter

entfernten Partnern das Ziel zwar weniger hoch gesteckt, doch beschreitet man auch den Weg der Regulierungskonvergenz. Aus der Sicht der Wirtschaftsakteure bietet die Regulierungskonvergenz im Vergleich zu Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung große Vorteile, insbesondere in puncto Rechtssicherheit.

In einem globalen Umfeld mit zunehmend niedrigen Zöllen verursachen Regelungshemmnisse, d. h. erst hinter der Grenze auftretende Hemmnisse, relativ gesehen höhere Verwaltungs- und erhebliche Rechtsbefolgungskosten für die Industrie. Die EU sollte daher ihre strategischen Dialoge mit wichtigen Drittländern intensivieren, um so gegenseitiges Vertrauen aufzubauen und die Vorhersehbarkeit regulatorischer Entwicklungen zu verbessern. Dabei handelt es sich um einen wesentlichen Faktor für die Vorausplanung in der Industrie.

Die EU verhandelt bereits über Freihandelsabkommen mit wichtigen Industrieländern. Diese Verhandlungen eröffnen Möglichkeiten zum Abbau von Regulierungshürden zwischen wichtigen Handelspartnern, wobei gleichzeitig ein hohes Schutzniveau in Bezug auf öffentliche Interessen sichergestellt wird. Sie tragen zu umfassenderen Überlegungen über allgemeine, globale Produktvorschriften bei. Für die EU bedeutet dies einen besseren Zugang zu wichtigen neuen Märkten mit hohem Wirtschaftswachstum und großer Nachfrage.

Ein transatlantisches Handelsabkommen, mit dem traditionelle Handelshemmnisse für Waren und Dienstleistungen abgebaut werden, wäre eine wichtige Etappe auf dem Weg zu solchen globalen Vorschriften. Damit könnten die Rechtsbefolgungskosten der Unternehmen der gesamten Volkswirtschaft verringert werden. Die Annahme einheitlicher transatlantischer Regelungen für neue Technologien würde zu Einsparungen in Millionenhöhe führen und dazu beitragen, offene globale Normen und Regelungen für die Industrie der Zukunft festzulegen.

Die EU sollte weiterhin die internationale Konvergenz von Rechtsvorschriften und technischen Normen für Industrieprodukte fördern und gleichzeitig ein hohes Schutzniveau in Bezug auf öffentliche Interessen gewährleisten. Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Auswirkungen der EU-Rechtsetzung auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen stärker in den Mittelpunkt gerückt werden.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Trotz seines Entwicklungsstands und seiner fortgeschrittenen Integration muss sich der Produktbinnenmarkt weiterentwickeln, um mit den technologischen und gesellschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts Schritt zu halten. Dabei gilt es jedoch, einen Kompromiss mit der von den Interessenträgern der Industrie gewünschten längeren regulatorischen Stabilität ohne größere Überarbeitung der Vorschriften zu finden. Daher wird die Kommission ihre Bemühungen kurzfristig auf die Konsolidierung der Rechtsvorschriften und die Stärkung der Durchsetzungsmechanismen konzentrieren, ohne die Industrie weiter zu belasten. Die Kommission wird einen Legislativvorschlag ausarbeiten, der einen harmonisierten Ansatz für Wirtschaftssanktionen sowie einen einheitlichen Rahmen für die Vermarktung von Industrieprodukten auf der Grundlage des Beschlusses 768/2008/EG umfasst.