

**Reform der europäischen Normungsverfahren  
Verfassungs- und europarechtliche Anforderungen  
an private Normungsverfahren**

**Zusammenfassung**

Martin Führ

Fachhochschule Darmstadt  
Fachbereich Sozial- und  
Kulturwissenschaften

unter Mitarbeit von

Uwe Brendle, nova-Institut GmbH, Köln  
Betty Gebers und Gerhard Roller, Öko-Institut e.V./  
Environmental Law Network International (ELNI), Darmstadt

zusammengefaßt von Sigrid Winkler, Frankfurt

durchgeführt mit Unterstützung des Büros für Technikfolgenabschätzung am  
Deutschen Bundestag und der Europäischen Kommission

**Darmstadt, September 1995**



## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Vorwort .....</b>	<b>1</b>
<b>I. Einleitung .....</b>	<b>2</b>
<b>II. Methodisches Vorgehen: Rechtsverträgliche Verfahrensgestaltung .....</b>	<b>3</b>
<b>III. Normungspraxis in Europa .....</b>	<b>5</b>
<b>IV. Schlußfolgerungen für die Stärkung von Umweltbelangen .....</b>	<b>6</b>
<b>V. Reformmodell .....</b>	<b>7</b>
A. Veränderung des Normungsverfahrens.....	7
B. Institutionelle Veränderungen .....	9
C. Normung nach der Neuen Konzeption.....	9
D. Umsetzung des Reformmodells .....	10
<b>VI. Schlußbemerkung.....</b>	<b>12</b>



Vor einigen Jahren war es noch möglich, die Normung in Europa zu ignorieren. Heute wäre das ungeachtet dessen, ob es sich um einen Unternehmenschef, leitenden Mitarbeiter, Verbraucher, Gewerkschafter, Wissenschaftler, Juristen oder Beamten handelt, nicht nur ein Irrtum, es wäre ein Fehler. In der Tat verzichteten die Behörden dadurch, daß sie das Normenwesen in den Dienst der Gesetzgebung und der Politiken in Europa stellten, im Zuge der Entwicklung der Auffassung von der Rolle des Staates auf einen Teil ihrer traditionellen Vorrechte. Die Normung ist ein Instrument, das allen zur Verfügung steht, und indem sich die Behörden ihrer bedienen, übertrugen sie den Akteuren der Wirtschaft die Verantwortung für ihr Schicksal. Diesen Akteuren obliegt es nun, durch die Anwendung des Instruments der Normung und dadurch, daß sie es nicht nur ausgehend von ihren Wünschen, sondern auch unter Berücksichtigung ihrer verstärkten Rolle bei der Organisation der Gesellschaft konkret ausgestalten, zu beweisen, daß sie die erforderliche Reife zur Erfüllung dieser Aufgabe besitzen.

Nicolas/Repussard 1995

## Vorwort

Dieses Papier faßt die wesentlichen Ergebnisse eines Forschungsvorhabens zusammen, welches mit Unterstützung des Büros für Technikfolgenabschätzung am Deutschen Bundestag und der Europäischen Kommission durchgeführt wurde. Diese Zusammenfassung erscheint in englischer, französischer und deutscher Sprache, um auf europäischer Ebene eine breite Debatte über die Reform der Normungsarbeit zu ermöglichen.

Die vorliegende Studie kann nicht für sich in Anspruch nehmen, den Schlußstein in ein neues Tragwerk europäischer Normung einzufügen; es wäre bereits ein Erfolg, wenn in ihr ein Meilenstein auf dem Weg zu einer Reform im Sinne lebendiger Demokratie und eines freiheitssichernden Rechtsstaates gesehen werden könnte.

Eine zentrale Rolle kann in diesem Zusammenhang den Parlamenten auf nationaler Ebene sowie dem Europaparlament zukommen. Wenn die Volksvertretung ihre Aufgabe auch darin sieht, technische Veränderungsprozesse demokratisch zu gestalten, wird sie nicht umhinkönnen, den privaten Normungsverfahren größere Aufmerksamkeit zu widmen.

Darmstadt, im September 1995

*Martin Führ*

## I. Einleitung

Die moderne Industriegesellschaft ist auf technische Normen angewiesen. Nahezu alle industriell hergestellten Dinge die uns umgeben, sind genormt. Es ist daher nicht übertrieben zu sagen, daß technische Normen das Gesicht der Gesellschaft entscheidend prägen: Wie ein Produkt industriell hergestellt wird (Materialzusammensetzung, Form, sonstige technische Anforderungen, Entsorgungsaufwand) und in welcher Weise umweltbelastende Anlagen betrieben werden (Auslegung der Anlage und ihrer Komponenten, Emissionen und ihre Überwachung), darüber bestimmen in der Praxis technische Normen und weniger gesetzliche Vorgaben. Eine Norm ist deshalb nicht nur "geronnener" Sachverstand, sondern immer auch eine verbindliche Entscheidung darüber, ob und wie es mit einer sozial- und umweltverträglichen Technikgestaltung voran geht, in welcher Weise nach Chancen und Risiken einer bestimmten Technologie gefragt und Alternativen diskutiert werden.

Doch genormt wird bisher noch im Stillen, ja nahezu Verborgenen - jedenfalls unter Ausschluß einer breiteren Öffentlichkeit. Die Akteure der Normung bleiben unter sich, nur die am Projekt jeweiligen Interessenvertreter kommen zu Wort. Die Erfahrung lehrt, daß gerade auf europäischer Ebene Lobbyisten die Normungsarbeiten dazu nutzen, politischen Einfluß auf Richtlinien zu nehmen. Jacques Repussard, Generalsekretär des Europäischen Komitees für Normung (CEN), meint zwar in seinem 1995 in zweiter Auflage erschienenen Standardwerk "Gemeinsame Normen für Unternehmen" (Luxembourg 1994) Normungsakteure hätten die "erforderliche Reife", nicht allein nach ihren Interessen zu entscheiden, sondern auch gesamtgesellschaftliche Belange zu berücksichtigen. Aber dem ist nicht so, wie die bisherige Erfahrung zeigt.

Daß Lobbypolitik in solchen Verfahren überhaupt möglich ist, liegt zum einen daran, daß Normung lange Zeit als eine Aufgabe der Selbstverwaltung der Wirtschaft definiert und akzeptiert wurde. Zum anderen blieb die politische Dimension von Normen unterbelichtet. Die Öffentlichkeit schien Normen nur dann zu bemerken, wenn sie fehlten oder unzureichend waren: Als plakative Standardbeispiele seien die immer noch ausstehende Euro-Steckdose und die über lange Jahre hin unbefriedigende Sicherheitsnorm für Bergseile genannt.

Die Geschichte der Bemühungen anderer gesellschaftlicher Kreise und Gruppen, auf Normungsverfahren Einfluß zu bekommen, ist kurz und schnell erzählt. Die Beteiligung von Verbrauchern hat dabei die längste Tradition. Sie wurde bereits vor zwanzig Jahren diskutiert und mit der Einrichtung eines Verbraucherrates unter dem Dach des Deutschen Instituts für Normung e.V. (DIN) institutionell abgesichert. Auf europäischer Ebene wurden Verbraucherinteressen dagegen erst seit Mitte

der 80er Jahre vertreten. Ende der 80er meldeten sich schließlich auch die Gewerkschaften zu Wort, die bei europäischen Normen Fragen der Sicherheit, Hygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz berücksichtigt wissen wollten. 1994 betraten auch die klein- und mittelständischen Unternehmen die Normungsbühne. Das Schlußlicht bildeten die Umweltverbände: Zu einem ersten Treffen zwischen den Vertretern der Umweltorganisationen und den an der Normung beteiligten Akteuren (Europäische Kommission und CEN/CENELEC) kam es erst Ende 1994.

Dabei hat die Bedeutung der Normung in den letzten Jahren stark zugenommen: Europäische Normen ersetzen zunehmend die einzelstaatliche Normung. Dazu hat die Europäische Kommission den europäischen Normungsorganisationen durch einen "Generalvertrag" die Entwicklung europäischer Normen und technischer Standards übertragen. Die im Grundsatz als unverbindlich definierten, privaten Normungsdokumente werden in einigen Fällen mit verbindlichen hoheitlichen Rechtsakten verknüpft und gewinnen so erheblich an Gewicht: Die Gemeinschaft bedient sich nicht nur im Rahmen der "Neuen Konzeption", sondern auch in anderen Bereichen (etwa bei den Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge) der Normung. Hinzu kommen sogenannte einfache Normungsmandate, die die Europäische Kommission in Ergänzung bestehender Rechtsakte erteilt (beispielsweise im Bereich der Bio- und Gentechnologie).

Das Normungsgeschehen auf europäischer und nationaler Ebene wurde so im Laufe der Jahre zu einer gesellschaftlich und rechtlich immer komplexeren Materie. Wenn die EG zunehmend dazu übergeht, nur den Rahmen einer Richtlinie vorzugeben und die Ausführung von Details den Normern überläßt, verschiebt sich die Entscheidungsmacht vom parlamentarischen Gesetzgeber auf private Normungsgremien. Diese enorme Aufwertung privater Gremien ist deshalb besonders problematisch, weil ihr auf struktureller Seite bislang nicht mit einer Stärkung von Gemeinwohl- und Umweltinteressen geantwortet wurde. Allerdings ist die rechtliche und politische Debatte darüber, wie dieser "Delegation" von Festlegung qualitativer und quantitativer Anforderungen an außerstaatliche Organisationen begegnet werden kann, in Gang gekommen.

## **II. Methodisches Vorgehen: Rechtsverträgliche Verfahrensgestaltung**

Es stellt sich daher die Frage, welche inhaltlichen und verfahrensmäßigen Vorkehrungen getroffen werden müssen, um Belange des Gemeinwohls angemessen in den Normungsprozeß einzubringen. Um Reformvorschläge aber überhaupt entwickeln zu können, mußten die Autoren der Studie zunächst Kriterien

zur Beurteilung der Normungsverfahren anhand des EG-Vertragsrechts und des bundesdeutschen Verfassungsrechts erarbeiten.

In einem ersten Schritt beschreiben sie verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die Gestaltung der Normungsverfahren, die sie zu rechtlichen Prüfkriterien fortentwickeln. Das methodische Vorgehen orientiert sich dabei an dem von *Roßnagel et al.* entwickelten Ansatz und überträgt diesen von materiellen Anforderungen an die Technikgestaltung auf die prozedurale Seite der Techniksteuerung. Die in vier Stufen aufgeteilte Methode wird als "Konkretisierung rechtlicher Anforderungen zu technischen Gestaltungsvorschlägen" ("KORA") bezeichnet. Damit ist klar, daß es vom Grundansatz her nicht um "zwingende" rechtliche Kriterien, sondern um eine "rechtsverträgliche" Technikentwicklung geht. Dies schließt zwar nicht aus, daß in bestimmten Konstellationen mit den Kriterien zugleich die Grenze zur Rechtswidrigkeit angegeben sein kann. Ziel dieser Methode ist es jedoch nicht, diese Grenze zu bestimmen. Vielmehr sollen Vorgaben gemacht werden, wie technische Systeme gestaltet werden sollen.

Ausdrücklich weisen die Autoren daher auf den Umstand hin, daß zwar (verfassungs-) rechtlich hergeleitete Kriterien entwickelt werden, ein Verstoß gegen diese Kriterien jedoch noch nicht in jedem Fall mit dem Verdikt "verfassungswidrig" zu belegen ist. Die Kriterien bezeichnen vielmehr Orientierungspunkte, an denen sich eine "verfassungsverträgliche" Verfahrensgestaltung auszurichten hat. Oder mit den Worten von Roßnagel:

"Rechtliche Normsetzungen sind Festlegungen des demokratischen Souveräns. Sie sind mit der höchsten Autorität ausgezeichnet, die es in der Demokratie gibt. Sie sind Ausdruck des Versuchs unserer Gesellschaft, ihre eigene Entwicklung nicht anonymen Mächten zu überlassen, sondern bewußt selbst zu gestalten. Rechtliche Normen leben von der regulativen Idee, das Allgemeininteresse darzustellen und gegenüber Partikularinteressen zu wahren. Dieser Aufgabe entspricht es, wenn Recht unzumutbare Freiheitseingriffe abwehrt, benachteiligte Interessen schützt, die Ziele gesellschaftlicher Ordnung und Entwicklung beschreibt und Regeln zur Lösung von Konflikten anbietet. Diese Funktionen des Rechts sind auch und gerade gegenüber der Weltveränderungskapazität der Technik erforderlich. Dem Recht kommt die Aufgabe zu, die Interessen und Werte zu schützen, die wir trotz einer dynamischen Technikentwicklung nicht aufs Spiel setzen wollen."

In diesem Sinne hat das Autorenteam Anforderungen aus Grundrechten, Verfassungsgrundsätzen und Gemeinschaftsrecht abgeleitet und sie zu rechtlichen Prüfkriterien weiterentwickelt. Ihre Beachtung würde sicherstellen, daß der Prozeß der privaten Normsetzung zu einem demokratischen, transparenten und fairen Verfahren wird, welches rechtsstaatlichen Anforderungen genügt und damit nicht allein die ökonomischen Interessen, sondern auch Belange des Gemeinwohls (Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz) verwirklicht.



## **Rechtliche Prüfkriterien für Verfahren privater Normsetzung;**

Aus den Grundrechten, dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip und den materiellen Anforderungen des Gemeinschaftsrechts lassen sich folgende Kriterien einer "verfassungsverträglichen" Gestaltung privater Normungsverfahren ableiten:

### **1. Verfahrensablauf**

- a) Frühzeitige Beteiligung aller interessierten Kreise
- b) Screening auf Umwelt- und Gesundheitsrelevanz
- c) Besondere Verfahrensrechte der Minderheit

### **2. Ausgewogene Zusammensetzung**

- a) Interessenpluralismus
- b) Perspektivenpluralismus
- c) Möglichkeit zur Meinungserarbeitung  
durch Ressourcenbereitstellung
- d) Sachkundige Vertretung auch "diffuser" Interessen

### **3. Transparenz**

- a) Allgemein zugängliche Information über  
Verfahrensstand und Verfahrensplanung
- b) Dokumentation der Entscheidungsfindung
- c) Begründung der getroffenen Festlegungen
- d) Dokumentation von Minderheiten-Voten

### **4. Ergebniskontrolle**

- a) Abstrakte Normenkontrolle auf Gemeinwohlaspekte
- b) Inzidente Überprüfung im Einzelfall

### **5. Fortlaufende Anpassung**

- a) Initiativrecht zur Überprüfung
- b) Periodische Überprüfung

## **III. Normungspraxis in Europa**

Wie kompliziert die Entstehung einer europäischen Norm ist, schildern die Autoren im zweiten Abschnitt ihrer Studie. Um wie beabsichtigt, die Normenentstehung an den von ihnen entwickelten Prüfkriterien messen zu können, beginnen sie mit einer Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Normungsverfahrens. Dazu nennen sie zunächst Definition und Zielsetzung der privaten Normungssetzung und

beschreiben dann die Arbeit der wichtigsten europäischen Normungsgremien CEN und CENELEC. So hat die Normung nach der von der internationalen Normenorganisation ISO und der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE/UNO) anerkannten Definition "den größten Nutzen der Allgemeinheit" zum Ziel - demnach sind beim Erlaß von Normen nicht allein Interessen der Wirtschaft, sondern auch andere Gemeinwohlbelange mindestens gleichwertig handlungsleitend.

Das ist in der Praxis allerdings mitnichten der Fall: Es fehlt an ausreichenden prozeduralen Vorgaben, die eine angemessene Vertretung der Allgemeinwohlbelange Umwelt-, Gesundheits- und Nachweltschutz gewährleisten. Dies wird durch die Analyse zweier Fallstudien aus dem Bereich der Neuen Konzeption (Bauprodukten-Richtlinie und Verpackungsrichtlinie) bestätigt.

Die Autoren haben diese beiden Richtlinien als Beispiel ausgewählt, weil in beiden die Zielsetzung "Umweltschutz" explizit erwähnt wird und schon Erfahrungen auf den verschiedenen Stufen des Verfahrens vorliegen. Beide Verfahren, anhand der oben entwickelten Kriterien bewertet, erfüllen die überwiegende Zahl der Prüfkriterien nicht oder nur unzureichend. Im Hinblick auf die spezifische Situation von Umweltorganisationen halten die Autoren als Ergebnis ihrer Analyse folgendes fest: Die Umweltorganisationen haben bislang nur wenig Erfahrung mit der europäischen Normung. Dort, wo sie am europäischen Normungsverfahren beteiligt sind bzw. waren, überwiegen die negativen Einschätzungen. Dies hat seine Ursache zum einen darin, daß die Umweltvertreter nicht als interessierte Kreise mit einer institutionalisierten Partizipationsberechtigung betrachtet werden. Zum anderen gelten sie als "Störenfried", der in dem eingespielten Kräftefeld traditioneller Normungsinteressen die Gleichgewichte stört. Im Falle der europäischen Normung zu Verpackungsfragen zeigte sich, daß Normungsprozesse auf europäischer Ebene einen ausgeprägt informellen Charakter haben und daß das Normungsverfahren selbst weniger von Sachverstand als von politischen und interessenstrategischen Orientierungen geprägt ist.

#### **IV. Schlußfolgerungen für die Stärkung von Umweltbelangen**

Für eine erfolgreiche Teilnahme von Umweltorganisationen bzw. die erfolgreiche Einbringung von Umweltschutzinteressen in die Normung bedeutet dies:

1. Eine effektive Beteiligung von Umweltinteressenvertretern bedarf formell abgesicherter Verfahrensregelungen, auf die sich die Beteiligten berufen können und die nicht in jedem Einzelfall neu "erkämpft" werden müssen.

2. Die Umweltorganisationen müssen mit Sachmitteln, Informationen und Mitarbeitern ausreichend "ausgestattet" und vorbereitet sein, um sich im komplexen Entscheidungsnetzwerk "Europäische Normung" beteiligen und behaupten zu können.
3. In den Umweltorganisationen müssen die organisatorischen und politischen Voraussetzungen geschaffen werden, um sich effektiv an der Normungsarbeit beteiligen zu können. Die derzeitigen europäischen Dachverbandsstrukturen sind organisatorisch und prozedural nicht in der Lage, eine angemessene und kontinuierliche Mitarbeit zu gewährleisten. Da Normungstätigkeiten auch einen hohen politischen Charakter haben, müssen die Umweltorganisationen einen intensiven Diskussionsprozeß darüber führen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie politisch bereit sind, sich auf die Normung einzulassen.
4. Eine Beteiligung von Umweltinteressenvertretern ist umso erfolgreicher, je weniger es als Einzelinteresse einer Organisation verstanden wird: Nehmen sowohl verbandliche als auch öffentliche Umweltinteressenvertreter (aus Fachbehörden) gleichzeitig an der Normung teil, erhöhen sich die Durchsetzungschancen erheblich.

Die beiden Fallbeispiele verhalfen den Autoren zu einer weiteren, zentralen Erkenntnis: Auf europäischer Ebene ist neben dem eigentlichen Normungsgeschehen in den Normungsorganisationen vielfach die sogenannte "politische" Ebene von hoher Bedeutung. Bereits in den Richtlinien werden materiell-inhaltliche und prozedurale Vorentscheidungen für die Normungsarbeit getroffen. So frühzeitig wie möglich, also bereits im Vorfeld der eigentlichen Normung fallen Vorentscheidungen in Form von "grundlegenden Anforderungen", "Grundlagendokumenten", "Normungsmandaten". Zum Teil sind dabei Ausschüsse der EG beteiligt. Umweltvertreter müssen in die Lage versetzt werden, bereits diese Vorentscheidungen zu beeinflussen. Dann erhöht sich die Chance erheblich, daß Umweltschutzaspekte in höherem Maße in der Normungsarbeit berücksichtigt werden.

## V. Reformmodell

Um den festgestellten Defiziten entgegenzuwirken, entwickeln die Autoren ein Reformmodell dessen Ziel es ist, Gemeinwohlbelange verstärkt zur Geltung zu bringen sowie Transparenz und demokratische Kontrolle zu ermöglichen, ohne das Verfahren zu überfrachten und ohne die Akteure auf Gemeinwohlseite zu überfordern. Dabei ist es nicht ihr Anliegen, ein in allen Einzelheiten abgestimmtes Novellierungskonzept vorzulegen. Worum es ihnen geht, sind die wesentlichen

Elemente einer Reform. Die Vorschläge werden von folgenden Grundgedanken getragen:

- Die Eigenverantwortung der Normungsbeteiligten soll beibehalten und im Sinne der jeweils zu berücksichtigenden Gemeinwohlbelange gestärkt werden.
- Es wird versucht, möglichst wenig in den Ablauf des Normungsverfahrens einzugreifen. Die Vorschläge lehnen sich an bereits vorhandene Strukturen an.
- Die Vorgaben hinsichtlich des Verfahrensablaufes und der Beteiligungsformen schaffen eine transparente Struktur, die dem gesamten Normungsprozeß zugute kommt.
- Eine institutionalisierte externe Kontrolle soll bei Normungsarbeiten, die nicht auf der Grundlage von Mandaten erfolgen, unterbleiben. Stattdessen ist die interne Prüfung zu stärken.

Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf der europäischen Ebene. Zunächst werden daher Vorschläge für die europäische Ebene unterbreitet. Allerdings kann die nationale Ebene keinesfalls ausgeklammert werden.<sup>1</sup> Denn das Prinzip der nationalen Repräsentanz sieht vor, daß die jeweilige nationale Position, die in den europäischen Normungsgremien vertreten wird, auf nationaler Ebene festgelegt wird. Damit kommt es entscheidend darauf an, Gemeinwohlaspekte bereits auf nationaler Ebene in das Normungsverfahren einzubringen.

## **A. Veränderung des Normungsverfahrens**

Für den Ablauf des Normungsverfahrens schlagen die Autoren eine Reihe von Änderungen vor. Die wichtigsten seien hier genannt:

1. So könnte am Beginn eines jeden Normungsverfahrens ein "Screening-Schritt" stehen. Dieser würde dazu dienen, in dem jeweiligen Arbeitsgremium (Technisches Komitee, Arbeitsgruppe etc.) eine Form der "Selbstvergewisserung auf Gemeinwohlrelevanz" zu institutionalisieren. Die Mitglieder - ausgewiesene Experten auf dem jeweiligen Gebiet - wären verpflichtet vor dem Hintergrund ihrer Fachkenntnisse prüfen, ob und in

---

<sup>1</sup> Aus bundesdeutscher Sicht ist zudem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beachten. Danach vermittelt sich die demokratische Legitimation der EG-Institutionen und der EG-Gesetzgebung in erster Linie über die nationalen Parlamente. Diesen gegenüber muß daher in jedem Fall ein Minimum an Transparenz über das - rechtlich relevante - europäische Normungsgeschehen gewährleistet sein. Nur wenn dies gewährleistet ist, kann der Deutsche Bundestag prüfen, ob er von den ihm nach Art. 23 GG zur Verfügung stehenden Möglichkeiten Gebrauch macht und auf den Inhalt der deutschen Position im Ministerrat Einfluß nimmt.

welcher Intensität Gemeinwohlbelange von ihrem Normungsvorhaben betroffen sind.

Als Hilfsmittel könnte dazu ein Prüfungskatalog erstellt werden, der grundsätzlich bei allen Verfahren zu Anwendung kommt. Um eine Belastung mit mehreren unterschiedlichen Katalogen zu vermeiden, sollte dieser übergreifend die verschiedenen Gemeinwohlbelange abdecken. Ergänzend könnten für bestimmte Normungsbereiche speziellere Prüfungskataloge erstellt werden - wie beispielsweise der Entwurf der ISO-Leitlinien für die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Produktnormung (ISO-Leitlinien für die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Produktnormung/Guide for the inclusion of environmental aspects in product standards, ISO/CD 10060; demnächst ISO-Norm 10060). Externen Akteuren, denen das Screening-Ergebnis zugänglich gemacht wurde, können so die Gemeinwohlrelevanz einzelner Normungsvorhaben leichter einschätzen und schneller über die Form ihrer Beteiligung entscheiden. Die Autoren räumen allerdings ein, daß ein Screening einen erhöhten Arbeitsaufwand bedeutet - der sich aber lohnt, weil eine frühzeitige Integration von Gemeinwohlaspekten nicht nur dem Normungsprozeß selbst zugute kommt, sondern die gesellschaftliche Akzeptanz, insbesondere auch die Vermarktung normgerechter Produkte oder Dienstleistungen verbessert.

2. Zudem sollte eine generelle Öffnung der Arbeitsdokumente und eine allgemeine Zugänglichkeit der Arbeitsplanung vorgesehen werden, um die Normungsverfahren transparenter zu gestalten.  
Dies würde zwar eine Abkehr von der bisherigen Verpflichtung zur Wahrung der Vertraulichkeit der Arbeitsdokumente bedeuten, andererseits würden prozedurale und materielle Defizite auch von solchen Akteuren aufgedeckt werden können, die nicht unmittelbar am Normungsverfahren beteiligt sind. Damit können Kritikpunkte bereits zu einem frühen Stadium in das Arbeitsprogramm eingebracht werden und bisher nicht involvierte Akteuren können entscheiden, ob und in welcher Form sie sich an dem Verfahren beteiligen wollen.
3. Für den Fall, daß über eine Frage keine Einstimmigkeit zu erreichen ist, ist der Minderheit das Recht zu gewährleisten, ein Minderheits-Votum zu formulieren.
4. Der Verlauf der Normungstätigkeit, einschließlich der Beteiligten und ihrer beruflichen Herkunft, ist zu dokumentieren und die maßgeblichen Erwägungen, die zu den getroffenen Festlegungen geführt haben, sind festzuhalten und mit zu veröffentlichen. Dabei ist auch das Ergebnis des Screening-Schrittes und die Berücksichtigung der dabei zutage getretenen Punkte im Normungsergebnis zu beschreiben. Auch die Minderheiten-Voten

und die Auseinandersetzung mit den darin enthaltenen Positionen sind Bestandteil dieses Begründungsdokumentes.

Die folgende Übersicht gibt in vereinfachter Form den gegenwärtigen Ablauf europäischer Normungsverfahren wieder und stellt diesem die vorgeschlagenen Verfahrensänderungen gegenüber.

<b>Übersicht: Ablauf europäischer Normungsverfahren (vereinfacht)</b>	
<b>Status quo</b>	<b>Reform-Modell</b>
Bei mandatierten Normen: Vorgespräche CEN - Kommission	Bei mandatierten Normen: Vorgespräche CEN - Kommission
Erteilung des Mandates	Bei umweltrelevanten Normen: <b>BAUmN nimmt Stellung</b> Erteilung des Mandates
Bei allen Normen: Vorschlag für ein Normungsprojekt	Bei allen Normen: Vorschlag für ein Normungsprojekt
Entscheidung über Aufnahme von Normungsarbeiten: BT (nach Vorlage von BTS)	Entscheidung über Aufnahme von Normungsarbeiten: BT (nach Vorlage von BTS)
Veröffentlichung im CEN-Newsletter + DIN-Mitteilungen	<b>zusätzlich im Informationssystem, inkl. Arbeitsdokumente und Arbeitsplan</b>
Normungsarbeit in TC (WG) und den nationalen Spiegelgremien (vertraulich)	Normungsarbeit ( <b>nicht vertraulich</b> ) Beginn mit: <b>Screening-Schritt</b> , außerdem <b>Beteiligung von Umweltschutzvertretern</b>
Erste Prüfung durch die Normenprüfstelle (CDL)	<b>Abschlußprüfung der Screening-Punkte</b>
Veröffentlichung des Normentwurfs	Erste Prüfung/ <b>Gegencheck der Screening-Liste durch KU</b>
Stellungnahmen auf nationaler Ebene	Veröffentlichung <b>mit Begründung</b>
Entscheidung über die Annahme	<b>Minderheitenvoten sind zu dokumentieren</b>
Verfügbarmachung des Normendokuments (Beuth-Verlag)	Entscheidung über die Annahme
	Verfügbarmachung des Normendokuments, <b>inkl. Begründung und Dokumentation der Entscheidungsfindung</b>
Ggf. Einspruch (Berufungsverfahren)	<b>Einspruchsrecht auch für Assoziierte Mitglieder (oder jedermann)</b>
Bei mandatierten Normen: Entscheidung über Aufnahme in Liste (Mitwirkung des 83/189-Ausschusses)	Bei mandatierten Normen: Aufnahme in Liste (83/189-Ausschuß, bei umweltrelevanten Normen: <b>BAUmN</b> )
Periodische Prüfung	<b>Initiativrecht für assoziierte Mitglieder Screening-Liste ist zu berücksichtigen</b>

**Abkürzungen:** BAUmN: Beratender Ausschuß über umweltrelevante Normung, BT: Technisches Büro, BTS: Technisches Sektorbüro, CDL: Comité de Lecture (Normenprüfstelle), TC: Technisches Komitee, KU: Koordinierungsstelle Umweltschutz, 83/189-Ausschuß: Ausschuß nach der Richtlinie 83/189/EWG.

## **B. Institutionelle Veränderungen**

Darüber hinaus schlagen die Autoren folgende institutionelle Maßnahmen vor:

1. Die europäischen und nationalen Normungsorganisationen richten - in Anlehnung an die Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN - normungsinterne Koordinierungsstellen Umweltschutz ein, die u.a. zur Aufgabe haben, umweltrelevante Normungsvorhaben zu identifizieren und darauf hinzuwirken, daß die prozeduralen und materiellen Vorgaben, die der Verwirklichung von Umweltschutzanforderungen dienen, verwirklicht werden. Zwar soll dies bereits die Arbeitsgruppe des Programm Komitees 7 "Umwelt" innerhalb des CEN leisten - doch da das Gremium bei praktisch allen Normungsvorhaben sämtliche Umweltbelange verfolgen soll, ist ein Scheitern vorprogrammiert.
2. Den Vertretern der europäischen Umweltschutzorganisationen wird ein formeller Beobachter-Status ("assoziertes Mitglied") in den europäischen Normungsorganisationen eingeräumt. Sie haben damit die Möglichkeit, mit beratender Stimme an den Arbeiten in den Technischen Komitees und den jeweiligen Untergremien, aber auch in den Programm-Komitees und Technischen Sektorbüros teilzunehmen.
3. Damit sich Umweltorganisationen aber überhaupt qualifiziert am Normungsprozeß beteiligen können, müssen ihnen auch die materiellen Voraussetzungen dazu gewährt werden. Während für die Verbraucherverbände und die Gewerkschaften entsprechende Arrangements getroffen wurden, fehlt es daran bislang für die Umweltseite. Um hier entsprechende Strukturen zu schaffen, schlagen die Autoren folgendes vor: Von Seiten der Gemeinschaft sind Mittel bereitzustellen, die die Einrichtung eines Europäischen Technikbüros der Umweltorganisationen (TUB) sowie die Zuarbeit externer Experten ermöglichen. Um eine Rückkopplung zu der Diskussion in den einzelnen Mitgliedstaaten sicherzustellen, müssen ergänzend Technikbüros auf nationaler Ebene hinzutreten. Nur so kann gewährleistet werden, daß Belange des Umweltschutzes bei der Definition der jeweiligen nationalen Position eingebracht werden und auf diesem Wege die Entscheidungsfindung in den europäischen Normungsorganisationen beeinflußt wird.

## **C. Normung nach der Neuen Konzeption**

Diese Reformelemente sollten - angesichts der hohen faktischen Bedeutung der Normen in der Steuerung der Technikentwicklung und -anwendung - grundsätzlich bei allen Normungsvorhaben auf europäischer Ebene angewendet werden. Soweit eine besondere Verknüpfung zu Rechtsakten der Europäischen



Gemeinschaft besteht (etwa im Rahmen der "Neuen Konzeption" oder bei Normungsarbeiten im Rahmen von Mandaten der Gemeinschaft, die einen besonderen Bezug auf die Verwirklichung der Ziele des Art. 130r EGV haben), schlagen die Autoren aber zusätzlich Reformen innerhalb der EG-Institutionen (politische Ebene) vor:

1. Getreu bereits bestehender Vorbilder in anderen Bereichen, etwa dem Arbeitsschutz, sollte ein paritätisch besetzter "Beratender Ausschuß für umweltrelevante Normung" (BAUmN) ein "Monitoring" von Normungsverlauf und Normungsergebnis vornehmen. Dieser Ausschuß hätte die Aufgabe, den gesamten Prozeß der Normung - von den vorbereitenden Konsultationen über die Formulierung der Mandate bis hin zur Konformitätsprüfung von Normungsverfahren und Normungsergebnis - zu begleiten. Den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen wird damit die Möglichkeit eröffnet, sich innerhalb eines institutionalisierten Steuerungsgremiums in allen relevanten Phasen an den Auseinandersetzungen über Gegenstand und Inhalt der Normungstätigkeit zu beteiligen.
2. Auch der Einbezug des Europäischen Parlaments scheint den Autoren in diesen Fällen nötig: Es sollte jedesmal geprüft werden, ob eine Einschaltung der Normungsorganisationen tatsächlich geboten ist - denn grundlegende Entscheidungen sind in den Rechtsakten der Gemeinschaft zu treffen. Erweist sich eine - partielle - Delegation an die Normungsgremien als unausweichlich, wäre der Verlust an Entscheidungsmacht des Parlaments durch Mitteilungspflichten der Kommission zu kompensieren. Diese erstreckten sich auf Tagesordnung und Beratungsverlauf in den Ausschüssen, auf geplante Normungsmandate sowie auf die Inhalte der Normungsmandate und auf eine Darstellung der Möglichkeiten zur Stellungnahme.
3. Da es die Kommission bisher ablehnt, die Übereinstimmung zwischen den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts und denen der Normungsdokumente zu überprüfen, fordern die Autoren eine förmliche Konformitätsprüfung daraufhin, ob die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts und der Mandate eingehalten werden. Zu prüfen ist sowohl die Einhaltung der Verfahrensvorschriften als auch die Umsetzung der inhaltlichen Vorgaben. Es ist den Autoren bewußt, daß die dazu angewendeten Prüfungsmaßstäbe einerseits Freiraum für Festlegungen in der Normung lassen müssen, der auch technische und funktionale Innovationen ermöglicht, andererseits sicherstellen müssen, daß relevante Gemeinwohlaspekte tatsächlich angemessen berücksichtigt werden.

## D. Umsetzung des Reformmodells

Um die beschriebenen Reformansätze rechtlich umzusetzen, muß einerseits der EG-Vertrag angepaßt werden: Neben der zukünftigen Rolle des Europäischen Parlaments muß auch festgelegt werden, daß "wesentliche" Entscheidungen die Organe der Gemeinschaft und nicht private Normungsgremien treffen. Kriterien, die bestimmen, unter welchen Bedingungen eine Delegation möglich ist, werden festgeschrieben.

Auf der Ebene des sekundären Gemeinschaftsrechts erscheint es den Autoren sinnvoll, einen Rechtsakt zu erlassen, der die Elemente des entwickelten Reformmodells umsetzt. Da es im wesentlichen darum geht, auf Gemeinschaftsebene Verfahrensanforderungen festzulegen, kann dies nur in Form einer EG-Verordnung nach Art. 189 Abs. 2 EGV geschehen. Mit dem Erlaß einer Normungs-Verordnung wäre eine verbindliche Regelung geschaffen, an der sich alle Akteure - auch die in den Gemeinschaftsorganen - orientieren können. Gegenstand der Verordnung wären allgemeine Anforderungen an den Ablauf des Normungsverfahrens und zur Verwirklichung der Querschnittsklausel aus Art. 130r Abs. 2 Satz 3 EGV inhaltliche Anforderungen an die Normung im Bereich des Umweltschutzes. Mindestens sollte festgelegt werden, daß Normen in bezug auf Umweltschutz ein bestimmtes Schutzniveau (etwa das in Art.100a Abs. 3 und 130r Abs. 2 EGV genannte "hohe Schutzniveau") einhalten und bestimmte inhaltliche Punkte berücksichtigen müssen. Weitere Regelungsgegenstände wären:

1. die Verpflichtung zu einem "Screening-Schritt",
2. Schaffung von Transparenz über Verlauf und Ergebnis des Verfahrens (Einrichtung eines allgemein zugänglichen Informations-Systems, Dokumentation der Entscheidungsfindung, Begründungspflicht).
3. Beteiligungsrechte für Vertreter von Gemeinwohlbelangen auf europäischer und nationaler Ebene; einschließlich der Rahmenbedingungen der institutionellen Unterstützung.
4. Einrichtung von Koordinierungsstellen Umweltschutz in den Normungsorganisationen auf europäischer und nationaler Ebene.
5. Einfügen einer Konformitätsprüfung in den Normungsorganisationen, die auch für die Vertreter von Gemeinwohlinteressen zugänglich ist.
6. Im Hinblick auf mandatierten Normen mit Umweltbezug ist ein Beratender Ausschuß für umweltrelevante Normung (BAUmN) einzurichten, der u.a. bei der Formulierung der Mandate und bei der Konformitätsprüfung mitwirkt.

Die vorgeschlagenen prozeduralen und materiellen Anforderungen innerhalb des Gemeinschaftsrechts wären in einem weiteren Schritt von den Normungsorganisationen in ihr internes Satzungsrecht zu überführen. Zentraler Umsetzungsort wäre die Geschäftsordnung der europäischen sowie der nationalen Normungsorganisationen.

Übersicht über Akteure und Institutionen im Prozeß der Europäischen Normung  
(nach dem Reformmodell):

## „Politische“ Institutionen

## Gesellschaftliche Gruppen, die Gemeinwohlinteressen vertreten

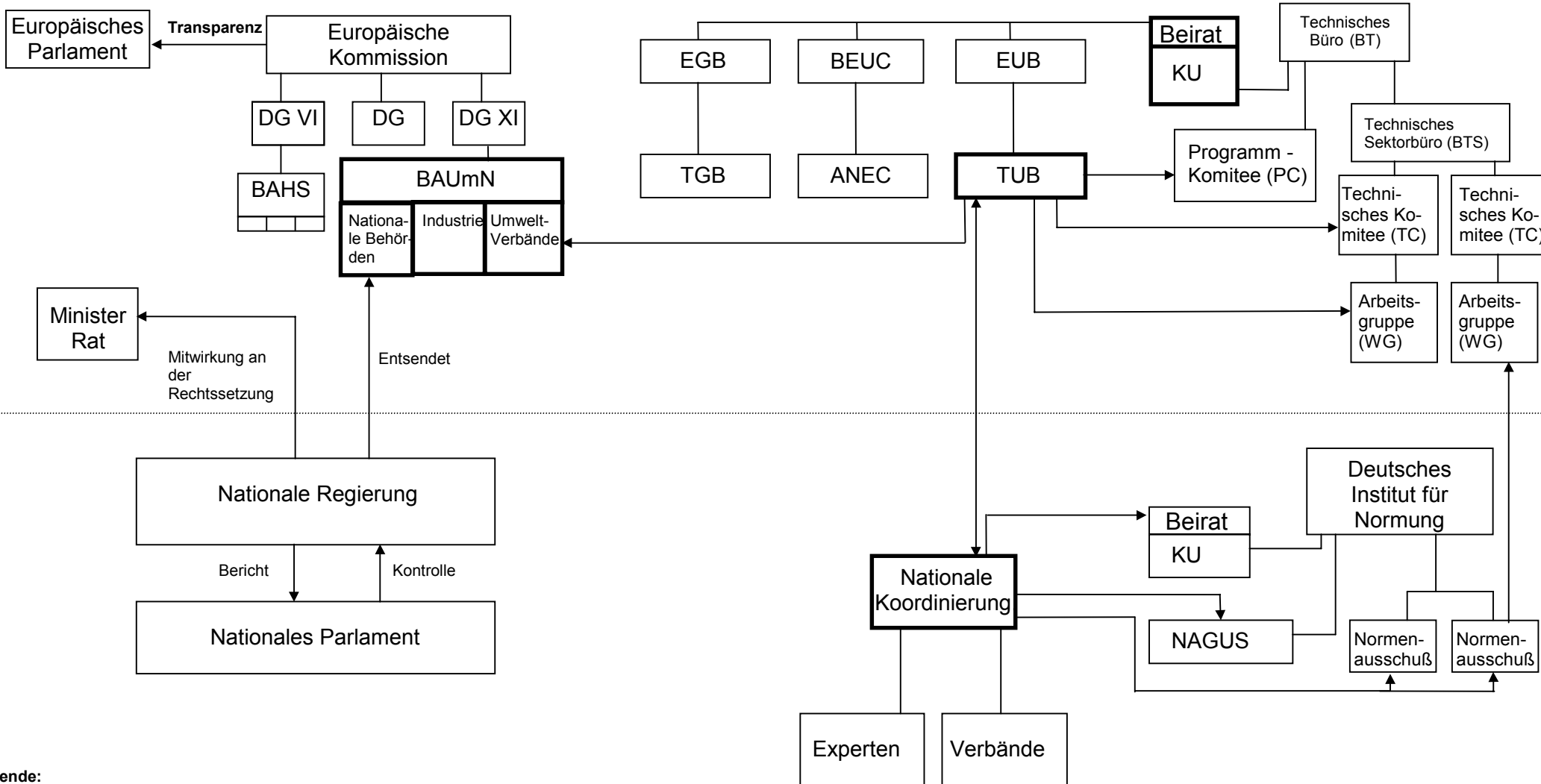
## Normungsorganisationen

E u r o p ä i s c h e

E b e n e

N a t i o n a l e

E b e n e



### Legende:

- BAHS: Beratender Ausschuß für Sicherheit, Hygiene und Gesundheitsschutz
- BAUmN: Beratender Ausschuß für umweltrelevante Normung
- BEUC: Europäischer Verbraucherschutzverband
- DG: Generaldirektion
- EGB: Europäischer Gewerkschaftsbund
- EUB: Europäisches Umweltbüro
- KU: Koordinierungsstelle Umweltschutz
- NAGUS: Normenausschuß Grundlagen Umweltschutz
- ANEC: Koordinationsbüro der Verbraucherorganisationen
- TGB: Technische Koordination des EGB
- TUB: Technische Koordination des EUB

© M. Führ, Dreieich

## Übersicht über Akteure und Institutionen in der Europäischen Normung

**Reform-Vorschlag**

**Anmerkung:** Nicht dargestellt sind die rechtlichen Beziehungen zwischen den verschiedenen Institutionen.

## VI. Schlußbemerkung

Mit dem hier entwickelten Reformmodell und seiner rechtlichen Implementation werden nicht alle bestehenden rechtsstaatlichen und demokratischen Defizite in vollem Umfang behoben. Im Vergleich zum status quo wären mit der Verwirklichung der vorgeschlagenen Reformen aber deutliche Verbesserungen verbunden. Damit wäre zwar noch keine "flächendeckende" eigenständige Vertretung von Umweltschutz- und anderen Gemeinwohlbelangen gewährleistet, immerhin wären aber Ansätze für eine stärkere "Selbstprüfung" und "Selbstbindung" der anderen Akteure geschaffen und die Möglichkeit für die Vertreter von Umweltschutzinteressen eröffnet, sich in besonders relevanten Verfahren kontinuierlich und qualifiziert zu beteiligen.

Dieses Ergebnis ist entsprechend dem methodischen Stellenwert der Kriterien einzuordnen. Danach sollen die Kriterien Orientierungspunkte für eine "rechtsverträglichere" Gestaltung der Verfahren bereitstellen. Diese Funktion haben die Kriterien erfüllt. Ob und in welchem Umfang, Schritte in Richtung auf eine Reform in Angriff genommen werden, bleibt letztlich eine Frage der politischen Wertung. Unabhängig davon könnten die Kriterien aber in einem konkreten Einzelfall aber durchaus auch rechtliche Bedeutung erlangen.

Festzuhalten ist dementsprechend, daß mit dem hier entwickelten Reformmodell die Defizite im Hinblick auf das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip sowie auf den prozeduralen und materiellen Schutz individueller Grundrechte und wichtiger Belange des Gemeinwohls in einem erheblichem Ausmaß reduziert werden. Die verbleibenden Abweichungen erscheinen unter der Voraussetzung, daß so weit als möglich direkt demokratisch legitimierte Festlegungen in Form von Rechtsakten der Gemeinschaft Vorrang einzuräumen ist, hinnehmbar.

Da die Reformdiskussion in der Bundesrepublik und auch in den anderen Staaten Europas aber noch relativ am Anfang steht, sind weitere Überlegungen - etwa eine vertiefte rechtsvergleichende Betrachtung - nötig, bevor eine abschließende Standortbestimmung zu Art und Ausmaß der notwendigen Reformen vorgenommen werden kann.

**Réforme des procédures européennes de  
normalisation**

**Exigences du droit constitutionnel et du droit européen  
relatives à la normalisation dans le secteur privé**

**Résumé**

Martin Führ

Université de Darmstadt (Fachhochschule)  
Département des Sciences Sociales et Culturelles

avec la coopération de:

Uwe Brendle, Nova Institut GmbH, Cologne  
Betty Gebers et Gerhard Roller, Öko-Institut e.V./  
Environmental Law Network International (E.L.N.I.), Darmstadt

résumé par Sigrid Winkler, Francfort  
traduit par Valerie Repetez, Paris

Darmstadt / Cologne  
Septembre 1995



## Plan

<b>I. Introduction.....</b>	<b>2</b>
<b>II. Progression méthodique: critères en vue de la formation de procédures compatibles avec les règles du droit.....</b>	<b>4</b>
<b>III. Pratique de la normalisation en Europe.....</b>	<b>6</b>
<b>IV. Conclusions en vue du renforcement de l'intérêt pour l'environnement..</b>	<b>8</b>
<b>V. Modèle de réforme .....</b>	<b>9</b>
A. Modification de la procédure de standardisation .....	10
B. Changements institutionnels.....	11
C. La normalisation d'après la législation de "La Nouvelle Conception"	12
D. Transposition du modèle de réforme .....	13
<b>VI. Epilogue.....</b>	<b>14</b>





## **Avant-propos**

Ce papier résume les résultats essentiels d'un projet de recherche, lequel a été mené avec le soutien du Bureau d'Évaluation Technologique du Parlement Fédéral allemand et de la Commission Européenne. Ce résumé paraît en anglais, français et allemand, afin qu' un large débat puisse avoir lieu au niveau européen au sujet de la réforme des travaux de normalisation.

Cette étude ne peut en soi prétendre être la clé de voûte d'un ouvrage porteur en matière de normalisation européenne; ce serait déjà un succès si l'on pouvait y voir la première pierre de l'édifice en vue d'une réforme allant dans le sens d'une démocratie vivante et d'un Etat de droit garant de liberté. Dans ce cadre, un rôle central peut revenir aux Parlements Nationaux comme au Parlement Européen. Si les députés considèrent comme une obligation de donner une forme démocratique aux processus de mutation technique, ils devront inévitablement prêter une plus grande attention aux processus de normalisation privés.

Darmstadt, Septembre 1995

*Martin Führ*

## I. Introduction

La société industrielle moderne est inconcevable sans normes techniques. D'une manière ou d'une autre, presque tous les produits manufacturés qui nous entourent ont été standardisés. Ainsi, il n'est pas exagéré de dire que les normes techniques marquent de leur empreinte le visage de la société moderne. En pratique, ce sont moins les stipulations de la loi que ces normes très techniques qui déterminent la manière dont un produit est fabriqué (composition des matériaux, forme, autres caractéristiques techniques, frais de gestion des déchets) et la manière dont les sites polluants sont exploités (exposition du site et de ses composantes, émissions et leur contrôle). Par conséquent, l'établissement d'une telle norme représente plus qu'une simple expertise réalisée en pointillés. Il s'agit toujours d'une décision à laquelle appartient la question de savoir si la société doit progresser et comment elle doit le faire dans le cadre d'une structure technologique qui soit acceptable sur le plan social et environnemental. Cette décision implique également de savoir comment la question des risques et opportunités associés à une technologie spécifique est posée et les alternatives envisagées.

Mais jusqu'à ce jour, les discussions relatives au processus de normalisation sont restées sous silence, ont voire été tenues presque secrètes. Le débat y afférent est en tous cas resté à huis clos. Les acteurs de la normalisation restent sur leur réserves tandis que les parties intéressées à ce projet ne l'évoque que brièvement. L'expérience montre que lors des sommets européens, les lobbyistes utilisent d'ores et déjà les travaux relatifs à la normalisation pour exercer une influence politique sur la législation. Jacques Repussard, Secrétaire Général du Comité Européen pour la normalisation (C.E.N.), dans son ouvrage de référence "Normes communes pour les entreprises" (Luxembourg, 1994), publié en 2ème édition en 1995, pense que les acteurs de la normalisation ont la maturité requise pour orienter leurs décisions non seulement en fonction de leurs propres intérêts mais aussi en tenant compte de l'intérêt collectif. Ce n'est pourtant pas ce que démontre l'expérience passée.

Qu'une politique de pression sur de telles procédures soit possible vient du fait que la normalisation a longtemps été définie et acceptée comme relevant de l'autonomie administrative de l'industrie. Cela s'explique également par le fait que la dimension politique de la standardisation n'a pas réussi à être complètement acceptée. Il semble que le public n'ait remarqué les normes que lorsqu'elles étaient absentes ou inadéquates. Pour illustrer cette affirmation, on donnera comme exemples qui tiennent lieu de cas d'école l'absence constante de prises de courant aux normes européennes, celà depuis plusieurs années, ainsi que l'existence de normes de sécurité insatisfaisantes concernant les cordages de

montagne. L'histoire de la collaboration d'autres corps sociaux et groupes de la société pour influencer le processus de normalisation peut être rapidement résumée. Parmi ceux-ci, les groupes de consommateurs ont été les pionniers. A ce sujet, la participation des consommateurs connaît la plus longue tradition. Elle a déjà été évoquée il y a vingt ans et a été institutionnalisée par la mise en place d'un conseil des utilisateurs sous le couvert de l'Institut Allemand pour la Normalisation (Deutsches Institut für Normung ou D.I.N.). Ainsi, c'est seulement à partir du milieu des années 80 que les intérêts des utilisateurs ont été représentés lors des sommets européens. A la fin des années 80, les syndicats ouvriers ont demandé la parole, formulant le souhait que les standards européens relatifs à la santé, l'hygiène et la sécurité sur le lieu de travail soient considérés. En 1994, les petites et moyennes entreprises ont enfin commencé à prendre activement part au processus de normalisation. Les associations pour l'environnement se sont manifestées en dernier lieu. Ce n'est pas avant la fin de 1994 qu'une première réunion s'est tenue entre les représentants des organisations pour l'environnement et les acteurs de la normalisation (dans ce cas, la Commission Européenne et le C.E.N./C.E.N.E.L.E.C.).

Et pourtant, la signification de la normalisation en tant que "facteur de régulation essentiel à la maîtrise de la technique et à son développement accéléré" a pris de l'ampleur ces dernières années: les normes européennes ont remplacé en grande partie les standards des Etats Nationaux. A cela s'ajoute le fait que la Commission Européenne par un "Accord Général" a transféré le développement des normes européennes et des standards techniques aux organisations européennes de normalisation (C.E.N., C.E.N.E.L.E.C. et E.S.T.I.). Les documents privés relatifs à la normalisation, qui en principe sont définis comme non obligatoires, sont dans certains cas liés à des actes juridiques obligatoires et acquièrent ainsi beaucoup plus de poids: la Communauté utilise non seulement les normes en support de la législation technique qu'elle promulgue mais aussi dans d'autres domaines de la normalisation comme l'ordre d'attribution des commandes d'un service public. Si la Communauté, prenant le prétexte du cadre d'une directive s'en décharge d'une manière croissante et abandonne l'exécution des détails des normes, cela implique que la prise de décision se déplace du législateur parlementaire vers des comités de normalisation privés. Ainsi, cette revalorisation marquée des comités privés est particulièrement problématique dans la mesure où jusqu'à présent elle n'a pas été compensée sur le plan structurel par une représentation élargie de l'intérêt collectif et des questions environnementales. En effet, le débat politique et juridique porte sur la question de savoir comment le transfert du pouvoir de définir les caractéristiques quantitatives et qualitatives exigées vers des organisations non gouvernementales peut être accueilli et comment cela peut fonctionner.

## **II. Progression méthodique: critères en vue de la formation de procédures compatibles avec les règles du droit**

Se pose la question des adaptations substantielles et procédurales qui doivent être réalisées de manière à refléter précisément l'intérêt collectif dans le processus de normalisation. Pour pouvoir développer des projets de réforme, les auteurs de l'étude ont tout d'abord dû élaborer des critères dérivant du droit inhérent aux traités des Communautés Européennes et du droit constitutionnel allemand.

Dans un premier temps, les auteurs dépeignent les caractéristiques juridiques communes et constitutionnelles en vue de l'élaboration des procédures de normalisation qu'ils développent selon des critères de contrôle légaux. La méthodologie utilisée ici se rapproche de la méthode développée par Roßnagel et al., et transpose celles des caractéristiques matérielles exigées pour l'élaboration des procédures de normalisation dans la partie procédurale de la réglementation technique. La méthode se décompose en quatre étapes et nous la nommerons: "Adaptation des caractéristiques juridiques exigées aux projets de développement techniques" ("KORA").

Ainsi il apparaît évident qu'il ne s'agit pas ici d'établir des critères juridiques contraignants à partir d'une estimation de base mais de promouvoir un développement technique qui soit compatible avec les exigences du droit. Cela ne nécessite pas d'exclure la possibilité que dans certaines constellations, ces critères marquent la frontière de l'illicéité. Néanmoins, le but de la méthode n'est pas de définir cette ligne de démarcation mais de dresser l'inventaire de critères en vue du développement de systèmes techniques. Il est en effet largement préférable de mettre en place des règles indiquant comment les systèmes techniques doivent être fabriqués. Ainsi, les auteurs remarquent expressément qu'alors que les critères formulés dérivent de la constitution, il n'en reste pas moins qu'une infraction à ces critères ne doit pas nécessairement conduire au verdict d'anticonstitutionnalité. Ces critères donnent des indications quant aux grandes orientations à suivre pour favoriser l'élaboration de procédures qui soient compatibles avec la constitution. Ou bien, comme Roßnagel le stipule:

"Les instruments juridiques de la normalisation sont le reflet du souverain démocratique. Ces instruments sont porteur de la plus haute autorité possible dans une démocratie. Ils représentent l'expression des tentatives que fait notre société dans un processus conscient pour prendre son développement en mains au lieu de l'abandonner à des autorités anonymes. Les normes légales tirent leur substance de l'idée constante que le bien public doit primer et être défendu contre les intérêts particuliers. C'est au service de cet idéal que le droit est une protection contre les atteintes inadmissibles à la liberté, protège contre les

intérêts lésés, définit les objectifs de l'ordre social et de son développement et propose des règles selon lesquelles les conflits peuvent être résolus.

A la lumière de la capacité de la technique à changer le monde, ces fonctions du droit sont aussi -et en particulier- indispensables. C'est à la loi que l'on confie la tâche de protéger ces intérêts et ces valeurs que nous ne souhaitons pas voir spoliées en dépit d'un développement technologique dynamique".

## **Critères d'appréciation légale des procédures de standardisation du secteur privé;**

Sur la base des droits fondamentaux, d'autres principes constitutionnels et des exigences du droit communautaire, on peut déduire les critères suivants pour l'examen du processus de standardisation privé:

### **1. Structure procédurale**

- a) La participation précoce de l'ensemble des milieux intéressés
- b) "Screening" du caractère essentiel des questions relevant de la santé et de l'environnement
- c) Droits procéduraux particuliers de la minorité

### **2. Composition équilibrée**

- a) Pluralisme des intérêts
- b) Pluralisme des perspectives
- c) Aptitude des participants à formuler une opinion grâce à la mise en place de ressources
- d) Représentation compétente des intérêts diffus

### **3. Transparence**

- a) Information générale accessible sur l'état du processus et son calendrier
- b) Documentation sur la prise de décision
- c) Justification des spécifications en question
- d) Documentation sur les votes minoritaires

### **4. Contrôle des résultats**

- a) Contrôle général de la conformité à l'intérêt collectif
- b) Vérifications applicables à des cas individuels

### **5. Adaptation constante**

- a) Droit d'initiative de contrôle
- b) Contrôle périodique

C'est dans ce sens que les auteurs de l'étude ont déduit les exigences imposées par le processus de normalisation des droits fondamentaux, d'autres principes constitutionnels et du droit communautaire, et les ont développées pour former des critères d'appréciation légale. Leur respect assurerait que le processus de standardisation privé est réalisé de manière démocratique, transparente et loyale, satisfaisant aux exigences du processus et aux règles du droit, et répondant ainsi non seulement aux intérêts de nature économique mais aussi aux préoccupations d'ordre public (santé, environnement et protection du consommateur).

### **III. Pratique de la normalisation en Europe**

Dans la deuxième section de leur étude, les auteurs montrent combien la genèse d'un standard européen est une procédure complexe. Comme travail de base nécessaire à l'application des critères d'appréciation mentionnés ci-dessus, ils dressent au préalable un état des lieux du processus de normalisation en cours. A ce stade, ils délimitent le contenu et les objectifs du processus de standardisation tel qu'il est appliqué dans le secteur privé et décrivent ensuite la tâche des principaux organismes de normalisation européens, le C.E.N. (Comité Européen pour la Normalisation) et le C.E.N.E.L.E.C. (Comité Européen pour la Normalisation Electrotechnique). Ils montrent qu'au regard de la définition reconnue par l'Organisation Internationale pour la Standardisation (O.I.S.) et de la Commission Economique pour l'Europe UN (UN Economic Commission for Europe), l'objectif de la standardisation est de procurer "un bénéfice maximum au public" - cela supposerait en effet que la promulgation des normes ne soit pas seulement guidée par les intérêts de l'industrie mais soit au moins à parts égales dominée par des préoccupations d'ordre public. Néanmoins, dans la pratique, ce n'est absolument pas le cas. Il manque des règles procédurales visant à garantir que l'intérêt public - la protection de l'environnement, la santé, la postérité - recoit une représentation suffisante. Ceci est confirmé par l'analyse de deux études de cas relevant de la Nouvelle Conception (Directive "Produits de Construction" et Directive "Emballages").

Les auteurs ont choisi ces deux directives comme exemples parce qu'autant l'une que l'autre nomme de manière explicite les objectifs de "La protection de l'environnement", et parce que l'expérience pratique y est déjà à l'examen, ceci aux différents stades de la procédure. L'application des critères d'appréciation aux deux procédures révèle que l'une et l'autre de ces deux directives ne satisfont aux critères que partiellement voire pas du tout. Concernant la situation particulière des associations pour l'environnement, les auteurs indiquent en résultat de leur analyse ce qui suit: les organisations de défense de l'environnement ont

jusqu'ici très peu expérimenté la normalisation européenne, et là où elles y ont été intéressées, les évaluations du processus sont dans une large mesure négatives. L'une des raisons expliquant ce phénomène est la suivante: les représentants des questions environnementales ne sont en général pas perçus comme des groupes d'intérêt ayant un droit de participation institutionnel. En effet, ils sont perçus comme des "semeurs de troubles" qui dérangent l'équilibre établi dans le jeu de forces des parties traditionnellement intéressées à la normalisation.

Dans le cas des normes européennes relatives à l'emballage, il est apparu qu'au niveau européen, le processus de normalisation revêt un caractère informel prononcé et que la procédure elle-même suit moins les prescriptions de l'expertise que les orientations politiques et stratégiques.

#### **IV. Conclusions en vue du renforcement de l'intérêt pour l'environnement**

Les conséquences de l'analyse réalisée ci-dessus sur une participation réussie des organisations environnementales, ou la transcription des questions environnementales dans le processus de standardisation signifie:

1. Une participation efficace des représentants des intérêts environnementaux exige des règles procédurales formalisées auxquelles ces représentants peuvent se référer, et qui ne doivent pas, pour chaque cas particulier, être à nouveau acquises de haute lutte.
2. Les organisations pour l'environnement doivent être préparées de manière adéquate. On doit leur fournir des moyens appropriés, de l'information, du personnel afin qu'elles puissent participer au processus décisionnel complexe relatif à la standardisation européenne.
3. Au sein même des organisations environnementales, il faut créer les conditions organisationnelles et politiques leur permettant de participer de manière effective aux travaux de normalisation.

Les structures associatives européennes actuelles ne se trouvent pas dans une situation organisationnelle et procédurale leur permettant de garantir une participation à l'élaboration du processus qui soit appropriée et régulière. Du fait que les activités de normalisation revêtent également un caractère hautement politique, les organisations environnementales doivent entrer dans un débat approfondi relatif à leur aptitudes politiques actuelles à rentrer dans l'arène du processus de standardisation, et aux conditions sous lesquelles elles peuvent le faire.



4. Moins la participation des défenseurs de l'environnement sera comprise dans le sens de l'intérêt particulier d'une organisation unique, plus elle aura de succès: si les représentants des questions environnementales au sein des organismes publics compétents venaient à prendre part à la normalisation aux côtés des groupes associatifs, les chances que les questions environnementales soient menées à bonne fin en serait augmentées considérablement.

Les deux cas pris pour exemples ont conduit les auteurs à un jugement central nouveau: lors des sommets européens, aux côtés du véritable processus tel qu'il existe au sein des organisations de normalisation, le point de vue politique ainsi dénommé est de la plus haute importance et ceci à plusieurs niveaux.

Déjà au sein des directives, on rencontre des décisions préliminaires qui sur le plan des critères matériels et sur le plan procédural sont adaptées aux travaux de normalisation. Très tôt, c'est à dire avant que le processus de standardisation existe en tant que tel, les décisions préliminaires sont prises sous la forme de "Caractéristiques de base exigées", de "Documents de base", de "Mandats de Normalisation". Les Comités de la Communauté Européenne y sont en partie impliqués. Les représentants de l'environnement doivent être mis dans une position leur permettant déjà à ce stade d'influencer les décisions préliminaires. La probabilité que les questions environnementales reçoivent plus de considérations dans le processus de normalisation en est alors largement accrue.

## **V. Modèle de réforme**

Pour remédier aux lacunes constatées, les auteurs formulent un modèle de réforme dont l'objectif est de donner une plus grande importance aux intérêts communs et à la transparence et de permettre un contrôle démocratique sans pour autant surcharger la procédure et sans solliciter d'une manière exagérée les représentants des intérêts publics. L'intention n'est pas de présenter tous les détails d'un concept d'amendement.

Les auteurs se sont ici plus préoccupés des éléments essentiels d'une réforme. Les propositions sont guidées par les principes fondateurs suivants:

- la responsabilité des parties prenantes à la normalisation doit être renforcée dans le sens d'une prise en compte de l'intérêt commun,
- Le déroulement établi de la procédure de normalisation doit être changé le moins possible. Les propositions sont basées sur les structures existentes.

- Les règles inhérentes au déroulement de la procédure et les formes de la participation donnent le jour à une structure transparente dont l'ensemble du processus de normalisation tire profit.
- Il ne doit pas y avoir de contrôle externe institutionnalisé en ce qui concerne les travaux de standardisation n'ayant pas fait l'objet d'un mandat préalable. En revanche, il convient de renforcer le contrôle interne.

L'essentiel de l'analyse se concentre sur les aspects européens de la question. Ainsi, en premier lieu, diverses propositions seront formulées au niveau européen. Néanmoins, le point de vue national ne peut en aucun cas être exclu, ceci en vertu du principe de la représentation nationale qui prévoit que la position respective de chacun des Etats Membres, considérée au sein des organisations européennes de standardisation, soit prise au niveau national. Ainsi il est d'une importance cruciale que les questions relatives à l'intérêt collectif trouvent leur place au sein du processus de normalisation déjà sur le plan national.

#### **A. Modification de la procédure de standardisation**

Les auteurs proposent une série de modifications à apporter à la procédure de standardisation. Les plus importantes d'entre elles sont les suivantes:

1. Chaque procédure de normalisation pourrait commencer par une phase de "screening". Cela servirait à institutionnaliser une forme de "vérification automatique des intérêts publics" au sein du groupe de travail concerné (Comité Technique, Groupe de Travail etc...). Les membres, des experts reconnus dans leur domaine, seraient contraints de mettre en pratique leur expertise pour savoir si l'intérêt collectif est concerné par leur projet de normalisation, et s'il l'est, dans quelle proportion. On pourrait créer un catalogue de contrôle qui serve d'outil et qui soit appliqué à toutes les procédures.

Afin d'éviter la création de multiples catalogues de nature différente, il serait opportun d'utiliser un catalogue unique qui dépeigne l'ensemble des intérêts publics. Celui-ci, dans certains domaines de la normalisation, pourrait être complété par des catalogues de contrôle plus spécialisés comme par exemple le projet de Lignes Directrices O.I.S. pour la prise en compte des considérations d'ordre environnemental dans les standards-produit (Lignes Directrices O.I.S. concernant la prise en considération des aspects environnementaux dans la normalisation produits, O.I.S. / C.D. 10060; prochainement, Norme O.I.S. 10060). Les acteurs externes auxquels le résultats du "screening" a été rendu accessible peuvent alors plus facilement estimer l'importance de la représentation des intérêts collectifs au sein du projet de standardisation pris isolément et peuvent ainsi décider plus rapidement de la

forme que prendra leur participation. Cependant, les auteurs sont conscients qu'une phase de "screening" implique une augmentation de l'énergie dépensée, qui néanmoins en vaut la peine parce que la prise en compte précoce des intérêts publics non seulement bénéficie au processus de standardisation mais contribue également à renforcer l'adhésion sociale et à améliorer la mise sur le marché de produits et services en conformité avec les standards établis.

2. En outre, pour accroître la transparence des procédures de normalisation, on doit prévoir un accès généralisé aux instruments de travail et une accessibilité universelle aux documents préparatoires. Certes, cela signifierait un écart à l'obligation préalable de maintenir la confidentialité des instruments de travail. Néanmoins, d'un autre côté, les déficits procéduraux et substantiels pourraient ainsi être mis en lumière par des acteurs qui ne sont pas directement impliqués au sein de la procédure de standardisation. En outre, cela permettrait d'apporter un regard critique à un stade précoce du programme de travail et les acteurs non impliqués jusqu'ici seraient alors à même de décider si oui ou non et sous quelle forme ils souhaitent participer à la procédure.
3. Au cas où pour une question l'unanimité ne soit pas acquise, on doit garantir à la minorité le droit d'exprimer un vote minoritaire.
4. Le déroulement des activités de normalisation y compris la liste des participants et leur origine professionnelle, doivent trouver leur place au sein d'un document. Les principales réflexions qui ont abouti aux définitions rencontrées doivent être retenues et publiées au sein de ce même document. Ce dernier pourrait également donner le résultat de la phase de screening et indiquer comment les points qui y sont soulevés peuvent être pris en considération dans le standard final. Les votes à la minorité et les explications afférentes aux positions qu'ils contiennent font également partie intégrante de ce document.

## **B. Changements institutionnels**

Sur le plan institutionnel, les auteurs proposent les mesures suivantes:

1. Les organisations pour la normalisation qu'elles soient européennes ou nationales à l'instar du Bureau de Coordination pour la Protection de l'Environnement de l'Institut Allemand pour la Normalisation (Deutsches Institut für Normung ou D.I.N.) - devraient mettre en place des bureaux de coordination internes pour la normalisation et la protection de l'environnement. Ils seraient entre autres chargés d'identifier les projets de standardisation essentiels sur le plan environnemental et d'influencer sur la

mise en place de règles procédurales et de critères matériels répondant aux exigences environnementales de ces projets. Certes, il s'agit là en fait d'une tâche qui incombe d'ores et déjà au groupe de travail "Environnement" du Comité de Programme 7 du C.E.N.. Mais dans la mesure où l'on attend du groupe qu'il suive les questions diverses et variées relatives à l'environnement, on peut dès maintenant prévoir un échec.

2. Les représentants des organisations européennes pour la protection de l'environnement devraient obtenir un statut d'observateur formel ("Membre Associé") au sein des Organisations pour les Standards Européens (C.E.N.E.L.E.C., E.T.S.I. et C.E.N.). Ils auraient ainsi la possibilité de participer en tant que conseillers aux travaux des comités techniques et des sous comités respectifs mais aussi à ceux des comités de programme et des bureaux techniques sectoriels.
3. Afin que les organisations environnementales puissent participer dans une large mesure au processus de standardisation, on doit les doter de ressources matérielles requises à cette fin. Tandis que de telles dispositions existent déjà pour les associations de consommateurs et les syndicats, le domaine de l'environnement a jusqu'à ce jour été privé d'un tel soutien. Pour créer des structures appropriées, les auteurs proposent les dispositions suivantes: la Communauté devrait débloquer les fonds nécessaires à la mise en place d'un Bureau Européen de Coordination Technique (dénommé ci-après B.C.T.) et aux travaux préparatoires d'experts venant de l'extérieur. Le Bureau Européen doit être assisté au niveau national de bureaux techniques qui assurent au sein des Etats Membres pris un à un un feedback aux discussions. Il s'agit là d'un point essentiel visant à garantir que les questions environnementales prennent part à la définition des positions nationales représentées au sein du processus de standardisation, et ainsi influencent la prise de décision au niveau des Organisations Européennes pour la normalisation.

### **C. La normalisation d'après la législation de "La Nouvelle Conception"**

Eu égard à l'importance réelle et prononcée des normes à la fois dans la conduite du développement technique et dans son application, les éléments de réforme mentionnés ci-dessus doivent être appliqués en principe à tous les projets de normalisation menés au niveau européen. Néanmoins, si tant est qu'il existe une relation particulière aux instruments juridiques des Communautés Européennes (c'est à dire au sein même de "La Nouvelle Approche" ou dans le travail de normalisation mandaté par la Communauté qui revêt une importance particulière au regard de la réalisation des objectifs de l'article 130R du Traité C.E.E.), les

auteurs proposent des réformes complémentaires à l'intérieur des institutions de la C.E. (c'est à dire au niveau politique).

- 1 Reprenant les modèles existant dans d'autres domaines, comme par exemple la santé et la sécurité sur le lieu de travail, un "Comité Consultatif Normes et Environnement" (C.C.N.E.) constitué sur la base d'une parité devrait prendre en charge "un monitoring" faisant état du déroulement et du résultat de la procédure de normalisation. Ce comité serait chargé d'accompagner l'ensemble du processus de standardisation, des consultations préparatoires relatives à la formulation des mandats jusqu'à l'examen de conformité de la procédure de normalisation et son résultat. Cela devrait mettre les différents groupes sociaux dans la position de participer aux discussions relatives au sujet et au contenu du processus de normalisation, et ceci dans le cadre d'un groupe pilote institutionnalisé et à toutes les phases essentielles du processus.
2. Dans ces cas, il apparaît nécessaire aux auteurs de prendre en considération la contribution du Parlement Européen. On devrait examiner pour chaque cas individuel si l'intervention des organisations pour les normes est vraiment nécessaire à la lumière du principe démocratique selon lequel les décisions fondamentales devraient être prises dans le cadre des actes législatifs de la Communauté. Si cet examen montrait qu'une délégation - partielle - aux Comités Européens de Normalisation est indispensable, la perte du pouvoir de décision du Parlement devrait alors être compensée par une obligation d'information de la Commission Européenne. Ces informations couvriraient l'ordre du jour et le cours des délibérations au sein des Comités, les mandats de normalisation prévus et leur contenu ainsi qu'une présentation des possibilités offertes pour faire entendre les prises de positions.

Dans la mesure où la Commission Européenne a jusqu'à ce jour refusé d'examiner la conformité des stipulations du droit européen avec celles des actes de normalisation, les auteurs demandent un examen de conformité en bonne et due forme dont l'objet serait de contrôler l'observation des règles procédurales et le respect des règles de fond. Les auteurs remarquent que les critères d'évaluation doivent d'un côté laisser une marge de manoeuvre suffisante pour l'établissement des standards afin de permettre une innovation technique et fonctionnelle, tandis que d'un autre côté, ils doivent garantir que les intérêts publics essentiels sont pris en compte de manière appropriée.

#### **D. Transposition du modèle de réforme**

Pour la transposition des éléments de réforme décrits ci-dessus dans la loi, un amendement du Traité C.E. est une mesure nécessaire. Au delà des futures attributions du Parlement Européen, il est nécessaire d'établir que les décisions

essentielles doivent être prises par les institutions de la Communauté et non par des organismes de normalisation privés. Les critères déterminant sous quelles conditions ce transfert de compétences est possible doivent être inscrits au sein du Traité.

Au niveau du droit communautaire secondaire, les auteurs suggèrent qu'un acte juridique soit promulgué qui transpose les composantes du modèle de réforme. Dans la mesure où l'objectif est principalement de définir les exigences procédurales requises au niveau européen, l'unique solution est que cet acte prenne la forme d'un règlement communautaire relevant de l'article 189, alinéa 2 du Traité C.E. La promulgation d'un règlement relatif à la standardisation créerait un instrument légal ayant force obligatoire et donnant un panorama des orientations vers lesquelles les acteurs de la normalisation - y compris ceux des organes communautaires - doivent se tourner. Le contenu de ce règlement concernerait les caractéristiques d'ordre général exigées par le déroulement de la procédure de normalisation, ainsi que les exigences environnementales de la normalisation, ceci en accord avec les stipulations de l'article 130R, paragraphe 2, 3ème phrase du Traité C.E. qui indique: "Les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des autres politiques de la Communauté". On devrait au minimum établir que les normes relatives à la protection de l'environnement doivent contenir un niveau de protection déterminé (en comparaison avec le "haut niveau de protection" cité au sein des articles 100a, paragraphe 3 et 130R, paragraphe 2 du Traité C.E.), et doivent observer des critères matériels déterminés. On pourrait y insérer d'autres éléments de réglementation:

1. L'introduction d'une phase de "screening" obligatoire
2. Concrétisation de la transparence relative au déroulement et au résultat de la procédure (création d'un système d'information accessible au public, documentation sur la prise de décision, obligation de déclaration quant aux raisons qui ont motivé les décisions)
3. Droits de participation accordé aux défenseurs de l'intérêt public au niveau européen et au niveau national; à ce stade, les conditions fixant les limites d'un support institutionnel.
4. Mise en place d'un Bureau de Coordination pour l'Environnement à l'intérieur des organismes de normalisation, tant sur le plan européen que national,
5. Introduction d'un examen de conformité (de la normalisation avec le droit communautaire et les mandats) à l'intérieur des organismes pour la normalisation qui soit accessibles aux représentants des intérêts publics.

6. Pour les standards d'importance environnementales mandatés par la Commission Européenne, on devrait créer un Comité Consultatif Normes et Environnement (C.C.N.E.), qui entre autres prendrait part à la formulation des mandats et à l'examen de conformité.

Dans une étape ultérieure, il serait de bon ton que les organisations pour la normalisation transposent les exigences substantielles et procédurales du droit communautaire dans leurs règlements internes. Cette transposition pourrait se situer au sein des règles de procédure des Organisations Européennes pour la normalisation, et des règles procédurales des organismes nationaux pour la standardisation.

## **VI. Epilogue**

Avec le modèle de réforme développé au sein de cet article et ses implications juridiques, les déficits démocratiques et constitutionnels constatés à ce jour n'en seront pas pour autant supprimés dans leur intégralité. A la différence d'un status quo, la mise en place des réformes projetées pourrait aboutir à des améliorations notables. Certes, cela ne garantirait pas encore l'existence d'une représentation autonome "couvrant en superficie" la protection de l'environnement et les autres intérêts publics. Toujours-est-il que cela créerait des élans visant à favoriser un "auto-contrôle" renforcé ainsi que l' "auto-formation" d'autres acteurs. Cela donnerait en particulier la possibilité aux représentants des intérêts pour l'environnement, de prendre part de manière continue et qualifiée à des procédures essentielles. Dans la mesure où en Allemagne ainsi que dans les autres pays d'Europe, les discussions autour de la réforme en sont encore à leur début, d'autres réflexions, peut être une réflexion de droit comparé, sont indispensables avant qu'un état des lieux relatif au contenu et à la dimension des réformes nécessaires ne soit entrepris.

