

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 12.6.2017

C(2017) 4044 final

Frau Malu Dreyer
Präsidentin des Bundesrates
Leipziger Straße 3-4
10117 Berlin

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine begründete Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie über die Durchsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt, zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen sowie zur Änderung der Richtlinie 2006/123/EG und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems {COM(2016) 821 final}.

Dieser Vorschlag gehört zu einem Paket von Vorschlägen, die vor dem Hintergrund des politischen Versprechens von Präsident Juncker, das gesamte Potenzial des Binnenmarkts zur Geltung zu bringen, zu sehen sind. Der Europäische Rat bekräftigte diese Zielsetzung in seinen Schlussfolgerungen vom Dezember 2015, Juni 2016 und Dezember 2016. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen es Dienstleistungserbringern erleichtern, administrative Hürden zu überwinden, und die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, übermäßig belastende oder nicht mehr zeitgemäße Anforderungen für Freiberufler, die im Inland oder grenzüberschreitend tätig sind, zu ermitteln. Statt auf der Ebene der Europäischen Union neue materiellrechtliche Vorschriften im Bereich der Dienstleistungen einzuführen, legt die Kommission ihr Hauptaugenmerk darauf sicherzustellen, dass die vorhandenen Vorschriften besser angewandt werden, denn es hat sich gezeigt, dass die Wirtschaft der Europäischen Union bei voller Ausschöpfung des Potenzials der Vorschriften spürbar angekurbelt werden könnte.

Die Kommission nimmt die Ansichten des Bundesrates in Bezug auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sehr ernst. Sie ist der Auffassung, dass ihr Legislativvorschlag für ein verbessertes Notifizierungsverfahren im Bereich der Dienstleistungen im Einklang mit den in den Verträgen verankerten Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit steht. Der Vorschlag zielt darauf ab, ein besseres Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten und mit der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit zwei Eckpfeiler der Union zu schützen. Zu diesem Zweck soll ein wirksamer Mechanismus zur verbesserten Durchführung der bestehenden Dienstleistungsrichtlinie¹ eingeführt werden.

¹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36-68).

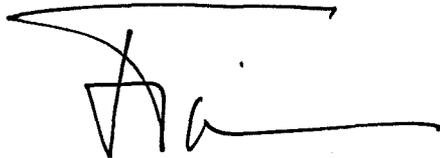
Was einen möglichen Verstoß des Vorschlags gegen das Demokratieprinzip anbelangt, so kann die Kommission nicht die Auffassung des Bundesrates teilen. Entgegen der Ansicht des Bundesrates würde nicht jede parlamentarische Tätigkeit, die einen Bezug zu Dienstleistungen aufweist, einem Genehmigungsvorbehalt der Kommission unterliegen. Nach dem Vorschlag wird die Notifizierungspflicht auf die Anforderungen beschränkt, die unter die Dienstleistungsrichtlinie fallen, und auch in diesem Fall ausschließlich auf bestimmte Vorschriften. Außerdem müssen sich die Kommission und andere Mitgliedstaaten bei ihrer Bewertung darauf beschränken zu prüfen, ob die notifizierte Maßnahme mit der vom Europäischen Parlament und vom Rat erlassenen Dienstleistungsrichtlinie vereinbar ist. Die Umsetzung der aus dieser Richtlinie resultierenden Verpflichtungen in nationales Recht ist seit dem 28. Dezember 2009 abgeschlossen.

Die vorstehenden Erläuterungen stützen sich auf den ursprünglichen Vorschlag der Kommission, der derzeit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Erörterung vorliegt.

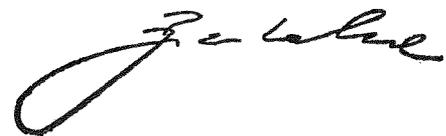
Was die eher fachlichen Anmerkungen in der Stellungnahme angeht, verweist die Kommission auf die beigegefügte Anlage.

Die Kommission hofft, dass die in der Stellungnahme des Bundesrates aufgeworfenen Fragen mit diesen Ausführungen geklärt werden konnten, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit vorzüglicher Hochachtung



*Frans Timmermans
Erster Vizepräsident*



*Elzbieta Bienkowska
Mitglied der Kommission*

ANLAGE

Die Kommission hat alle in der begründeten Stellungnahme des Bundesrates aufgeworfenen Fragen sorgfältig geprüft und möchte folgende Anmerkungen machen.

Der Legislativvorschlag stützt sich auf Artikel 53 Absatz 1, Artikel 62 und Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Hierbei ist zu beachten, dass für die Zwecke dieses Vorschlags Artikel 53 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 62 zu sehen ist. Diese Artikel verleihen der Europäischen Union allgemein die Befugnis, Rechtsakte für die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten im Bereich der Dienstleistungen zu erlassen. Gemäß Artikel 114 AEUV ist die Europäische Union generell befugt, Rechtsvorschriften für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts im Sinne des Artikels 26 AEUV, einschließlich des freien Dienstleistungsverkehrs, zu erlassen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (Urteil vom 5. Oktober 2000 in der Rechtssache C-376/98) können diese Artikel des AEUV als Rechtsgrundlage herangezogen werden, um der Entstehung neuer Hindernisse für den Handel infolge einer heterogenen Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften vorzubeugen. Das Entstehen solcher Hindernisse muss wahrscheinlich sein und die fragliche Maßnahme ihre Vermeidung bezwecken.

In diesem Zusammenhang möchte die Kommission darauf hinweisen, dass mit Hilfe des vorgeschlagenen Notifizierungsverfahrens Bewertungen nationaler Regelungen vorgenommen und wirksame Maßnahmen getroffen werden können, falls die maßgeblichen Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie nicht eingehalten werden. Wie die Folgenabschätzung der Kommission ergeben hat, erlassen die Mitgliedstaaten nach wie vor nationale Regelungen, die – insbesondere hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit in Bezug auf das erklärte Ziel des Allgemeininteresses – nicht mit der Dienstleistungsrichtlinie vereinbar sind und somit Hemmnisse für den Dienstleistungsbinnenmarkt schaffen.

Was die Umkehr des Verhältnisses zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten aufgrund der in dem Vorschlag vorgesehenen Möglichkeit des Erlasses eines Kommissionsbeschlusses über die Vereinbarkeit des notifizierten Maßnahmenentwurfs mit der Dienstleistungsrichtlinie betrifft, so verweist die Kommission auf Folgendes:

Nach Artikel 258 AEUV ist die Kommission befugt, bei Verstößen gegen das Unionsrecht vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage gegen einen Mitgliedstaat zu erheben. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat mehrere Anfechtungen in Bezug darauf, dass die Kommission einen Beschluss über die Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht erlassen und ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten kann, zurückgewiesen. Das Vorhandensein solcher Befugnisse im Sekundärrecht berührt nicht die Zuständigkeit des Gerichtshofs nach Artikel 258 AEUV.

Die Kommission betont, dass ihre Befugnis zum Erlass eines Beschlusses über die Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht nicht zur Folge hat, dass die Beweislast auf die Mitgliedstaaten verlagert wird. Nach den bestehenden Rechtsvorschriften der Union sind Mitgliedstaaten, die neue Regelungen einführen wollen, schon jetzt verpflichtet nachzuweisen, dass diese Regelungen verhältnismäßig und durch einen legitimen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt wären. Sollte die Kommission einen Beschluss gemäß Artikel 7 ihres Legislativvorschlags annehmen, so wäre sie zudem verpflichtet nachzuweisen, dass ein Verstoß gegen die Dienstleistungsrichtlinie vorliegt, d. h. dass die

nationale Maßnahme eine Beschränkung darstellt und nicht gerechtfertigt oder verhältnismäßig ist. Dieser Beschluss kann von den Mitgliedstaaten angefochten werden und würde einer vollständigen gerichtlichen Überprüfung durch die Unionsgerichte unterliegen.

Des Weiteren möchte die Kommission daran erinnern, dass aufgrund der Richtlinie (EU) 2015/1535² im Bereich der Dienste und Waren der Informationsgesellschaft eine ähnliche Notifizierungspflicht für die Mitgliedstaaten besteht. Nach dem Verfahren der genannten Richtlinie sind die Mitgliedstaaten gehalten, die Annahme der notifizierten Maßnahme für drei Monate auszusetzen. Außerdem ist bereits in anderen Rechtsakten der Europäischen Union wie der bestehenden Dienstleistungsrichtlinie und der Produktsicherheitsrichtlinie³ sowie im Rahmen des Fusionskontrollverfahrens vorgesehen, dass die Kommission verbindliche Beschlüsse zu von den Mitgliedstaaten notifizierten Entwürfen von Regulierungsmaßnahmen erlassen kann.

In Bezug auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Vorschlags teilt die Kommission nicht die Auffassung des Bundesrates, dass die derzeitige Möglichkeit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission eine hinlängliche Lösung für das Problem bietet.

Das bestehende Notifizierungsverfahren für Dienstleistungen, die unter die Richtlinie 2006/123/EG (Dienstleistungsrichtlinie) fallen, wurde in der genannten Richtlinie festgelegt, um sicherzustellen, dass neue von den Mitgliedstaaten eingeführte Maßnahmen mit der Dienstleistungsrichtlinie vereinbar sind. Eine Bewertung dieses Verfahrens, die in der Folgenabschätzung zum Legislativvorschlag zusammengefasst wurde, ergab, dass das Verfahren erhebliche Schwachstellen aufweist und infolgedessen nicht wirksam dazu beiträgt, die Einführung ungerechtfertigter regulatorischer Hemmnisse für den Dienstleistungsbinnenmarkt zu verhindern.

Daher haben nicht nur das Europäische Parlament und der Europäische Rechnungshof, sondern auch der Rat der Europäischen Union die Kommission aufgefordert, das derzeitige in der Dienstleistungsrichtlinie festgelegte Notifizierungsverfahren zu verbessern. In einer öffentlichen Konsultation gaben 80 % der Befragten an, mit dem gegenwärtigen Notifizierungsverfahren nicht zufrieden zu sein, wobei nahezu drei Viertel der Behörden diese Einschätzung teilten.

Durch diesen Vorschlag soll eine bessere Durchführung der Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie gefördert werden, die insbesondere darauf abzielt, Hindernisse für die Niederlassungsfreiheit und die grenzübergreifende Erbringung von Dienstleistungen zu beseitigen oder abzubauen. Das übergeordnete Ziel besteht darin, das reibungslose Funktionieren des Dienstleistungsbinnenmarkts zu gewährleisten, der nicht auf das Gebiet eines Mitgliedstaats beschränkt ist, sondern sich auf das gesamte Gebiet der Europäischen Union erstreckt.

Angesichts des besonderen und länderübergreifenden Charakters des Binnenmarkts lässt sich eine effiziente und kohärente präventive Kontrolle nationaler Regulierungsmaßnahmen im Bereich der Dienstleistungen nur auf der Ebene der Europäischen Union erreichen.

² Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1-15).

³ Richtlinie 92/59/EWG des Rates vom 29. Juni 1992 über die allgemeine Produktsicherheit (ABl. L 228 vom 11.8.1992, S. 24-32).

Die Richtlinie ermöglicht den Mitgliedstaaten, Anforderungen einzuführen, die sich auf die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit auswirken. Um jedoch zu verhindern, dass durch solche Anforderungen Hindernisse für Dienstleistungserbringer entstehen, müssen die Mitgliedstaaten nach der Dienstleistungsrichtlinie sicherstellen, dass die Anforderungen verhältnismäßig und nicht diskriminierend sowie durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind.

Der Vorschlag wurde als Instrument konzipiert, mit dem überprüft werden soll, ob neue Regulierungsmaßnahmen mit dem Unionsrecht vereinbar sind. Dies wird dazu führen, dass bei neu erlassenen nationalen Rechtsvorschriften, die nicht mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar sind, seltener kostspielige und langwierige Gerichtsverfahren zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten (Vertragsverletzungsverfahren) erforderlich sind und dass die Rechtsunsicherheit und die Unvorhersehbarkeit aufgrund häufig geänderter Regelungen abnehmen (derzeit ist es beispielsweise häufig so, dass unlängst eingeführte Maßnahmen erneut geändert werden müssen, um dem Ergebnis von Vertragsverletzungsverfahren Rechnung zu tragen).