EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.12.2017
COM(2017) 788 final

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

ÜBER DIE FUNKTIONSWEISE DER RICHTLINIE (EU) 2015/1535 VON 2014 BIS 2015

{SWD(2017) 465 final}

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG 3

1. Entwicklungen in den Jahren 2014-2015 5

1.1. Anwendung des Notifizierungsverfahrens im Kontext der „besseren Rechtsetzung“ und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit 5

1.2. Nutzung des Notifizierungsverfahrens zur Förderung der gegenseitigen Anerkennung 5

1.3. Verbesserung des Notifizierungsverfahrens 6

1.4. Rechtsprechung zur Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt 6

2. Anwendung des Notifizierungsverfahrens 7

2.1. Wirksamkeit: allgemeiner Überblick 7

2.2. Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens 18

2.3. Notifizierung von „steuerlichen oder finanziellen Anreizmaßnahmen“ 18

2.4. Follow-up zu den Reaktionen der Kommission 19

2.5. Follow-up zum Notifizierungsverfahren 19

2.6. Strukturierter Austausch mit den Mitgliedstaaten 20

2.7. Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die gemäß der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt ausgestellt wurden 21

2.8. Transparenz 21

3. Schlussfolgerung 22

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Bericht untersucht die Anwendung eines der Eckpfeiler des Binnenmarkts im Zeitraum 2014 bis 2015: das Notifizierungsverfahren nach der Richtlinie (EU) 2015/1535[1] (im Folgenden „Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt"). Dabei hebt der Bericht insbesondere den bedeutenden Beitrag hervor, den das Notifizierungsverfahren zum Funktionieren des Binnenmarkts und zur Umsetzung der besseren Rechtsetzung geleistet hat[2].

Die Richtlinie (EU) 2015/1535 wurde am 9. September 2015 angenommen und hat die Richtlinie 98/34/EG aufgehoben und ersetzt. Da die Richtlinie 98/34/EG mehrfach in erheblichem Umfang geändert worden war (insbesondere, um die Dienste der Informationsgesellschaft einzubeziehen und um technische Normen aus ihrem Anwendungsbereich auszunehmen), wurde beschlossen, sie aus Gründen der Klarheit zu kodifizieren.

Das Verfahren, nationale technische Vorschriften vor ihrer Annahme der Kommission zu notifizieren, ist weiterhin ein wirksames Instrument, um Handelshemmnisse zu vermeiden und um zur Kooperation zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bzw. den Mitgliedstaaten untereinander beizutragen. Das Notifizierungsverfahren ist ein wichtiges Instrument zur Steuerung der nationalen Regelungsaktivität auch in aufstrebenden Wirtschaftszweigen und zur Verbesserung der Transparenz, Verständlichkeit und Effizienz von nationalen technischen Vorschriften in nicht- oder teilharmonisierten Bereichen. Die Schaffung eines klareren Rechtsrahmens in den einzelnen Mitgliedstaaten kann den Wirtschaftsakteuren helfen, sich den neuen Vorschriften anzupassen und somit die Kosten für den Zugriff auf die Vorschriften zu verringern und deren korrekte Anwendung sicherzustellen. Dies ist auch der Tatsache zu verdanken, dass die technischen Vorschriften, die der Kommission notifiziert werden, in 23 Amtssprachen der EU[3] übersetzt werden.

[1] 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 (kodifizierter Text; ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1-15.

[2] Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds", KOM(2002) 278 endg.; siehe auch *Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union*, KOM(2005) 97 endg.; *Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds*, KOM(2005) 535 endg.; *Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union*, KOM(2006) 689; *Zweite strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union*, KOM(2008) 32; *Dritte strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union*, KOM(2009) 15; *Intelligente Regulierung in der Europäischen Union*, KOM(2010) 543 endg.; und COM(2016) 615 final: *Bessere Rechtsetzung: Bessere Ergebnisse für eine stärkere Union.*

[3] Es liegen keine irischen Sprachfassungen vor.

EINLEITUNG

Mit dem Notifizierungsverfahren für technische Vorschriften haben die Kommission und die Mitgliedstaaten der EU die Möglichkeit, die technischen Vorschriften, die die Mitgliedstaaten für Erzeugnisse (der Industrie, Landwirtschaft und Fischerei) und für Dienste der Informationsgesellschaft einführen wollen, vor deren Annahme zu prüfen (siehe Anhang 1 der diesem Bericht angehängten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). In vereinfachter Form gilt das Verfahren auch für die Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), die das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) unterzeichnet haben, sowie für die Schweiz und die Türkei (siehe Anhang 3).

Der Hauptzweck des Notifizierungsverfahrens ist, neue Hindernisse für den Binnenmarkt zu vermeiden, bevor diese entstehen und negative Auswirkungen zur Folge haben.

Der Binnenmarkt ist eine der zehn Prioritäten der Kommission, die ein besseres Funktionieren des Binnenmarkts als Motor für den Aufbau einer stärkeren Wirtschaft der EU und „*in Zeiten zunehmender Globalisierung [als] Europas größte[n] Trumpf*“[4] betrachtet. Aus diesem Grunde ist die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten bestrebt, das Potenzial des Binnenmarkts in vollem Umfang auszuschöpfen, „*damit Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Behörden Zugang zu hochwertigen und preisgünstigen Waren und Dienstleistungen erhalten*“[5]. In der Binnenmarktstrategie heißt es: „*[T]he Single Market is arguably among European Union's greatest achievements*“[6] (Der Binnenmarkt gehört zweifellos zu den größten Errungenschaften der Europäischen Union); für die Kommission ist es daher eine Priorität, verbleibende ordnungspolitische und andere Hindernisse für den Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen zu beseitigen. Die Europäische Kommission hat beschlossen, dem Binnenmarkt durch eine Reihe ehrgeiziger und pragmatischer Maßnahmen in Schlüsselbereichen des EU-Binnenmarkts wie der Kreislaufwirtschaft, der kollaborativen Wirtschaft, dem digitalen Binnenmarkt, der Kapitalmarktunion und dem Bereich Besteuerung neuen Schwung zu geben.

In ihrer Mitteilung „*Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen*“[7] hat die Kommission betont, dass „*[d]er Handel mit Waren […] etwa 75 % des Intra-EU-Handels aus[macht und dass d]as Volumen des zwischen EU-Mitgliedstaaten betriebenen Warenhandels […] für das Jahr 2014 mit 2900 Mrd. EUR beziffert [wird]*“, was die wichtige Rolle des Handels mit Waren für den Binnenmarkthandel im Allgemeinen verdeutlicht (der Intra-EU-Handel mit Waren hatte 2015 einen Anteil von 20,6 % am Bruttoinlandsprodukt der EU). Die Notwendigkeit, den freien Warenverkehr zu stärken und den Unternehmen einen verlässlicheren Regelungsrahmen zu bieten, wird in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu dieser Mitteilung bekräftigt. Die Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt trägt direkt oder indirekt zu mehreren Folgeinitiativen der Binnenmarktstrategie bei.

Angesichts der zentralen Bedeutung der Transparenzrichtlinie für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts für Waren bzw. für Dienste der Informationsgesellschaft wird der vorliegende Bericht zusammen mit dem „Binnenmarktpaket für Waren“

---

4 https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_de

5 Siehe *Präsident Junckers politische Leitlinien, Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission*, https://ec.europa.eu/priorities/internal-market_de.

6 *A Single Market Strategy for Europe - Analysis and Evidence Accompanying the document Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business*, SWD/2015/0202 final.

7 Siehe die *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen* (COM(2015) 550 final).

verabschiedet. Ziel dieses Pakets ist, dem Binnenmarkt einen Impuls zu geben und sein Potenzial durch eine Stärkung des Vertrauens zugunsten aller – Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen – voll auszuschöpfen. So werden insbesondere Initiativen vorgestellt werden, die die gegenseitige Anerkennung und die Durchsetzung gemeinsamer EU-Vorschriften im Bereich der Produktsicherheit verbessern sollen.

Die Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt ist das offenste und transparenteste Instrument des Binnenmarkts. Es handelt sich um ein einzigartiges System, das die Entstehung neuer Hindernisse für den Binnenmarkt verhindert, indem der Schwerpunkt auf Transparenz, Dialog, Prävention und eine verbesserte Regulierung gelegt wird. Es gewährleistet nicht nur, dass die Mitgliedstaaten gleichberechtigt mit der Kommission an diesem Verfahren beteiligt werden, sondern es ermöglicht den Beteiligten selbst auch den Zugang zu allen in Vorbereitung befindlichen nationalen technischen Vorschriften, die in 23 Amtssprachen der EU übersetzt werden. Die Wirtschaftsakteure sind somit in der Lage, die Entstehung von Handelshemmnissen zu antizipieren, und – durch die Übernahme einer aktiven Rolle im Notifizierungsprozess – unnötige und kostspielige Verwaltungslasten für ihre Unternehmen konkret zu verhindern.

Die Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt spielt ferner eine wichtige Rolle bei den Compliance-Dialogen mit den Mitgliedstaaten[8], die Teil des Arbeitspakets der Binnenmarktstrategie mit Blick auf eine Kultur der Rechtstreue und der intelligenten Durchsetzung[9] sind. Die Kommission sieht diese Zusammenkünfte als eine Chance, die Umsetzung, Durchführung und Anwendung des EU-Rechts zu verbessern. Die Dialoge bieten auch eine Gelegenheit, zusammen mit den Mitgliedstaaten zu erörtern, wie die Herausforderungen der Durchsetzung des EU-Rechts proaktiv angegangen werden können. In diesem Zusammenhang versetzt der Dialog gemäß der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt, zusammen mit anderen Indikatoren, die Kommission in die Lage, die problematischen Branchen und strukturellen Probleme in den Mitgliedstaaten besser zu erkennen.

Angesichts der Rolle der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt bei der Vermeidung von Hindernissen für den Binnenmarkt für Waren hat die Kommission im Rahmen des Dienstleistungspakets kürzlich einen Legislativvorschlag für ein eigenständiges Notifizierungsinstrument im Dienstleistungsbereich vorgestellt. Ziel ist, das bestehende Notifizierungsverfahren der Dienstleistungsrichtlinie[10] zu modernisieren und eine weiter vorgelagerte Prüfung der Berechtigung und Verhältnismäßigkeit neuer nationaler Vorschriften zu ermöglichen, die möglicherweise den freien Dienstleistungsverkehr einschränken; ferner kann durch den Dialog mit den Mitgliedstaaten auch die Frage der Vereinbarkeit geklärt werden, bevor die vorgeschlagene Vorschrift verabschiedet wird[11].

In Anbetracht ihres großen Anwendungsbereichs (der alle Erzeugnisse – industrielle, landwirtschaftliche und Fischereierzeugnisse sowie die Dienste der Informationsgesellschaft umfasst) leistet die Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt auch einen Beitrag zur

---

8 Compliance-Dialog bezeichnet strukturierte / strategische Zusammenkünfte mit den Mitgliedstaaten, die regelmäßig anberaumt werden, um Kenntnis über den Stand der Dinge bei der Binnenmarktintegration in dem betreffenden Mitgliedstaat, insbesondere über die Situation in Bezug auf die Umsetzung und laufende Vertragsverletzungsverfahren, zu erhalten.

9 Siehe den Abschnitt *„Eine Kultur der Rechtstreue und der intelligenten Durchsetzung schaffen und dabei den Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen ausbauen*“ der Binnenmarktstrategie, http://ec.europa.eu/growth/single-market/strategy_de.

10 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.

11 Siehe den *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*, COM(2016) 821.

Förderung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs in aufstrebenden Branchen der digitalen Wirtschaft und zur Vermeidung der Entstehung von Handelshemmnissen auf dem digitalen EU-Binnenmarkt. Das Notifizierungsverfahren der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt trägt zum Aufbau eines stärkeren und besser vernetzten digitalen Binnenmarkts bei. Was die kollaborative Wirtschaft betrifft, so will die Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt verhindern, dass die Mitgliedstaaten ungerechtfertigte und unverhältnismäßige Anforderungen an den Marktzugang stellen[12].

1. ENTWICKLUNGEN IN DEN JAHREN 2014-2015

1.1. Anwendung des Notifizierungsverfahrens im Kontext der „besseren Rechtsetzung" und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Bereits im Jahr 2002 hat die Kommission in ihrer Mitteilung „*Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union*"[13] hervorgehoben, dass der durch die Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt eingeführte Mechanismus der vorbeugenden Kontrolle ganz wesentlich zur Verbesserung nationaler Regelungen für Produkte und Dienste der Informationsgesellschaft beiträgt. Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen des Notifizierungsverfahrens zielt darauf ab, einen klareren Rechtsrahmen für die Wirtschaftsakteure zu gewährleisten.

Im Rahmen des Aktionsplans der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds[14] wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, zusammen mit den notifizierten Entwürfen Folgenabschätzungen (oder deren Ergebnisse) vorzulegen, sofern solche Folgenabschätzungen intern vorgenommen wurden. Die Erarbeitung solcher Folgenabschätzungen regt die Mitgliedstaaten dazu an, sich im Voraus mit dem am besten geeigneten Instrument zu befassen, und erleichtert es der Kommission, die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen zu prüfen. Im Berichtszeitraum haben die Mitgliedstaaten Folgenabschätzungen für 356 Notifizierungen (fast 25 % der Notifizierungen insgesamt) vorgelegt. Im Vergleich zu den beiden Vorjahren, in denen die Mitgliedstaaten 314 Folgenabschätzungen zu 1439 Notifizierungen (ca. 22 % der Notifizierungen insgesamt) übermittelt haben, stellt dies einen leichten Anstieg dar.

1.2. Nutzung des Notifizierungsverfahrens zur Förderung der gegenseitigen Anerkennung

Die Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt trägt zu Verbesserungen bei der gegenseitigen Anerkennung bei. Die Bewertung nationaler Vorschriften (bevor diese angenommen werden) im Lichte der Artikel 34-36 AEUV und des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung sowie die Empfehlungen der Kommission, gegebenenfalls eine Binnenmarktklausel in die notifizierten Entwürfe nationaler Vorschriften aufzunehmen, verringern die Gefahr, dass durch diese Vorschriften neue ordnungspolitische Hindernisse für den Handel entstehen. Dieser vorbeugende Mechanismus könnte durch einen Korrekturmechanismus ergänzt werden für den Fall, dass Behörden – wenn sie unter Zugrundelegung nationaler Vorschriften in Einzelfällen entscheiden – den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung fehlerhaft anwenden. Aus diesem Grunde wird dieser Bericht zusammen mit dem „Binnenmarktpaket für Waren" angenommen, das eine Binnenmarktstrategie-Folgeinitiative enthält, die der gegenseitigen Anerkennung im Bereich der Waren einen wichtigen Impuls geben soll. Ziel

---

12 Siehe die *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Die Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft*, COM(2016) 356 final.

13 Siehe oben, Fußnote 2.

14 Siehe oben, Fußnote 2.

ist, für die Wirtschaftsakteure eine freiwillige Erklärung über die gegenseitige Anerkennung einzuführen und die reibungslose Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung zu erleichtern. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass nationale Vorschriften über ihren gesamten Lebenszyklus keine ungerechtfertigten Hindernisse für den Handel schaffen.

1.3. Verbesserung des Notifizierungsverfahrens

Eines der Ziele der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt ist, Wirtschaftsakteure, auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU), im Voraus über geplante technische Vorschriften in den Mitgliedstaaten zu unterrichten, um ihnen zu ermöglichen, sich Gehör zu verschaffen und ihre Aktivitäten zeitgerecht an künftige technische Vorschriften anzupassen[15]. Die große Zahl von Beiträgen zu Notifizierungen, die von den Beteiligten eingeht, zeigt, dass dieses Mitspracherecht ausgiebig genutzt wird, was wiederum der Kommission und den nationalen Behörden bei der Ermittlung von Handelshemmnissen zugute kommt.

In ihrem fortwährenden Bestreben um mehr Transparenz und Effizienz hat die Kommission 2015 eine neue Funktionalität für das Informationssystem über technische Vorschriften („Technical Regulation Information System" – TRIS)[16] erarbeitet. Diese neue Funktionalität wurde im Juni 2016 integriert und bewirkt, dass jeder die TRIS-Website nutzen kann, um dort Beiträge („Contributions") zu allen Notifizierungen innerhalb der Stillhaltefrist gemäß Artikel 6 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt einzustellen.

Die Nutzer haben die Möglichkeit, ihren Beitrag vertraulich und nur für die Dienststellen der Kommission einsehbar einzustellen. Das neue Tool „*Contributions*" bietet ferner die Möglichkeit, schnell und einfach Zugang zu den Beiträgen anderer Beteiligter zu erhalten (sofern diese nicht als vertraulich gekennzeichnet sind), was die Beiträge auch außerhalb der Kommission sichtbarer macht.

Alle über diesen neuen Mechanismus eingereichten Beiträge werden unverzüglich an die zuständigen Dienststellen der Kommission weitergeleitet, was eine Verbesserung der Effizienz des Verfahrens darstellt. In der Zwischenzeit erhalten die Nutzer, die einen Beitrag einstellen, eine automatische Eingangsbestätigung über die per E-Mail versandte Beitragsempfangsbestätigung.

1.4. Rechtsprechung zur Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt

Im Bezugszeitraum hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) zwei wichtige Entscheidungen mit Bezug auf die Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt und die darin festgeschriebenen Verpflichtungen getroffen, die zur Klärung einiger Aspekte der Richtlinie beitragen und eine bessere Definition einiger Anforderungen ermöglichen.

In der Rechtssache C-307/13 (Ivansson u. a.)[17] hat der Gerichtshof entschieden, dass, wenn der Zeitpunkt für die Anwendung der genannten nationalen Maßnahme geändert wurde und diese Änderung wesentlich ist, der Entwurf der technischen Vorschrift unter die Pflicht zur Mitteilung an die Kommission nach Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt fällt („*Die Mitgliedstaaten übermitteln den*

---

15 Siehe Erwägungsgrund Nr. 7 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt.

16 http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/de/

17 Der Gerichtshof wurde mit der Rechtssache befasst im Hinblick auf ein Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung von Artikel 8 Absatz 1 der früheren Richtlinie 98/34/EG (ABl. L 204, 1998, S. 37) in Bezug auf die Verpflichtung, der Kommission jegliche Änderungen an zuvor gemäß der o. g. Richtlinie notifizierten Entwürfen mitzuteilen, die den Anwendungsbereich ändern, den ursprünglichen Zeitpunkt für die Anwendung vorverlegen, Spezifikationen oder Vorschriften hinzufügen oder verschärfen.

Entwurf der technischen Vorschriften ein weiteres Mal an die Kommission […], wenn sie an dem Entwurf einer technischen Vorschrift wesentliche Änderungen vornehmen, die den Anwendungsbereich ändern, den ursprünglichen Zeitpunkt für die Anwendung vorverlegen, Spezifikationen oder Vorschriften hinzufügen oder verschärfen."). Der Gerichtshof fügte hinzu, dass der Verstoß gegen diese Verpflichtung ein Verfahrensmangel beim Erlass der betreffenden technischen Vorschriften ist, der zur Unanwendbarkeit dieser technischen Vorschriften führt, so dass diese dem Einzelnen nicht entgegengehalten werden können.

In der Rechtssache C-98/14 (Berlington Hungary u. a.)[18] hat der Gerichtshof entschieden, dass steuerrechtliche Vorschriften wie die im Ausgangsverfahren streitigen, die von keiner technischen Spezifikation oder sonstigen Vorschrift begleitet werden, deren Einhaltung sie sicherstellen sollen, nicht als „*technische De-facto-Vorschriften*" (Artikel 1 Buchstabe f der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt) eingestuft werden können und dass der Ausdruck „*technische De-facto-Vorschriften*" nicht die steuerlichen Maßnahmen selbst, sondern die damit verbundenen technischen Spezifikationen oder sonstigen Vorschriften bezeichnet.

Der Gerichtshof hat ferner erklärt, dass nationale Rechtsvorschriften, die den Betrieb von Geldspielautomaten außerhalb von Spielkasinos verbieten, „technische Vorschriften" im Sinne von Artikel 1 Buchstabe f der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt sind, die als Entwurf gemäß Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 1 dieser Richtlinie übermittelt werden müssen. Der Gerichtshof hat entschieden, dass „*eine nationale Maßnahme, nach der ausschließlich Spielkasinos bestimmte Glücksspiele veranstalten dürfen, eine „technische Vorschrift" im Sinne von Artikel [1 Buchstabe f der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt] darstellt, soweit sie die Art oder die Vermarktung der in diesem Zusammenhang verwendeten Erzeugnisse wesentlich beeinflussen kann*".

Der Gerichtshof hat ferner entschieden, dass Artikel 5 und 6 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt, die die Verfahrensschritte des Notifizierungsverfahrens darlegen, „*dem Einzelnen keine Rechte verleihen sollen, so dass ein Verstoß gegen diese Artikel durch einen Mitgliedstaat auf der Grundlage des Unionsrechts nicht zu einem Anspruch des Einzelnen führt, von dem betreffenden Mitgliedstaat Ersatz für den ihm infolge dieses Verstoßes entstandenen Schaden zu erhalten*".

Diese Urteile haben mehr Klarheit in Bezug auf die Auslegung der Artikel 1, 5 und 6 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt gebracht, insbesondere im Hinblick auf die Mitteilung von Änderungen an bereits notifizierten Rechtsvorschriften, den Ausdruck „technische Vorschrift" und die Tatsache, dass Verfahrensverstöße keinen Anspruch auf Schadensersatz begründen. Dies wird den Mitgliedstaaten und der Kommission helfen, die Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt besser anzuwenden.

2. ANWENDUNG DES NOTIFIZIERUNGSVERFAHRENS

1.5. Wirksamkeit: allgemeiner Überblick

► <u>Umfang der Notifizierungen und beteiligte Branchen</u>

Im Zeitraum von 2014 bis 2015 gingen bei der Kommission 1382 Notifizierungen ein (655 im Jahr 2014 und 727 im Jahr 2015)[19]. Dies stellt im Vergleich zu den beiden Vorjahren einen leichten Rückgang dar (1484 Notifizierungen).

---

[18] Der Gerichtshof wurde mit der Rechtssache im Hinblick auf ein Vorabentscheidungsersuchen u. a. in Bezug auf die Auslegung der Artikel 1, 8 und 9 der früheren Richtlinie 98/34/EG befasst. Der Fall betraf Vorschriften im Bereich der Geldspielautomaten.

[19] Diese Zahlen umfassen keine Notifizierungen aus den Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), die das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) unterzeichnet haben, sowie aus der Schweiz und der Türkei. Im Berichtszeitraum wurden von diesen Ländern

Dabei sind bei der Zahl der Notifizierungen ausgeprägte Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen; einige Mitgliedstaaten legten pro Jahr durchschnittlich mehr als 50 Notifizierungen vor, andere dagegen weniger als zehn Notifizierungen pro Jahr. Wenn sich diese Differenz teilweise durch einen unterschiedlichen staatlichen Aufbau (z. B. im Hinblick auf regionale/lokale Behörden mit Regulierungsbefugnis), durch mangelndes Bewusstsein oder ein höheres/geringeres Maß an Regelungsaktivitäten erklärt, so gibt sie doch Anlass zu Bedenken, was die vollständige Einhaltung der Notifizierungspflichten durch einige Mitgliedstaaten betrifft. Sie lässt sich auch durch die Tatsache erklären, dass einige nationale Regulierungsbehörden das Notifizierungsverfahren der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt, und insbesondere die erforderliche dreimonatige Stillhaltepflicht bei der Planung ihrer ordnungspolitischen Entscheidungsfindung, nicht beachten.

Mitgliedstaaten	2014	2015
Österreich	38	43
Belgien	20	20
Bulgarien	6	13
Kroatien	10	4
Zypern	14	3
Tschechische Republik	26	37
Dänemark	29	39
Estland	18	17
Finnland	34	37
Frankreich	49	69
Deutschland	50	61
Griechenland	7	8
Ungarn	24	22
Irland	6	2
Italien	29	20
Lettland	15	21
Litauen	4	8
Luxemburg	2	1
Malta	5	1
Niederlande	59	44
Polen	25	36
Portugal	7	22
Rumänien	24	17
Slowakei	23	35
Slowenien	8	6
Spanien	21	30
Schweden	38	32
Vereinigtes Königreich	64	79

Es besteht eine Korrelation zwischen der Größe der Mitgliedstaaten und der Zahl der Notifizierungen, wobei die größten Mitgliedstaaten im Allgemeinen mehr Notifizierungen vorlegen als die mittelgroßen und kleinen Mitgliedstaaten. Dies lässt sich zum Teil durch eine größere Zahl von regionalen und lokalen Behörden erklären, die verpflichtet sind, ihre

85 Notifizierungen vorgelegt (44 von EFTA/EWR-Staaten, 22 von der Türkei und 19 von der Schweiz). Mehr Informationen zu diesen Notifizierungen sind Anhang 3 zu entnehmen.

Entwürfe für technische Vorschriften zu notifizieren. Allerdings trifft dies nicht immer zu: So haben z. B. in einigen Fällen mittelgroße Mitgliedstaaten mehr Notifizierungen vorgelegt als manche größeren Mitgliedstaaten.

Wie im vorhergehenden Berichtszeitraum entfielen die meisten Notifizierungen auf das Baugewerbe. Viele Maßnahmen betrafen die Energieeffizienz von Gebäuden und Betonkonstruktionen, Straßenbeläge und deren Bestandteile sowie den Brandschutz für Gebäude.

Wie im vorangegangenen Berichtszeitraum rangierte der Bereich **Agrarerzeugnisse, Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse und andere Lebensmittel** erneut hinter dem Baugewerbe an zweiter Stelle. In dieser Kategorie betrafen mehrere Maßnahmen die Themen Lebensmittelhygiene, Inhaltsstoffe und Kennzeichnung von Lebensmitteln und Getränken, Lebensmittelverpackungen, Mindestpreis für alkoholische Getränke, Inhaltsstoffe und Inverkehrbringen alkoholischer und alkoholfreier Getränke sowie Qualitäts- und Herkunftskennzeichen.

Auch in der **Telekommunikationsbranche** (Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen, Schnittstellen für Funkanlagen, Hardware- und Softwarestandards für die Erhebung, Verwaltung und Nutzung der Daten, die von in Fahrzeugen installierten elektronischen Geräten (Blackbox) erfasst werden) kam es zu zahlreichen Notifizierungen.

Eine Reihe von Notifizierungen betraf Produkte und Dienste im **Glücksspielbereich**.

Und schließlich gab es eine Reihe von Notifizierungen im **Umweltsektor** (vor allem Verpackungen und Verpackungsabfall, wiederverwertbare Erzeugnisse, Verwertung biologisch abbaubarer Abfälle) (siehe Anhang 2.3).

► **<u>Von der Kommission in ihren Reaktionen geprüfte Fragen</u>**

In Bezug auf die **nicht harmonisierten Bereiche**, in denen – aufgrund fehlenden Sekundärrechts – die Artikel 34 bis 36 (freier Warenverkehr) sowie die Artikel 49 und 56 (Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingehalten werden müssen, sollten die Mitgliedstaaten durch die Reaktionen der Kommission – nach Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme entsprechend der Rechtsprechung des Gerichtshofs – auf potenzielle Handelshemmnisse aufmerksam gemacht werden. Die Kommission wollte dadurch für die Einhaltung der genannten Grundsätze sorgen; zudem ersuchte sie die Mitgliedstaaten erneut, Klauseln über die gegenseitige Anerkennung in jeden Entwurf für technische Vorschriften außerhalb des harmonisierten Bereichs aufzunehmen.

Bei den nationalen Maßnahmen, die zum Teil in **harmonisierte Bereiche** fallen, sollte mit den Reaktionen sichergestellt werden, dass die nationalen Maßnahmen mit dem Sekundärrecht der EU in Einklang stehen.

- In den Jahren 2014 und 2015 legten die Mitgliedstaaten 303 Notifizierungen (151 im Jahr 2014 und 152 im Jahr 2015) zu Entwürfen für technische Vorschriften im **Baugewerbe** vor. Diese Entwürfe betrafen alle Arten von Bauprodukten, u. a. Brückenkonstruktionen und Fahrbahnen mit Zementbetondecke, Dachdeckungen bei geneigten Dächern von Gebäuden, Feuerlösch- und Rettungsvorrichtungen, Wärmedämmung, synthetische Füllstoffe, Betonkonstruktionen, Elektroinstallationen auf und in Betonkonstruktionen sowie metallene Werkstoffe im Kontakt mit Trinkwasser.

  Insbesondere prüfte die Kommission Notifizierungen zu Entwürfen für technische Vorschriften zur Festlegung zusätzlicher technischer Anforderungen oder Tests für

Bauprodukte, welche den freien Warenverkehr von mit dem CE-Kennzeichen versehenen Produkten behinderten. Die notifizierten Entwürfe wurden in erster Linie anhand der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates[20] geprüft.

Die Kommission prüfte Entwürfe zu Rechtsvorschriften, mit denen der Einbau von Öl- und Erdgasheizungen in Neubauten untersagt wurde, es sei denn, diese werden ausschließlich mit Energie aus erneuerbaren Quellen betrieben. Die Notifizierung zu diesem Entwurf wurde anhand der Richtlinie 2009/142/EG über Gasverbrauchseinrichtungen[21] und der Richtlinie 92/42/EWG über die Wirkungsgrade von mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen[22] beschickten neuen Warmwasserheizkesseln geprüft.

Technische Vorschriften mit Bezug auf die Energieeffizienz von Gebäuden wurden anhand der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz[23], der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden[24] und der Richtlinie 2009/125/EG zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte[25] geprüft.

Außerdem prüfte die Kommission den Entwurf zu einer Rechtsvorschrift über die Anforderungen an Autobahnkommunikationsausrüstungen. Der notifizierte Entwurf wurde anhand der Richtlinie 1999/5/EG[26], der Richtlinie 2006/95/EG[27] und der Richtlinie 2004/108/EG[28] geprüft.

- Für die **Agrar-, Fischerei- und Lebensmittelbranche** legten die Mitgliedstaaten in der Zeit von 2014 bis 2015 266 Notifizierungen (133 im Jahr 2014 und 133 im Jahr 2015) zu Entwürfen für technische Vorschriften vor. Diese Entwürfe betrafen u. a. Lebensmittelkontaktmaterialien, Energydrinks, Transfettsäuren in Lebensmitteln, Weine und Spirituosen, Qualitätskennzeichen für Lebensmittel, den Schutz von Tieren und das Inverkehrbringen von Pelzprodukten.

---

20 Verordnung Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates, ABl. L 88 vom 4.4.2011, S. 5-43.

21 Richtlinie 2009/142/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über Gasverbrauchseinrichtungen, ABl. L 330 vom 16.12.2009, S. 10-27.

22 Richtlinie 92/42/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 über die Wirkungsgrade von mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickten neuen Warmwasserheizkesseln, ABl. L 167 vom 22.6.1992, S. 17-28.

23 Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG, ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 1-56.

24 Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. L 153 vom 18.6.2010, S. 13-35.

25 Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte, ABl. L 285 vom 31.10.2009, S. 10-35.

26 Richtlinie 1999/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 1999 über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerkennung ihrer Konformität, ABl. L 91 vom 7.4.1999, S. 10-28.

27 Richtlinie 2006/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen, ABl. L 374 vom 27.12.2006, S. 10-19.

28 Richtlinie 2004/108/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die elektromagnetische Verträglichkeit, ABl. L 390 vom 31.12.2004, S. 24-37.

Bestimmte Mitgliedstaaten legten Notifizierungen zu Entwürfen für Vorschriften zur Festlegung von Kennzeichen vor, die die Qualität eines Produkts mit ihrem Herkunftsort in Verbindung bringen. Diese Notifizierungen wurden anhand der AEUV-Vorschriften über den freien Warenverkehr und anhand der Verordnung (EG) Nr. 1151/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel[29] geprüft.

Im betreffenden Zeitraum prüfte die Kommission zahlreiche Notifizierungen mit Bezug auf die Lebensmittelhygiene und veröffentlichte detaillierte Stellungnahmen und Bemerkungen zu deren Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene[30], der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs[31] und der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs[32].

Weitere Notifizierungen betrafen die Kennzeichnung von Lebensmitteln; die Kommission bewertete ihre Übereinstimmung mit der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel[33] und zwar insbesondere mit den Bestimmungen zur Nährwertdeklaration oder sonstigen branchenspezifischen Bestimmungen zur Verbraucherinformation[34].

- Im Hinblick auf die **Dienste der Informationsgesellschaft** erfolgten 69 Notifizierungen (25 im Jahr 2014 und 44 im Jahr 2015). Zahlreiche Notifizierungen gab es im Bereich der Glücksspieldienste, weitere bezogen sich u. a. auf das Urheberrecht im digitalen Umfeld, audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, den elektronischen Geschäftsverkehr, elektronische Signaturen und andere Vertrauensdienste.
- Im Bereich **Messwesen** gab es 67 Notifizierungen (37 im Jahr 2014 und 30 im Jahr 2015). Diese Entwürfe betrafen verschiedene Arten von Messgeräten, beispielsweise

29 Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 1-29.

30 Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene, ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 1-54.

31 Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs, ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 55-205.

32 Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs, ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 206-320.

33 Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission, ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18-63.

34 Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1184/2006 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 104/2000 des Rates, ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 1-21.

Messgeräte für Gas, Strom und Heizung, Taxameter und Prismenrefraktometer; sie enthielten spezifische Anforderungen, denen diese Geräte genügen mussten. Die Notifizierungen mit Bezug auf Gas-, Strom- und Heizungsmessgeräte sowie Taxameter wurden in erster Linie anhand der Richtlinie 2004/22/EG über Messgeräte[35] bewertet. Neu waren Projekte für neuartige intelligente Messsysteme, die ebenfalls der Richtlinie 2004/22/EG unterliegen und besonders komplex sind, da ihre technische Bauweise im Zusammenhang mit Aspekten der Information und Kommunikation, des Datenschutzes und der Sicherheit zu sehen ist.

- Für die **Chemiebranche** gingen 69 Notifizierungen (33 im Jahr 2014 und 36 im Jahr 2015) bei der Kommission ein. Der größte Teil der Notifizierungen betraf Biozidprodukte, Düngemittel, Pflanzenschutzmittel und Produkte, die in den Anwendungsbereich der REACH-Verordnung fallen; sie wurden in erster Linie anhand der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)[36], der Biozidprodukte-Verordnung[37] und der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln[38] bewertet.
- Für die **Umweltbranche** prüfte die Kommission 86 Entwürfe für Vorschriften (42 im Jahr 2014 und 44 im Jahr 2015). Einige notifizierte Entwürfe betrafen Verpackungsabfall und erweckten Zweifel in Bezug auf ihre Übereinstimmung mit den harmonisierten EU-Rechtsvorschriften, insbesondere mit der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle[39] (beispielsweise hinsichtlich der Anforderungen für ein Verbot von leichten Kunststofftragetaschen) und, in Bezug auf die nicht harmonisierten Aspekte, mit den Artikeln 34 bis 36 AEUV (beispielsweise hinsichtlich der Klausel über die gegenseitige Anerkennung oder hinsichtlich der Anwendung nationaler Normen für Einweg-Plastiktaschen oder -geschirr).

Darüber hinaus konnte durch das Notifizierungsverfahren der Kommission verhindert werden, dass die Mitgliedstaaten in Branchen, für die eine Harmonisierung auf europäischer Ebene vorgesehen oder im Gange war, gegensätzliche nationale Maßnahmen einführten. Nach Artikel 6 Absatz 3 und Absatz 4 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt hat die Kommission den notifizierenden Mitgliedstaat aufgefordert, die Annahme notifizierter Entwürfe für technische Vorschriften in folgenden Bereichen um zwölf Monate nach Eingang der Notifizierung zu verschieben: elektronische Signaturen, elektronische Archivierung, elektronische Einschreiben, elektronische Zeiterfassung und Zertifizierungsdienste (Notifizierungen 2013/584/B und 2013/585/B) und Anforderungen an Milch und Milcherzeugnisse, Speiseeis sowie Speisefette und -öle (Notifizierung 2015/169/CZ).

---

35 Richtlinie 2004/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über Messgeräte, ABl. L 135 vom 30.4.2004, S. 1-80.

36 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1-849.

37 Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten, ABl. L 167 vom 27.6.2012, S. 1-123.

38 Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates, ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 1-50.

39 Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10-23.

Demzufolge hilft die Transparenzrichtlinie, eine Fragmentierung des Binnenmarktes in Bereichen zu verhindern, die für eine Harmonisierung vorgesehen sind oder in denen diese bereits begonnen hat, und zielt darauf ab, den Rechtsrahmen für Wirtschaftsakteure berechenbarer und stabiler zu machen.

► Positive Beispiele, die die Auswirkungen der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt verdeutlichen

- 2014 nahm die Kommission ausführlich zu einer italienischen Notifizierung Stellung, die ein Regional-Logo betraf, das den Ursprung einer Vielzahl von Produkten mit deren Qualität in Verbindung brachte. Die Kommission wandte ein, dass diese Maßnahme nicht mit Artikel 34 AEUV vereinbar sei, da sie Verbraucher dazu animieren könnte, nationale Produkte anstelle und damit zum Schaden von importierten Erzeugnissen zu kaufen. Im Anschluss an einen diesbezüglichen Dialog beseitigten die italienischen Behörden das Handelshemmnis, indem sie die Bezugnahme auf den Ursprung der durch den notifizieren Entwurf erfassten Produkte entfernten.
- 2014 legte Ungarn die Notifizierung des Entwurfs einer Maßnahme vor, die Kontrollen einführen wollte, die sicherstellen, dass die beteiligten Wirtschaftsakteure Umsatzsteuer auf in Ungarn vermarktete Weinerzeugnisse ohne geografische Ursprungsbezeichnung entrichtet haben. Für diese Kontrollen sollte eine Gebühr erhoben werden. Die Kommission veröffentlichte eine ausführliche Stellungnahme, in der sie erklärte, dass die Erhebung einer Umsatzsteuer-Kontrollgebühr nicht mit der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse[40] vereinbar sei. Im Anschluss an die Annahme der Maßnahme durch die ungarischen Behörden leitete die Kommission eine Untersuchung ein, die letztlich aufgrund der Tatsache eingestellt wurde, dass die strittige Maßnahme seit dem 31. Juli 2017 außer Kraft ist (da sie von den ungarischen Behörden nicht verlängert wurde). Das Notifizierungsverfahren hat sich demnach als hilfreich erwiesen, um ein Handelshemmnis festzustellen, das schließlich durch eine Untersuchung beseitigt wurde.
- 2015 legten die französischen Behörden der Kommission die Notifizierung des Entwurfs einer Maßnahme vor, die ein Logo für industrielle und handwerkliche, durch eine geografische Ursprungsbezeichnung geschützte Produkte vorsah. Die Kommission veröffentlichte eine ausführliche Stellungnahme des Inhalts, dass die Einführung eines Logos – das aus den blau und rot umrandeten Kürzeln „IG“ [indication géographique – geografische Ursprungsbezeichnung] mit dem Zusatz „FRANCE“ bestand – geeignet ist, eine „Maßnahme gleicher Wirkung“ gemäß Artikel 34 AEUV darzustellen. Die Kommission war insbesondere der Auffassung, dass dieses Logo – das den französischen Ursprung der in Frage stehenden Produkte betonte – über das Ziel der Authentifikation des spezifischen lokalen oder regionalen Ursprungs eines Produkts hinausgehe und daher die Verbraucher animieren könnte, diese Produkte anstelle der Produkte aus anderen Mitgliedstaaten zu kaufen. Die französischen Behörden haben diese Einwände gelten lassen und den Logo-Entwurf in einer Weise geändert, die für die Kommission annehmbar war.

[40] Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671-854.

- 2015 notifizierte Frankreich den Entwurf einer technischen Vorschrift, die die erwartete Leistung von persönlichen Schutzausrüstungen (PSA) für den Schutz von Betreibern und Arbeitern vor synthetischen Pflanzenschutzmitteln festlegte und entsprechende Tests vorschlug. Die Kommission veröffentlichte eine ausführliche Stellungnahme, in der sie ihre Bedenken in Bezug auf die im notifizierten Entwurf enthaltene Klausel über die gegenseitige Anerkennung darlegte. Diesem notifizierten Entwurf zufolge konnte jedes Instrument eingesetzt werden, um nachzuweisen, dass Schutzanzüge den grundlegenden Gesundheits- und Sicherheitsanforderungen der Richtlinie des Rates 89/686/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für persönliche Schutzausrüstungen[41] PSA-Richtlinie) entsprechen – unter der Voraussetzung, dass dieses Instrument dasselbe Schutzniveau für Betreiber und Arbeiter gewährleistet wie die Testbedingungen und Informationsanforderungen des französischen Entwurfs. Die Kommission war der Auffassung, dass diese Bestimmung die Testbedingungen und Informationsanforderungen des notifizierten Texts in der Praxis verbindlich machen würde, was einen Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 1 der PSA-Richtlinie bedeutete: „*Die Mitgliedstaaten dürfen das Inverkehrbringen von PSA oder Bestandteilen von PSA, die mit der vorliegenden Richtlinie in Einklang stehen und mit der CE-Kennzeichnung versehen sind, mit der ihre Konformität mit allen Bestimmungen dieser Richtlinie einschließlich der Bescheinigungsverfahren nach Kapitel II angezeigt wird, nicht verbieten, beschränken oder behindern.*“ Die französischen Behörden haben den Text entsprechend geändert und so den Bedenken der Kommission Rechnung getragen.
- 2014 legte das Vereinigte Königreich die Notifizierung eines Entwurfs vor, der vorschrieb, dass Autobahnkommunikationsausrüstungen der Niederspannungsrichtlinie (NSR)[42], der Richtlinie über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (R&TTE)[43] und der Richtlinie über die elektromagnetische Verträglichkeit (EMV)[44] sowie darüber hinaus einer Reihe harmonisierter freiwilliger Normen entsprechen sollten. Die Kommission veröffentlichte eine ausführliche Stellungnahme, in der sie daran erinnerte, dass – wenn Produkte in den Anwendungsbereich bestimmter harmonisierter Gemeinschaftsvorschriften, die (wie die NSR, die EMV und die R&TTE) eine CE-Kennzeichnung vorsehen, fallen – diese diesen Rechtsvorschriften entsprechen müssen und nicht den Bestimmungen des notifizierten Entwurfs unterliegen sollten, der dieselben Risiken regelt. Das Vereinigte Königreich hat den Entwurf geändert, indem die Anforderung der Einhaltung harmonisierter freiwilliger Normen entsprechend der CE-Kennzeichnungsrichtlinien aus dem gesamten notifizierten Entwurf entfernt wurde.

► **Am häufigsten behandelte Hemmnisse**

41 Richtlinie 89/686/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für persönliche Schutzausrüstungen, ABl. L 399 vom 30.12.1989, S. 18-38.

42 Richtlinie 2014/35/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung elektrischer Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen auf dem Markt, ABl. L 96 vom 29.3.2014, S. 357-374.

43 Richtlinie 1999/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 1999 über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerkennung ihrer Konformität, ABl. L 091 vom 7.4.1999, S. 10-28.

44 Richtlinie 2004/108/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die elektromagnetische Verträglichkeit und zur Aufhebung der Richtlinie 89/336/EWG, ABl. L 390 vom 31.12.2004, S. 24-37.

Eines der Ziele der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt ist, Bereiche zu ermitteln, in denen es wiederholt zu Hindernissen für den freien Warenverkehr und den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft kommt, und einen neuen Harmonisierungsbedarf festzustellen, um ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen[45].

In diesem Zusammenhang hat die Kommission im Untersuchungszeitraum mehrere Hindernisse ermittelt, die wiederholt in notifizierten Entwürfen von Vorschriften auftreten; die häufigsten werden im Folgenden aufgeführt.

Klauseln über die gegenseitige Anerkennung

Die Kommission musste häufig auf Notifizierungen von technischen Vorschriften reagieren, in denen die Klausel über die gegenseitige Anerkennung fehlte oder nicht den in der „Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen – Erleichterung des Marktzugangs für Waren in einem anderen Mitgliedstaat: praktische Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung“ (2003/C 265/02) festgelegten Vorgaben entsprach. Einige Mitgliedstaaten begründeten das Fehlen der Klausel über die gegenseitige Anerkennung in ihren Entwürfen mit dem Hinweis, dass eine allgemeine Klausel über die gegenseitige Anerkennung im Basisrechtsakt enthalten sei. In diesen Fällen hat die Kommission den notifizierenden Mitgliedstaaten dennoch empfohlen, eine direkte Bezugnahme auf die im Basisrechtsakt enthaltene Klausel über die gegenseitige Anerkennung in die notifizierten Entwürfe aufzunehmen, um die erforderliche Rechtssicherheit für Unternehmer zu gewährleisten.

Unzureichende Rechtsetzungstechnik – Wiederholung von Bestimmungen der EU-Verordnungen

Eines der häufigsten Probleme, die die Kommission in ihren auf der Grundlage der im Bereich der Lebensmittelhygiene geltenden EU-Verordnungen veröffentlichten, ausführlichen Stellungnahmen angesprochen hat, war die Praxis, in den notifizierten Entwürfen für technische Vorschriften – häufig in Teilen und in unvollständiger Weise – die Bestimmungen zu wiederholen, die in den geltenden EU-Verordnungen festgelegt sind. Nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union hat eine Verordnung allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Artikel 288 AEUV). Folglich dürfen die Mitgliedstaaten in den Bereichen, die durch unmittelbar geltende EU-Rechtsvorschriften geregelt sind, keine Vorschriften erlassen – auch keine Vorschriften gleichen Wortlauts, da diese eine korrekte Anwendung der EU-Rechtsvorschrift behindern und Unsicherheit hinsichtlich der vollständigen Anwendung des einschlägigen EU-Rechts bewirken würden.

Nicht korrekte Umsetzung der in den Lebensmittelhygiene-Verordnungen vorgesehenen Ausnahmeregelungen

Auch in Bezug auf die Umsetzung der Ausnahmeregelungen und Flexibilitätsklauseln der drei Verordnungen (z. B. von Artikel 1 Absätze 3 und 5 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs) durch die notifizierenden Mitgliedstaaten wurden mehrere potenzielle Verstöße festgestellt. Die Mitgliedstaaten haben die Ausnahmeregelungen falsch oder in einer Weise umgesetzt, die weit über das hinausgeht, was in der Ausnahmeregelung vorgesehen ist.

Ungerechtfertigte Hemmnisse für Dienste der Informationsgesellschaft

In Bereich der Dienste der Informationsgesellschaft hat die Kommission wiederholt auftretende Probleme bei der Notifizierung von Entwürfen im Bereich der Glücksspieldienste

[45] Siehe Erwägungsgrund Nr. 15 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt.

festgestellt. Dies hatte die Veröffentlichung von 14 ausführlichen Stellungnahmen (6 im Jahr 2014 und 8 im Jahr 2015) zur Folge, die vor allem ungerechtfertigte oder unverhältnismäßige Beschränkungen des freien Verkehrs von Dienstleistungen und die Niederlassungsfreiheit gemäß Artikel 49 und 56 AEUV betrafen. So machte die Kommission beispielsweise Bemerkungen zu den Bedingungen für die Gewährung von Monopolen und die Lizenzerteilung für Glücksspielanbieter, zu den Anforderungen in Bezug auf die Niederlassung des Dienstleistungsanbieters oder seiner IKT-Infrastruktur in einem Mitgliedstaat oder zur Sperrung von Websites.

Andere Themen, die wiederholt in den ausführlichen Stellungnahmen zum Glücksspielbereich angesprochen wurden, betrafen die Einhaltung der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG sowie Einschränkungen des freien Warenverkehrs (Artikel 34-36 AEUV) und Verstöße gegen produktbezogene sekundäre Rechtsvorschriften wie die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten, die Maschinenrichtlinie 2006/42/EG, die Richtlinie 1999/5/EG über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen, die Richtlinie 2014/30/EU über die elektromagnetische Verträglichkeit und die Niederspannungsrichtlinie 2014/35/EU. So äußerte die Kommission beispielsweise Bedenken in Bezug auf die Anforderung einer CE-Kennzeichnung, die Bewertungen durch Konformitätsbewertungsstellen oder zur Nichtanerkennung von ausländischen Konformitätsbewertungsstellen.

Normen – Einführung der obligatorischen Anwendung, Anforderung zusätzlicher Testmethoden

Ein weiteres sich wiederholendes Problem ist die Praxis, freiwillige, harmonisierte EU-Normen obligatorisch zu machen, indem sie in nationale Rechtsvorschriften einbezogen werden.

In diesem Zusammenhang sind – gemäß den Richtlinien des neuen Konzepts – nur die in den Harmonisierungsrichtlinien genannten „wesentlichen Anforderungen“ obligatorisch. Die harmonisierten EU-Normen stellen eine Möglichkeit dar, die Vermutung der Konformität mit den obligatorischen wesentlichen Anforderungen zu gewährleisten, und sollten daher freiwillig bleiben.

Die von den Mitgliedstaaten verfolgte Praxis würde Handelshemmnisse innerhalb des Binnenmarkts schaffen, da Produkte, die den wesentlichen Anforderungen der Richtlinien des neuen Konzepts, aber nicht den harmonisierten EU-Normen genügen, in dem betreffenden Mitgliedstaat nicht frei vermarktet werden könnten.

Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten beabsichtigt, zusätzlich zu den in harmonisierten Normen genannten Testmethoden weitere (nicht standardisierte) Methoden zu erarbeiten und verbindlich zu machen, obwohl die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH sowie gemäß den primären und sekundären EU-Rechtsvorschriften keine zusätzlichen nationalen Methoden vorschreiben dürfen. Eine Einführung nationaler (selbst freiwilliger) Verfahren zur Verifizierung/Prüfung nicht harmonisierter Merkmale in harmonisierten Normen ist daher nicht erlaubt.

Alle oben genannten sich wiederholende Probleme wurden mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Ständigen Ausschusses für Technische Vorschriften erörtert, der zweimal im Jahr zusammenkommt. Darüber hinaus werden diese sich wiederholenden Praktiken auch im Rahmen bilateraler Compliance-Treffen mit den Mitgliedstaaten besprochen.

► **Reaktionen**

Die Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt sieht für die Bewertung notifizierter Entwürfe einen formalen und strukturierten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission bzw. den Mitgliedstaaten untereinander vor. Die Intensität dieses Informationsaustauschs wird aus der großen Zahl von Reaktionen ersichtlich, die die Kommission und die Mitgliedstaaten zu den Notifizierungen gezeigt haben wie auch aus den Antworten der notifizierenden Mitgliedstaaten und dem sich daran anschließenden Austausch von Mitteilungen. Dank dieses Informationsaustauschs haben die Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit, sich über das Maß der Vereinbarkeit ihrer notifizierten Entwürfe mit den Rechtsvorschriften der Europäischen Union zu vergewissern. Sofern erforderlich kommen die Dienststellen der Kommission auf Expertenebene mit Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, um noch ausstehende Probleme zu lösen. Die Kommission kann die Mitgliedstaaten auch um ergänzende Informationen ersuchen, um den Anwendungsbereich der notifizierten technischen Vorschriften zu klären.

Der Umfang dieses Dialogs ergibt sich aus der unten stehenden Tabelle, die die Zahl der Notifizierungen pro Mitgliedstaat in jedem Jahr des Bezugszeitraums und der Bemerkungen und ausführlichen Stellungnahmen der Kommission zu diesen Notifizierungen aufführt[46].

[46] Bei dieser Tabelle wurde für die Berechnung der Zahl der von der Kommission veröffentlichten ausführlichen Stellungnahmen und Bemerkungen eine andere Methode zugrunde gelegt als für den übrigen Teil des Berichts. Während sich der restliche Bericht auf die im Berichtszeitraum (2014 und 2015) veröffentlichten ausführlichen Stellungnahmen und Bemerkungen bezieht, wurden für die Tabelle die ausführlichen Stellungnahmen und Bemerkungen, die in den Jahren 2014 und 2015 erstellt wurden, zugrunde gelegt. In der Tabelle sind folglich auch ausführliche Stellungnahmen und Bemerkungen enthalten, die Anfang 2016 in Bezug auf Ende 2015 vorgelegte Notifizierungen veröffentlicht wurden. Ebenso umfasst die Tabelle keine ausführlichen Stellungnahmen und Bemerkungen, die Anfang 2014 in Bezug auf Ende 2013 vorgelegte Notifizierungen veröffentlicht wurden.

Mitgliedstaaten	2014			2015		
	Notifizierungen	Bemerkungen	A.S.	Notifizierungen	Bemerkungen	A.S.
Österreich	38	10	2	43	14	1
Belgien	20	3	2	20	1	2
Bulgarien	6	0	1	13	1	4
Kroatien	10	2	1	4	2	0
Zypern	14	5	2	3	1	0
Tschechische Republik	26	4	0	37	11	6
Dänemark	29	6	3	39	5	4
Estland	18	9	0	17	3	2
Finnland	34	2	1	37	13	2
Frankreich	49	15	5	69	8	15
Deutschland	50	6	5	61	7	4
Griechenland	7	3	0	8	3	3
Ungarn	24	10	5	22	5	3
Irland	6	2	1	2	0	1
Italien	29	7	4	20	2	4
Lettland	15	2	2	21	3	2
Litauen	4	3	7	8	1	9
Luxemburg	2	0	0	1	0	0
Malta	5	3	1	1	1	0
Niederlande	59	11	0	44	5	2
Polen	25	3	3	36	8	2
Portugal	7	4	2	22	4	3
Rumänien	24	11	3	17	9	2
Slowakei	23	7	2	35	9	2
Slowenien	8	1	2	6	1	1
Spanien	21	9	3	30	8	4
Schweden	38	6	1	32	6	0
Vereinigtes Königreich	64	9	4	79	10	4
Insgesamt	**655**	**153**	**62**	**727**	**141**	**82**

Die Kommission nahm im Bezugszeitraum zu 141 Notifizierungen (60 aus dem Jahr 2014 und 81 aus dem Jahr 2015) ausführlich Stellung, d. h. zu 10,2 % der insgesamt von den Mitgliedstaaten im Berichtszeitraum notifizierten Entwürfen. Im Vergleich zu den beiden vorangegangenen Jahren zeigt dieser Wert einen Rückgang bei den ausführlichen Stellungnahmen der Kommission um 10 %. Die Mitgliedstaaten ihrerseits gaben 131 ausführliche Stellungnahmen (64 im Jahr 2014 und 67 im Jahr 2015) ab, was im Vergleich zu den beiden Vorjahren (157 ausführliche Stellungnahmen) einen Rückgang darstellt. Von den 589 Bemerkungen, die während des Berichtszeitraums eingingen (in den beiden Vorjahren waren es 634), entfielen 352 auf die Kommission (161 im Jahr 2014 und 191 im Jahr 2015) und 237 auf die Mitgliedstaaten (112 im Jahr 2014 und 125 zu Notifizierungen aus dem Jahr 2015) (siehe Anhänge 2.4 und 2.6).

Die unten stehende Tabelle zeigt die Anzahl der Reaktionen (Bemerkungen und ausführliche Stellungnahmen), die im Berichtszeitraum von den einzelnen Mitgliedstaaten ausgingen. Die in der Tabelle angeführten Zahlen geben einen gewissen Aufschluss über die Beteiligung der Mitgliedstaaten an dem Dialog, der durch die Notifizierung ausgelöst wird, sowie über die

spezifischen Interessen einiger Mitgliedstaaten, deren Reaktionen in bestimmten Branchen ausgeprägter sind als in anderen. Zu den aktivsten Mitgliedstaaten zählen Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Polen, Spanien und das Vereinigte Königreich. Eine Analyse der Reaktionen nach Mitgliedstaaten und Branchen zeigt ein besonderes Interesse Frankreichs, Italiens, Österreichs, der Slowakischen Republik und Spaniens an der Landwirtschafts-, Fischerei- und Lebensmittelbranche; Deutschland zeigt ein spezifisches Interesse an der Telekommunikationsbranche, Polen am Bereich Mechanik und Malta an der Branche Haushaltsgeräte und Freizeitausrüstungen (größtenteils in Bezug auf Glücksspielautomaten).

	Baugewerbe	Landwirtschaft, Fischerei und Lebensmittel	Verkehr	Energie, Mineralien, Holz	Telekommuni	Mechanik	Dienste 98/48/EG	Umwelt	Haushaltsgeräte und Freizeitausrüstungen	Arzneimittel und Kosmetikpro	Chemiebranc	Waren und versch. Produkte	Gesundheit, medizinische Geräte
Osterreich	2	10	1	1	0	5	1	3	3	2	2	1	0
Belgien	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bulgarien	2	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	5	0
Kroatien	0	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Tschechische Republik	0	8	0	0	0	2	0	0	0	0	0	5	0
Dänemark	0	4	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Estland	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Finnland	0	2	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Frankreich	3	9	0	3	0	4	1	1	0	1	1	2	0
Deutschland	4	4	1	0	35	2	0	0	0	8	0	2	0
Griechenland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0
Ungarn	0	8	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0
Irland	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Italien	0	11	2	0	2	1	0	1	0	0	2	6	0
Lettland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Malta	0	0	0	0	0	0	1	0	10	0	0	0	0
Niederlande	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
Polen	6	5	1	0	0	10	0	2	0	0	3	8	0
Portugal	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	5	0
Rumänien	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	5	0
Slowakei	0	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0
Slowenien	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spanien	3	25	0	1	0	0	0	1	0	0	0	7	0
Schweden	1	3	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Vereinigtes Königreich	2	4	0	1	0	1	0	4	0	1	2	6	0

Dank des Zugangs zu allen Notifizierungen und zu den im Rahmen des Dialogs ausgetauschten Mitteilungen können die Mitgliedstaaten die Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt als Benchmarking-Instrument nutzen. Sie bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Ideen ihrer Partner zur Lösung gemeinsamer Probleme im Bereich der technischen Vorschriften aufzugreifen und zu erkennen, wann der Entwurf einer technischen Vorschrift einen Verstoß gegen EU-Recht darstellen könnte.

In 3 Fällen bat die Kommission die betreffenden Mitgliedstaaten, die Annahme der notifizierten Vorschriften um ein Jahr ab Eingangsdatum aufzuschieben, weil im entsprechenden Bereich Harmonisierungsarbeiten der Europäischen Union im Gange waren (siehe Anhang 2.5).

1.6. Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens

Unter den insgesamt 1382 Notifizierungen beantragten die Mitgliedstaaten in 76 Fällen (40 im Jahr 2014 und 36 im Jahr 2015), für notifizierte Entwürfe das Dringlichkeitsverfahren anzuwenden. Die Kommission wies erneut auf die strengen Voraussetzungen hin, die in der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt für die Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens gelten, d. h. es muss sich um eine ernste und unvorhersehbare Situation insbesondere in den Bereichen Gesundheitsschutz und Sicherheit handeln. Infolgedessen verweigerte sie die Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens, wenn die Gründe nicht hinreichend erwiesen waren oder sich ausschließlich auf wirtschaftliche Erwägungen oder Verzögerungen der nationalen Verwaltungsvorgänge bezogen, und auch in den Fällen, in denen das Vorliegen einer unvorhersehbaren Situation nicht nachgewiesen wurde. Das Dringlichkeitsverfahren wurde in 60 Fällen (29 im Jahr 2014 und 31 Fälle im Jahr 2015) als gerechtfertigt eingestuft; sie betrafen vornehmlich psychotrope Stoffe, die Betäubungsmittelkontrolle, medizinische Produkte, die Terrorbekämpfung, Schusswaffen, Schädlingsbekämpfungsmittel (Pestizide),

Bienenerkrankungen, das Verbot gesundheitsgefährdender Waren sowie Feuerwerkskörper (siehe Anhang 2.7).

1.7. Notifizierung von „steuerlichen oder finanziellen Anreizmaßnahmen“

Nach der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, steuerliche oder finanzielle Anreize zu melden, d. h. technische Vorschriften, die mit steuerlichen oder finanziellen Maßnahmen verbunden sind, die auf den Verbrauch der Erzeugnisse Einfluss haben, indem sie die Einhaltung dieser technischen Spezifikationen fördern. Die Besonderheit dieser technischen Vorschriften besteht darin, dass sie von der Stillhaltefrist ausgenommen sind.

In dem Zeitraum von 2014 bis 2015 meldeten die Mitgliedstaaten 70 Entwürfe für technische Vorschriften (35 im Jahr 2014 und 35 im Jahr 2015) als „steuerliche oder finanzielle Maßnahmen“. Die Kommission stellt fest, dass oftmals nationale Rechtsvorschriften fälschlicherweise als eine „steuerliche oder finanzielle Maßnahme“ im Sinne der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt eingestuft werden, wenn diese steuerliche oder finanzielle Maßnahmen enthalten, aber keinerlei Anreiz zur Einhaltung derartiger technischer Vorschriften bieten. Um die Mitgliedstaaten bei der richtigen Einordnung solcher technischen Vorschriften zu unterstützen, hat die Kommission den Mitgliedstaaten einen Leitfaden zur Definition und Notifizierung „steuerlicher oder finanzieller Maßnahmen“ im Sinne der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt an die Hand gegeben.

1.8. Follow-up zu den Reaktionen der Kommission

Nach Artikel 6 Absatz 2 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über die Maßnahmen unterrichten, die sie aufgrund der ausführlichen Stellungnahmen zu ergreifen beabsichtigen.

In den Jahren 2014 und 2015 war das Verhältnis zwischen der Zahl der Antworten der Mitgliedstaaten und der Menge der ausführlichen Stellungnahmen der Kommission (mit durchschnittlich 79 % über den Gesamtzeitraum) zufriedenstellend, könnte jedoch noch weiter verbessert werden. Die Quote der vollauf zufriedenstellenden Antworten entsprach jener der beiden Vorjahre (im Durchschnitt 56 % im Zeitraum 2014-2015 im Vergleich zu 54 % im Zeitraum 2012-2013) (siehe Anhang 2.8).

In dem Bezugszeitraum haben die Mitgliedstaaten 43 Entwürfe für technische Vorschriften zurückgezogen. In 12 Fällen (7 im Jahr 2014 und 5 im Jahr 2015) erfolgte die Rücknahme im Anschluss an eine Reaktion (ausführliche Stellungnahme oder Bemerkungen) der Kommission. Zu den Gründen für die Rücknahmen zählten u. a. die Tatsache, dass der notifizierende Mitgliedstaat erhebliche Änderungen am Entwurf der technischen Vorschrift vorgenommen hat, die eine neue Notifizierung erforderlich machen (Artikel 5 Absatz 1 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt), oder dass die nationalen Behörden einfach entschieden haben, die Annahme des Entwurfs der technischen Vorschrift auszusetzen.

Bei einer Reihe notifizierter Entwürfe für technische Vorschriften ist der Dialog noch nicht abgeschlossen.

1.9. Follow-up zum Notifizierungsverfahren

In allen sonstigen Fällen, bei denen im Rahmen des Notifizierungsverfahrens nicht alle potenziellen Verstöße gegen das Binnenmarktrecht der EU vollständig geklärt werden konnten, führte die Kommission weitere Untersuchungen durch, die in einigen Fällen zur Folge hatten, dass zur Vermeidung eines Vertragsverletzungsverfahrens ein strukturierter Dialog mit den Mitgliedstaaten (das sogenannte EU-Pilot-Verfahren) eingeleitet wurde; in

anderen Fällen führten die Untersuchungen zu Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 258 AEUV), die Themen betrafen wie den Zuckergehalt von Marmeladen und Konfitüren sowie die Verwendung der vorbehaltenen Bezeichnung „Marmelade“, die Qualität und Transparenz der Lieferkette für natives Olivenöl, Weine und Spirituosen, die Kennzeichnung von Rindfleisch im Rahmen eines regionalen Qualitätssystems, Online-Glücksspiele, Kraftstoffqualität, Gasverbrauchseinrichtungen, die Sicherheit von Straßenabsperrungen sowie Verpackungen und Verpackungsabfall.

Im Bezugszeitraum hat die Kommission auch EU-Pilot-Verfahren und, sofern notwendig, Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, die u. a. Verstöße in Bezug auf die Verpflichtungen aus der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt betrafen. In all diesen Fällen wies die Kommission die nationalen Behörden auf ihre Notifizierungspflicht und die Pflicht zur Einhaltung der Stillhaltefrist gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt hin. Die Kommission erinnerte daran, dass der EuGH entschieden hat, dass die Annahme technischer Vorschriften bei einem „*Verstoß gegen die Mitteilungspflicht einen wesentlichen Verfahrensfehler darstellt, der zur Unanwendbarkeit der fraglichen technischen Vorschriften auf Einzelne führen kann*“. Folglich können Einzelpersonen ein einzelstaatliches Gericht anrufen, „*das die Anwendung einer nationalen technischen Vorschrift ablehnen muss, die nicht gemäß der Richtlinie mitgeteilt wurde*“. (Rechtssache C-194/94 CIA Security International, Rn. 44, 48 und 54; Rechtssache C-226/97 Lemmens, Rn. 33; Rechtssache C-303/04 Lidl Italia, Rn. 23, 24).

1.10. Strukturierter Austausch mit den Mitgliedstaaten

In den regelmäßigen Sitzungen des Ausschusses für die Transparenzrichtlinie konnten Ansichten zu Themen von allgemeinem Interesse, aber auch zu spezifischen Aspekten des Notifizierungsverfahrens ausgetauscht werden.

Im Zusammenhang mit den technischen Vorschriften ging es insbesondere um das Dringlichkeitsverfahren nach der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt, den Zugang zu Dokumenten der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission[47] und zu vertraulichen Notifizierungen, die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission den endgültigen Wortlaut einer gemeldeten technischen Vorschrift zu übermitteln, die Entwicklungen bei der Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf die Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt.

Auf Ersuchen der Mitgliedstaaten und auf die Initiative der Kommission, Fragen zu einigen wiederkehrenden Hemmnissen und neuen Rechtsvorschriften zu klären, hielt die Kommission Vorträge zu den folgenden Themen: das Notifizierungsverfahren für Notifizierungen aus der Schweiz und dem EWR, technische Vorschriften im Bereich psychoaktive Substanzen, Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt, die Beziehung zwischen REACH und der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt, Themen im Zusammenhang mit der Ausnahme von Rundfunkdiensten von der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt, die Klausel über die gegenseitige Anerkennung und die Artikel 34-36 AEUV, die Richtlinie über die Kraftstoffqualität[48], das Paket an Rechtsvorschriften zur Lebensmittelhygiene[49], die

[47] Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. L. 145 vom 31.5.2001, S. 43-48.

[48] Richtlinie 2009/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Spezifikationen für Otto-, Diesel- und Gasölkraftstoffe und die Einführung eines Systems zur Überwachung und Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/32/EG des Rates im Hinblick auf die Spezifikationen für von

Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle[50], das Notifizierungsverfahren gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011[51].

Mehrere Mitgliedstaaten stellten ihre bewährten Verfahren für Notifizierungen gemäß der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt vor.

Ferner kam es durch Seminare in mehreren Mitgliedstaaten zu einem direkten Dialog zwischen der Kommission und den am Notifizierungsverfahren beteiligten nationalen Behörden, die sich dadurch leichter mit den technischen Bestandteilen des Notifizierungsverfahrens vertraut machen konnten.

Die Kommission hat Vorträge zur Anwendung der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt in die Tagesordnungen der Compliance-Dialoge mit den Mitgliedstaaten aufgenommen, die entsprechend der Verpflichtung in der Binnenmarktstrategie stattfinden.

1.11. Anträge auf Zugang zu Dokumenten, die gemäß der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt ausgestellt wurden

Im Zeitraum von 2014 bis 2015 gingen bei der Kommission 236 Anträge auf Zugang zu Dokumenten (98 im Jahr 2014 und 138 im Jahr 2015) ein, die gemäß der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt ausgestellt wurden. Die meisten betrafen ausführliche Stellungnahmen und Bemerkungen der Kommission. In 68 dieser Fälle wurde der beantragte Zugang zu den Dokumenten gewährt. In den übrigen Fällen wurde dieser Zugang verweigert oder teilweise verweigert, da der Dialog mit den Mitgliedstaaten, der eine Beseitigung des potenziellen Handelshemmnisses herbeiführen soll, noch nicht abgeschlossen war.

1.12. Transparenz

Transparenz ist ein grundlegendes Merkmal des Notifizierungsverfahrens. Die öffentliche TRIS-Website ist das Fenster, das – dank der in Absatz 1.3 erwähnten neuen Funktion „Contributions“ – sicherstellt, dass die Interessenträger laufend über alle Entwürfe für technische Vorschriften, die von den Mitgliedstaaten vorbereitet werden, informiert sind und dass ein Dialog zwischen den Interessenträgern und den Dienststellen der Kommission stattfindet.

Der Erfolg der öffentlichen TRIS-Website wird durch die Zahlen bestätigt:

Binnenschiffen gebrauchte Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 93/12/EWG (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 88-113).

[49] Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene (ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 1-54), Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs(ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 55-205), Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs (ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 206-320).

[50] Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle(ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10-23).

[51] Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18-63).

- Ende 2015 waren 5196 Teilnehmer auf der TRIS-Mailingliste eingetragen im Vergleich zu 4441 im Jahr 2013, wobei in dem zweijährigen Berichtszeitraum ein Anstieg von 17 % verzeichnet wurde.
- Im Bezugszeitraum wurden über die öffentliche TRIS-Website 244 736 Suchen gegenüber 177 147 Suchen im Zeitraum 2012-2013 durchgeführt, was einem Anstieg von 38 % entspricht.
- Auch die Zahl der Zugriffe auf Notifizierungen durch die Nutzer ist gestiegen, und zwar von 869 791 Zugriffen im Jahr 2013 auf 1 203 299 Ende 2015, was einem konkreten Anstieg von 38 % entspricht.

3. SCHLUSSFOLGERUNG

Im Zeitraum von 2014 bis 2015 hat sich die Zweckmäßigkeit des Verfahrens in Bezug auf Transparenz, administrative Zusammenarbeit und die Vermeidung von technischen Hemmnissen auf dem Binnenmarkt erneut bestätigt.

Dank des präventiven und auf Vernetzung angelegten Ansatzes des Notifizierungsverfahrens ist es unwahrscheinlicher geworden, dass nationale Regelungsaktivitäten zu technischen Hindernissen für den freien Warenverkehr innerhalb des Binnenmarkts führen, der sich zwar rasch entwickelt, aber immer noch nicht sein volles Potenzial entfaltet hat.

Dennoch ist die Anwendung des Verfahrens weiterhin verbesserungsfähig, und zwar in Bezug auf die Anzahl der Notifizierungen, die aus einigen Mitgliedstaaten eingehen, und hinsichtlich der Einhaltung der Notifizierungspflicht. Eine höhere Anzahl von Notifizierungen und eine aktivere Beteiligung der Mitgliedstaaten am Verfahren würde zur Vermeidung neuer technischer Hemmnisse und zur Ermittlung systemischer Probleme in den einzelnen Mitgliedstaaten und in der gesamten EU beitragen. Dies würde den Dialog mit der Kommission verbessern und einen gezielteren und effektiveren Umgang mit Hemmnissen für den Handel innerhalb der EU ermöglichen.

Die hohe Zahl ausführlicher Stellungnahmen und Bemerkungen im Berichtszeitraum zeigt, dass die Gefahr einer Fragmentierung des Binnenmarkts für Waren zunimmt. Die ausführlichen Stellungnahmen der Kommission wurden im Durchschnitt zu 79 % von den betreffenden Mitgliedstaaten beantwortet, und in den anschließenden Dialogen bemühte man sich, jegliche Unvereinbarkeiten mit dem EU-Recht auszuräumen und somit Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden.

Die Bedeutung der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt wird durch das große Interesse der Interessenträger am Notifizierungsverfahren bestätigt, was u. a. aus den Empfehlungen auf der REFIT-Plattform zu der Richtlinie hervorgeht[52]. Dieses zunehmende Interesse geht einher mit den Bemühungen zur Verbesserung der Transparenz und der Effizienz der öffentlichen TRIS-Website.

Außerdem erwies sich das Notifizierungsverfahren erneut als hilfreich dabei, festzustellen, in welchen Bereichen eine Harmonisierung auf EU-Ebene denkbar sein könnte.

Bei der Anwendung der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt achtet die Kommission nach wie vor genau auf den Grundsatz der besseren Rechtsetzung und sorgt dafür, dass

[52] https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-internal-market-xii6a-single-market-transparency-directive_de

günstige Rahmenbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft erhalten bleiben. Die notifizierten Entwürfe sind weiterhin elektronisch, kostenlos und in allen EU-Amtssprachen verfügbar, damit die Wirtschaftsakteure und andere Interessenträger die Möglichkeit haben, zu den Entwürfen Stellung zu nehmen.

Die Bemühungen, den Wirtschaftsakteuren einen klaren Rechtsrahmen an die Hand zu geben, werden fortgesetzt, damit die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen in der EU und weltweit gesteigert wird; dabei werden die Zusammenhänge berücksichtigt, die zwischen dem Notifizierungsverfahren und dem im Übereinkommen über technische Handelshemmnisse im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) eingeführten Verfahren bestehen. Damit die Ziele der Richtlinie in vollem Umfang erreicht werden, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Informationsarbeit weitergeht, die Umsetzung mit mehr Nachdruck betrieben wird und dabei verstärkt Follow-up- und Legislativmaßnahmen einbezogen werden.