



**2015/2346(INI)**

18.12.2015

# **ENTWURF EINES BERICHTS**

über nichttarifäre Handelshemmnisse im Binnenmarkt  
(2015/2346(INI))

Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz

Berichtersteller: Daniel Dalton

**INHALT**

	<b>Seite</b>
ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....	3
BEGRÜNDUNG .....	9

## ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

### zu nichttarifären Handelshemmnissen im Binnenmarkt (2015/2346(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 28. Oktober 2015 mit dem Titel „Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen“ (COM(2015)0550),
  - unter Hinweis auf die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 28. Oktober 2015 mit dem Titel „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa – Analyse und Fakten“ (SWD(2015) 0202),
  - unter Hinweis auf die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 28. Oktober 2015 mit dem Titel „Single Market Integration and Competitiveness in the EU and its Member States“ (Integration des Binnenmarktes und Wettbewerbsfähigkeit in der EU und ihren Mitgliedstaaten) (SWD(2015)0203),
  - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 11. September 2013 zu dem Thema „Binnenmarkt für Dienstleistungen: Stand der Dinge und nächste Schritte“<sup>1</sup>,
  - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 11. Dezember 2013 zu dem Europäischen Aktionsplan für den Einzelhandel zum Nutzen aller Beteiligten<sup>2</sup>,
  - unter Hinweis auf die Ausgabe des Binnenmarktanzeigers vom Oktober 2015,
  - gestützt auf Artikel 52 seiner Geschäftsordnung,
  - unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (A8-0000/2015),
- A. in der Erwägung, dass Personen, die über die Jahre hinweg den Binnenmarkt beobachten, darin einen wesentlichen Nutzen für die europäischen Volkswirtschaften sehen;
- B. in der Erwägung, dass nichttarifäre Handelshemmnisse mehr als 20 Jahre nach der Einführung des Binnenmarkts noch immer den Handel zwischen den Mitgliedstaaten belasten;
- C. in der Erwägung, dass 25 % der reglementierten Berufe nur in einem Mitgliedstaat reglementiert sind;
- D. in der Erwägung, dass nur 2 % der noch nicht lang bestehenden KMU durch ausländische Direktinvestitionen Expansion über Grenzen hinweg betrieben haben;

---

<sup>1</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0366.

<sup>2</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2013)0580.

- E. in der Erwägung, dass Lücken im Binnenmarkt sich für die Verbraucher durch weniger Produktauswahl und teurere Waren und Dienstleistungen auswirken;
- F. in der Erwägung, dass für Unternehmen Kosten in Gestalt teurerer Lieferketten auftreten, durch die ihre eigenen Produkte teurer werden, oder in Gestalt eines beschränkten Zugangs zu Unternehmensdienstleistungen, der ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt; in der Erwägung, dass ein Wettbewerbsmarkt Innovationen begünstigt;

### ***I. Kontext und politische Ziele***

- 1. ist sich darüber im Klaren, dass trotz der Beseitigung von tarifären Hemmnissen seit dem 1. Juli 1968 der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen weiterhin durch nichttarifäre Hemmnisse wie einzelstaatliche technische Vorschriften und Anforderungen an die Anbieter von Produkten und Dienstleistungen beeinträchtigt wird;
- 2. betrachtet ein nichttarifäres Hemmnis als einen durch Regelungstätigkeit bedingten Kostenfaktor, der von einem den Markteintritt anstrebenden Unternehmen getragen werden muss und der für die bereits am Markt tätigen Unternehmen nicht anfällt, oder als einen Kostenfaktor, der nicht-inländischen Unternehmen entsteht, inländischen dagegen nicht;
- 3. stellt fest, dass Unterschiede auf einzelstaatlicher Ebene durch staatliches Handeln auf mehreren Ebenen bedingt sein und damit nichttarifäre Hemmnisse innerhalb eines Mitgliedstaats verursachen können; vertritt die Auffassung, dass auf allen Ebenen der Regelungstätigkeit das Bewusstsein gegeben sein sollte, dass Maßnahmen verhältnismäßig sein und berechtigten Zielen staatlicher Politik dienen müssen;
- 4. vertritt die Auffassung, dass in den Fällen, in denen die Verhältnismäßigkeit solcher nichttarifärer Hemmnisse begründet werden kann, Informationen über unterschiedliche rechtliche Anforderungen im nationalen Rahmen leicht zugänglich sein sollten; betrachtet das derzeitige System, das mit Kontaktstellen unterschiedlicher Art, auch mit Produktinformationsstellen und zentralen Anlaufstellen, funktioniert, als höchst unbefriedigend; legt der Kommission und den Mitgliedstaaten dringend nahe, die Straffung und Verbesserung dieser Systeme wichtiger zu nehmen in dem Bewusstsein, dass der jeweilige Mitgliedstaat für Investitionen aus dem Ausland attraktiver wird, wenn er im Bereich der rechtlichen Anforderungen mehr Offenheit und Zugänglichkeit schafft;
- 5. betont, dass aus der Sicht vieler Unternehmen, besonders KMU, wenn sie Geschäfte in einem anderen Mitgliedstaat anstreben, eine solche Expansion noch immer Element des „internationalen Handels“ ist;
- 6. vertritt die Auffassung, dass es das Ziel der Union sein sollte, nichttarifäre Hemmnisse im Endeffekt abzubauen, soweit sie sich nicht rechtfertigen lassen;

### ***II. Querschnittswirkung nichttarifärer Hemmnisse***

- 7. vertritt die Auffassung, dass Unterschiede beim Tempo der Umsetzung und bei der Durchführung geltender Richtlinien im Einzelnen auf nationaler Ebene

Rechtsunsicherheit für Unternehmen bewirken;

8. ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten, wenn die Kommission unnötige Rechtsvorschriften der Union aufgehoben hat, zügig handeln sollten, um entsprechende innerstaatliche Vorschriften aufzuheben;
9. ist der Ansicht, dass eine weit reichende Nichtbefolgung von Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten dem Binnenmarkt schadet; ist der Ansicht, dass der verzögerte Prozess der Herstellung von Konformität zur Folge hat, dass einzelne Mitgliedstaaten Vorteile aus einer nicht gerechtfertigten Verlängerung der Umsetzungsfrist ziehen;
10. verweist auf das Problem der Überregulierung, d. h. die Tendenz bei den einzelnen Regierungen, umgesetzte Richtlinien mit zusätzlichen Vorschriften zu befrachten, die den Unternehmen mehr Belastungen und Kosten verursachen;
11. vertritt die Auffassung, dass eine inkohärente Durchsetzung bestehender korrekt umgesetzter Rechtsvorschriften ebenso Schaden anrichtet wie verzögerte Umsetzung; ist der Ansicht, dass Einhaltung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften zu einer größeren Herausforderung werden, wenn allgemein übliche Definitionen in verschiedenen Rechtsvorschriften unterschiedliche Bedeutung erhalten;
12. vertritt die Auffassung, dass eine unterschiedliche Anwendung gleich lautender Vorschriften in verschiedenen Mitgliedstaaten die Gefahr des Entstehens neuer nichttarifärer Hemmnisse mit sich bringt; ist der Ansicht, dass Umsetzungs-Workshops veranstaltet werden sollten, um in frühen Stadien unterschiedliche Umsetzung zu minimieren;
13. weist darauf hin, dass in nationalem Rahmen Unterschiede der Produktmarktregulierung fortbestehen, mit denen über Grenzen hinweg tätige Unternehmen noch immer zu kämpfen haben; ist der Ansicht, dass dadurch die Unternehmen unnötigerweise gezwungen sind, ihre Produkte und Dienstleistungen anzupassen, damit diese unterschiedlichen Normen bzw. mehrfachen Prüfungsanforderungen genügen;
14. vertritt die Auffassung, dass KMU unverhältnismäßigen Belastungen ausgesetzt sind, weil der Zwang zur Unterhaltung verschiedener Produktlinien Größenvorteile reduziert;
15. macht darauf aufmerksam, dass grenzüberschreitende öffentliche Beschaffungen nur einen geringen Umfang haben, wobei weniger als 20 % sämtlicher öffentlicher Aufträge in der Union auf gesamteuropäischen Plattformen bekannt gegeben werden;
16. vertritt die Auffassung, dass zudem viele einzelstaatliche Verwaltungsgepflogenheiten nichttarifäre Hemmnisse entstehen lassen und dass dazu auch Anforderungen einzelstaatlicher Stellen oder Behörden in Bezug auf die Formalisierung von Unterlagen gehören; ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten sich verstärkt auf elektronischen Behördenverkehr als Mittel zum Abbau von Hemmnissen verlegen und dabei auf Beispielen wie den in Estland und Dänemark gegebenen aufbauen sollten, wo der Übergang zu digitalen Diensten Verwaltungsvorgänge für Unternehmen und Bürger vereinfacht hat;
17. fordert die Kommission auf, sich verstärkt auf Durchsetzungstätigkeit vor Ort zu

verlegen und damit sicherzustellen, dass Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten befolgt werden;

### **III. Sektorspezifische Wirkung nichttarifärer Hemmnisse**

#### *Binnenmarkt für Waren*

18. betont die Bedeutung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung für den Zugang zum Binnenmarkt für Waren, die nicht auf Unionsebene harmonisiert sind und bei denen die Mitgliedstaaten bei gleicher Zielsetzung nationale, sehr oft unterschiedliche Produktvorschriften anwenden;
19. betont, dass vielen Unternehmen die Existenz der gegenseitigen Anerkennung nicht bekannt ist, sodass sie glauben, bei Geschäften im Binnenmarkt nationale Anforderungen des Bestimmungsmitgliedstaats einhalten zu müssen;
20. fordert die Kommission auf, entschlossen zu handeln, um die Anwendung der gegenseitigen Anerkennung zu verbessern; sieht in diesem Zusammenhang den Vorhaben der Kommission zur Verbesserung der Bekanntheit und zur Überarbeitung der Verordnung über die gegenseitige Anerkennung erwartungsvoll entgegen;

#### *Binnenmarkt für Dienstleistungen*

21. verweist auf die Probleme für die Erbringer von Dienstleistungen, besonders Unternehmensdienstleistungen und Bauleistungen, die sich aus mehrfachen Genehmigungen und den Anforderungen zur Registrierung oder vorherigen Anmeldung ergeben;
22. verweist auf die in den Mitgliedstaaten geltenden Beschränkungen bezüglich der Rechtsform von Dienstleistungserbringern und ihrer Beteiligungsstruktur bzw. Leitungsstruktur sowie bezüglich der gemeinsamen Ausübung des Berufs; ist der Auffassung, dass diese Beschränkungen wesentliche Hindernisse für die Erbringung von Dienstleistungen über Grenzen hinweg schaffen;
23. betont, dass die Anmeldeverpflichtung nach der Dienstleistungsrichtlinie den Abbau oder die Beseitigung von nichttarifären Hemmnissen hätte bewirken können, jedoch von den Mitgliedstaaten und der Kommission vernachlässigt worden ist; begrüßt deswegen die erneuerte Konzentration auf das Anmeldeverfahren in der Binnenmarkt-Strategie, da durch eine frühzeitige Festlegung bezüglich geplanter Regulationsmaßnahmen unverhältnismäßige einzelstaatliche Maßnahmen revidiert werden können, sodass Probleme ausgeräumt werden, bevor sie entstehen;
24. weist darauf hin, dass die Erbringer von Bauleistungen oft mit bestimmten Vorschriften über ihre Organisationsstruktur im Herkunftsstaat, auch bezüglich der Systeme zur Zertifizierung von Organisationen, konfrontiert sind, durch die es für sie zu kompliziert wird, ihre Leistungen im Ausland anzubieten;
25. fordert die Kommission auf, gegen diese Schranken vorzugehen, auch durch Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung und, soweit angemessen, Rechtsetzungstätigkeit, wie etwa die kürzlich von ihr angekündigte Initiative für den

Dienstleistungspass;

#### *Binnenmarkt für freiberufliche Dienstleistungen*

26. weist darauf hin, dass viele Regelungen der Mitgliedstaaten über den Zugang zu reglementierten Berufen und ihre Ausübung unverhältnismäßig sind und unnötige rechtliche Hindernisse für die Mobilität von Freiberuflern schaffen;
27. befürwortet die in den letzten zwei Jahren durchgeführte gegenseitige Evaluierung; vertritt die Auffassung, dass sinnvoll konzipierte Gutachterverfahren, die einen freimütigen Meinungs austausch zwischen den Mitgliedstaaten begünstigen, einem Wandel förderlich sein können; legt den Mitgliedstaaten und der Kommission nahe, diese Praxis auszudehnen, besonders auf weitere Bereiche der Binnenmarktrechtsvorschriften;
28. fordert die Kommission auf, die Reformprioritäten der Mitgliedstaaten im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen im Zuge des Europäischen Semesters und der länderspezifischen Empfehlungen zur Deregulierung bestimmter Berufsbereiche in den Mitgliedstaaten zu behandeln;

#### *Binnenmarkt für den Einzelhandel*

29. hebt den von der Kommission in den Jahren 2014/2015 durchgeführten Einzelhandels-Peer-Review davor, der ergeben hat, dass Einzelhändler oft mit unverhältnismäßigen und unangemessenen Bedingungen und Verfahren zur Niederlassung im Binnenmarkt konfrontiert sind;
30. weist darauf hin, dass restriktive Vorschriften über Einzel- und Großhandelsaktivitäten erhebliche Marktzutrittsschranken bewirken, woraus sich weniger Neueröffnungen, ein beeinträchtigter Wettbewerb und höhere Preise für die Verbraucher ergeben; betont unter diesem Aspekt, dass Gebühren, Inspektionsgebühren und sonstige Maßnahmen auf den ersten Blick berechtigten Zielen staatlicher Politik dienen mögen, jedoch wegen der Heranziehung von Schwellen oder sonstigen Kriterien als nichttarifäre Hemmnisse wirken; vertritt die Auffassung, dass Beschränkungen der Ausübung von Einzel- und Großhandelsaktivitäten in keinem Fall diese Aktivitäten in ungerechtfertigter oder unverhältnismäßiger Weise hemmen sollten und keine De-facto-Diskriminierung zwischen Marktteilnehmern schaffen dürfen;
31. fordert die Kommission auf, bewährte Verfahren im Bereich der Gründung von Einzelhandelsunternehmen und der Beschränkungen für deren Betrieb im Binnenmarkt festzulegen;

#### **IV. Fazit**

32. fordert die Kommission auf, eine umfassende Übersicht über nichttarifäre Hemmnisse im Binnenmarkt vorzulegen und dabei auf den Unterschied zwischen einem nichttarifären Hemmnis und einem berechtigten Ziel der Politik eines Mitgliedstaats einzugehen;
33. fordert die Kommission auf, ihre Tätigkeit im Bereich der Rechtsdurchsetzung und der

grundlegenden Prinzipien des Binnenmarkts zu vertiefen; vertritt die Auffassung, dass ein frühzeitiges Eingreifen bei nationalen Maßnahmen oder Durchführungsverfahren, die nichttarifäre Hemmnisse darstellen, Wirkung erzielen kann und dass sich Erfolge dabei leichter einstellen als durch Vertragsverletzungsverfahren; betont jedoch, dass die Kommission die Möglichkeit hat, bei bedenklicher oder anhaltender Nichtanwendung oder fehlerhafter Anwendung von Unionsrecht, speziell in Bereichen von Interesse für den Binnenmarkt und die Wirtschaft, Vertragsverletzungsverfahren den Vorzug zu geben;

34. fordert die Mitgliedstaaten auf, den Binnenmarkt als eine gemeinsame Initiative zu betrachten, die des koordinierten und kollektiven Weiterarbeitens bedarf; vertritt die Auffassung, dass diejenigen, die letzten Endes die Konsequenzen nichttarifärer Hemmnisse zu tragen haben, die Inlandsverbraucher sind, denen der Zugang zu neuen Anbietern am Inlandsmarkt verwehrt wird und die höhere Kosten und weniger Auswahl haben; ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten zusätzliche Zeit auf Binnenmarkt-Querschnittsthemen und auf die Ermittlung von Bereichen verwenden sollten, in denen Maßnahmen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten vorrangig geboten sind, damit der Binnenmarkt erhalten bleibt und vorangebracht wird;

◦

◦ ◦

35. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Rat sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.



## BEGRÜNDUNG

Die Schaffung des Binnenmarkts kann als bedeutender Erfolg gelten, der möglich wurde durch Zusammenarbeit und die Verfolgung eines gemeinsamen Ziels, der Beseitigung der Handelsschranken in der gesamten Europäischen Union. Tarifäre Hemmnisse wurden vor fast 50 Jahren völlig beseitigt, aber heute ist es die fortbestehende Herausforderung der Beseitigung der nichttarifären Hemmnisse, die zu unseren binnenmarktpolitischen Initiativen Anlass gibt. Hier wirkt sich in vieler Hinsicht der Stand der Dinge im internationalen Handel aus: Zölle sind leichter zu beseitigen, aber beim Abbau der nichttariflichen Hemmnisse ist der Preis außerordentlich hoch.

Der Berichterstatter stellt fest, dass es aus der Sicht vieler Unternehmen oder Bürger, die im grenzüberschreitenden Handel tätig werden wollen, nicht um Inlandsmarkt, Binnenmarkt oder Drittlandsmärkte geht, sondern dass man sich zwischen inländischen und internationalen Handel zu entscheiden hat, sei es mit einem europäischen Land oder einem Nicht-EU-Land. Das liegt daran, dass zwar die Zölle abgeschafft sein mögen, das aber die Vielfalt der einzelstaatlichen Vorschriften, denen ein Unternehmen sich gegenüber sieht, wenn es über die Grenzen hinweg Geschäfte tätigen oder in einem anderen Mitgliedstaat Dienstleistungen erbringen will, eine Lage vor Ort bedingt, die den Schranken bei Geschäften außerhalb der EU nicht unähnlich ist. In ihren Augen kann keine Rede von einer eindeutigen konkreten Durchsetzung der Freiheiten sein, die das Fundament des Binnenmarkts bilden. Das soll nicht heißen, dass der Binnenmarkt nicht Wirkung entfaltet oder nicht inzwischen ein wesentlicher Faktor für europäischen Wohlstand ist; der Fortbestand nichttarifärer Hemmnisse verhindert aber, dass das ganze Potenzial des Binnenmarkts zur Geltung kommt.

Der Berichterstatter räumt ein, dass nichttarifäre Hemmnisse nicht durchweg verschwinden sollten. Wegen des Subsidiaritätsprinzips und der Achtung vor dem staatlichen Handeln auf mehreren Ebenen wird es immer in gewissem Umfang nationale Unterschiede in Regelungspraxis und Politik geben. Das hat durchaus Vorteile, denn die Staaten können mit ihren unterschiedlichen Regelungsansätzen untereinander in Konkurrenz treten. Andererseits kann es nichttarifäre Hemmnisse geben, die den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit oder der Nichtdiskriminierung zuwiderlaufen oder die nicht mit einem berechtigten Ziel staatlicher Politik begründet sind. Solche nichttarifären Hemmnisse sollten nach Ansicht des Berichterstatters Gegenstand von Maßnahmen zur Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts sein.

Die kürzlich verabschiedete Binnenmarktstrategie zeigt viele Maßnahmen auf, die den Binnenmarkt fördern und vertiefen sollen, der Berichterstatter hält aber hauptsächlich Veränderungen an zwei Fronten für geboten: bessere und konsequentere Durchsetzung des geltenden Rechts und ein Umdenken bei den Mitgliedstaaten, durch das sie von zunehmenden Protektionismus abrücken und ihre Inlandsmärkte umfassender öffnen. Aus der Sicht des Berichterstatters haben wir bereits einen großen Teil des Besitzstands, durch den der Binnenmarkt frei von unnötiger Reibung seine Wirkung entfalten kann. Im Warenverkehr geht es nur um einige wenige Lücken, und im Dienstleistungssektor ist noch mehr zu tun, aber die Grundlagen sind vorhanden. Weitaus mehr hätte allerdings erreicht sein können, wenn diese Grundlagen und die darauf aufbauenden Regeln beachtet worden wären. Die in der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehene Anmeldeverordnung ist ein herausragendes Beispiel

dafür, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nicht Taten folgen lassen. Deswegen kann die Kommission nach Meinung des Berichtstatters mehr tun, die betroffenen Mitgliedstaaten zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu bringen, aber ebenso sollten die Mitgliedstaaten selbst so handeln, wie sie reden. Indem sie zusammenarbeiten und in stärkerem Maß gegenseitig auswerten, inwieweit ihr innerstaatliches Recht zum Binnenmarkt beiträgt, können die Mitgliedstaaten selbst einen offeneren, von mehr Wettbewerb geprägten Binnenmarkt begünstigen.

Abschließend vertritt der Berichtstatter die Auffassung, dass die Beseitigung nichttarifärer Hemmnisse zwar den Unternehmen in der gesamten Union helfen wird, dass aber die Hauptnutznießer die Verbraucher sind. Das findet sich bestätigt in der vom Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz in Auftrag gegebenen Studie, in der ausgesagt wird, dass die Vollendung des Binnenmarkts bestimmten Unternehmen Vorteile bringt, nämlich den wettbewerbsfähigsten und innovativsten, aber auch allen Verbrauchern in Form niedrigerer Preise und erweiterter Auswahl. Darum liegt es im Interesse aller Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments, zum Nutzen der Verbraucher in ganz Europa an der Beseitigung dieser nichttarifären Hemmnisse weiterzuarbeiten.