

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:

Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) - Bestandsaufnahme und Ausblick

COM(2014) 368 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 718/13 = AE-Nr. 130845



Brüssel, den 18.6.2014
COM(2014) 368 final

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

**Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung
(REFIT):
Bestandsaufnahme und Ausblick**

{SWD(2014) 192 final}

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen

Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick

I. Einleitung

Die regulierende Tätigkeit der EU spielt bei der Förderung von Wachstum und Beschäftigung eine wichtige Rolle. Die Unternehmen sind darauf angewiesen, dass die EU einheitliche Wettbewerbsvoraussetzungen schafft und die Wettbewerbsfähigkeit unterstützt. Die Öffentlichkeit erwartet von der europäischen Ebene, dass sie ihre Interessen vertritt. Das gilt für Gesundheit und Sicherheit wie für die Umwelt, das Recht auf Privatsphäre und anderes. Eine für alle Mitgliedstaaten geltende einheitliche Rechtsvorschrift kann viel unkomplizierter und effizienter sein als ein komplexes Geflecht unterschiedlicher nationaler und regionaler Bestimmungen zum gleichen Sachverhalt. Die Herausforderung besteht darin, die einheitlichen Regeln einfach zu halten, nicht über das hinauszugehen, was zur Verwirklichung der angestrebten Ziele erforderlich ist, und Überschneidungen zu vermeiden.

Mit dem Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) ist die Kommission daher bestrebt, einen einfachen, klaren, stabilen und vorhersehbaren Rechtsrahmen für Unternehmen, Arbeitnehmer und Bürger zu schaffen.¹ Dieses Programm dient dem Ziel, Bürokratie und unnötige Regulierungslasten abzubauen, Konzeption und Qualität der Gesetzgebung zu verbessern und die Ziele der EU-Gesetzgebung unter Einhaltung der EU-Verträge so kostengünstig und unbürokratisch wie möglich zur Geltung zu bringen. Im Zuge des REFIT-Programms überprüft die Kommission den gesamten Bestand an EU-Rechtsvorschriften kontinuierlich und systematisch auf Verwaltungslasten, Unstimmigkeiten, Lücken oder wirkungslose Maßnahmen und ermittelt mögliche Korrekturmaßnahmen.

In ihrer Mitteilung vom Oktober 2013 zum REFIT-Programm² gab die Kommission einen ambitionierten Fahrplan vor. Sie untersuchte, in welchen Bereichen geplante Initiativen nicht weiter vorangebracht werden sollten, zog eine Reihe noch im Gesetzgebungsverfahren befindlicher Vorschläge zurück und hob eine Reihe von Rechtsakten auf. Insgesamt wurden über 100 Maßnahmen anvisiert, die Hälfte davon neue Vorschläge zur Vereinfachung und Verschlinkung bestehender Rechtsakte. Bei den anderen Maßnahmen handelt es sich um Eignungstests, mit denen bestehende Vorschriften auf ihre Effizienz und Wirksamkeit geprüft und künftige Bürokratieabbau-Initiativen vorbereitet werden.

¹ SWD(2013) 401 final vom Donnerstag, 1. August 2013.

² COM(2013) 685 final vom 2. Oktober 2013.

Die Kommission hat diese Planungen eingehalten. In dieser Mitteilung wird der Stand bei der Durchführung des REFIT-Programms beschrieben, und es werden neue Maßnahmen vorgestellt. Es wird beschrieben, wie die Kommission ihre horizontalen Gesetzgebungsinstrumente wie Folgenabschätzungen, Evaluierungen und Konsultation der Interessenträger weiter verbessert. Ferner wird dargelegt, wie die EU-Organe, die Mitgliedstaaten und die Interessenträger in der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Rechtsetzungstätigkeit nachkommen. Mit den REFIT-Maßnahmen – Rücknahme von Vorschlägen, Änderung und Aufhebung bestehender Rechtsakte – kommen die generellen Vorteile, die eine europäische Regelung gegenüber 28 unterschiedlichen nationalen Regelungen genießt, noch besser zur Geltung, weil sie zu einfacheren rechtlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen und Bürger in ganz Europa beitragen.

Die Mitteilung geht mit einem ausführlichen Anzeiger einher, mit dem der Entwicklungsstand jeder einzelnen REFIT-Initiative sowie die geplanten weiteren Maßnahmen aufgezeigt werden. Die neuen Maßnahmen sind von dem in diesem Bericht enthaltenen Zeitplan abhängig. Neue Verpflichtungen werden in die Amtszeit der neuen Kommission eingehen und sind in diesem Zusammenhang sorgfältig zu prüfen.

II. Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)

Die rasche und gründliche Durchführung von REFIT ist für die Kommission von vorrangiger Bedeutung. Bei der Ausarbeitung von Vorschlägen, ihrer Annahme durch Parlament und Rat und ihrer Umsetzung in den Mitgliedstaaten wurden beträchtliche Fortschritte erzielt. Diese werden nachstehend dargestellt.

• Von der Kommission getroffene Maßnahmen

Die meisten in der REFIT-Mitteilung vom vergangenen Oktober aufgeführten Gesetzgebungsvorschläge zur Vereinfachung und Verschlankung von Rechtsakten sollen dieses Jahr angenommen werden.³ Wichtige Vereinfachungsvorschläge für die Wirtschaft wie die Einführung einer einheitlichen MwSt.-Erklärung⁴ und die Verbesserung des Verfahrens für Bagatellforderungen⁵ wurden von der Kommission bereits in den Gesetzgebungsprozess eingebracht.

Ferner hat die Kommission die Rücknahme von 53 Gesetzgebungsvorschlägen nach Konsultation von Parlament und Rat förmlich beschlossen, darunter sämtliche neun REFIT-

³ Von insgesamt 23 Vorschlägen, die die Kommission zur Vereinfachung bzw. zur Senkung von Verwaltungslasten angekündigt hatte, wurden 2 im Jahr 2013 angenommen, und 15 weitere sollen dieses Jahr angenommen werden.

⁴ COM(2013) 721.

⁵ COM(2013)794.

Initiativen einschließlich der über die Vereinfachung von MwSt.-Obligationen, der Satzung der Europäischen Privatgesellschaft⁶ und der zum Bodenschutz.⁷ Ferner wird sie einige Gesetzgebungsvorschläge, an denen sie in dieser Amtszeit gearbeitet hat, nicht vorlegen,⁸ und bereitet verschiedene Aufhebungsmaßnahmen wie geplant vor⁹.

Mit den Eignungstests in den Bereichen Abfallrecht, Vogel- und Artenschutz (Natura 2000), Sicherheit von Passagierschiffen und allgemeines Lebensmittelrecht wurde begonnen. Sie werden die Grundlage für weitere Vereinfachungs- und Bürokratieabbauinitiativen bilden und bezwecken u.a. eine Verringerung und Straffung der Berichtspflichten.

***Eignungstest im Bereich des allgemeinen Lebensmittelrechts:** Die Kommission wird die wesentlichen Grundsätze der Rahmenverordnung und ihre Durchführung auf dem Verordnungs- und Verwaltungsweg prüfen und dabei ihr Hauptaugenmerk auf Relevanz, EU-Mehrwert, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz richten. Auch die Lebensmittelsicherheit wird Gegenstand der Prüfung sein. Dieser Test ist ein Beispiel für die Zusammenarbeit von Kommission und Mitgliedstaaten bei der Auswertungsarbeit.¹⁰*

Bei dieser Tätigkeit berücksichtigt die Kommission die besonderen Belange der KMU¹¹ und setzt sich nach Möglichkeit für eine Entlastung der KMU sowie Ausnahmen für Kleinstunternehmen ein. Siebzehn der in dem Anzeiger aufgeführten REFIT-Maßnahmen enthalten Ausnahmen für Kleinstunternehmen und Vereinfachungen für KMU. Zudem wurden die Registrierungs- und Zulassungsgebühren für Kleinstunternehmen in den Bereichen Chemie, Gesundheit und Verbraucherschutz gesenkt.

⁶ Der am 9. April 2014 angenommene Vorschlag zur Einpersonengesellschaft enthält wesentliche Bestandteile dieses früheren Vorschlags.

⁷ Im Rahmen des REFIT-Programms zurückgezogen wurden ferner die Vorschläge über die Information der Allgemeinheit über medizinische Erzeugnisse, eine Verordnung über europaweite Statistiken über den Schutz vor Straftaten, über den Rechtsschutz von Geschmacksmustern, das Gemeinschaftspatent (wird im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit weiterverfolgt) und über Führerscheine mit Fahrerkarte-Funktion.

⁸ Betroffen waren die Bereiche der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Friseure, Erkrankungen des Bewegungsapparats, Passivrauchen, Karzinogene und Mutagene).

⁹ Zudem Vorschläge über die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Zubereitungen, die wissenschaftliche Zusammenarbeit im Lebensmittelbereich, Statistiken aus der Stahlbranche, die Zusammenarbeit von Finanzpolizei-Stellen und die Nachrüstung von schweren Lastkraftwagen mit Spiegeln.

¹⁰ Begleitet werden die Arbeiten von der Hochrangigen Gruppe für bessere Rechtsetzung (der Gesetzgebungs-Experten aus den Mitgliedstaaten angehören). Diese Gruppe arbeitet mit der Kommission bei der Evaluierung und Weiterentwicklung der besseren Rechtsetzung auf europäischer und nationaler Ebene zusammen.

¹¹ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/think-small-first/>

In der REFIT-Mitteilung vom Oktober 2013 wurde anerkannt, dass angesichts der Dauer des Gesetzgebungsprozesses alle Bemühungen auf Vereinfachungen insbesondere für KMU innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens gerichtet werden sollten. So wurde beispielsweise im Bereich der Verbraucherangaben auf Lebensmitteln¹² verfahren, wo die Unternehmen der Branche und insbesondere die KMU nur schwer erkennen können, welche Vorschriften (europäische oder nationale, allgemeine oder für die betreffende Lebensmittelkategorie spezifische) auf ihre jeweilige Situation anzuwenden sind. Die Kommission hat Orientierungshilfen veröffentlicht und arbeitet an einer Datenbank zu europäischen und nationalen Kennzeichnungspflichten.¹³ Auf diese Weise sollten die Unternehmen im Lebensmittelsektor rasch erkennen können, welche Vorschriften für sie gelten.

Zusätzliche Initiativen sollen die Nutzung des Internet fördern, um die Durchführung von Verwaltungsanforderungen im Interesse von Verwaltungen, Unternehmen und Bürgern zu vereinfachen und zu verbessern. Aufbauend auf den Erfahrungen mit der Energieverbrauchskennzeichnung, die inzwischen bei Online-Geschäften einheitlich dargestellt wird, wird im Bereich der Lebensmittelkennzeichnung für Verbraucher Ähnliches angestrebt.

Schließlich enthält die Gesetzgebung zur Lebensmittelkennzeichnung Freistellungen und geringere Anforderungen für geringe Mengen und Einzelhändler¹⁴ und erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Kennzeichnungsvorschriften an die besonderen Bedürfnisse von KMU anzupassen.¹⁵ Darüber hinaus sind ein fester jährlicher Termin für neue Maßnahmen und großzügige Übergangsregelungen vorgesehen. Diese Maßnahmen sollten eine bessere Rechtsanwendung innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens erleichtern.

- ***Vom Gesetzgeber getroffene Maßnahmen***

Seit Oktober 2013 hat der Gesetzgeber (Parlament und Rat) eine Reihe wichtiger Vereinfachungs- und Bürokratieabbauvorschläge verabschiedet. Die geänderte Richtlinie über die Anerkennung von Berufsabschlüssen wird die Anerkennungsverfahren vereinfachen und den Informationszugang erleichtern.¹⁶ Der neue Rechtsrahmen für öffentliche Aufträge wird

¹² Die Verordnung 1169/2011 gilt seit Dezember 2014, mit Ausnahme der obligatorischen Lebensmittelkennzeichnung, die ab Dezember 2016 verbindlich wird.

¹³ http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/proposed_legislation_en.htm

¹⁴ Ausnahmen gelten beispielsweise für direkt auf dem Bauernhof oder von kleinen örtlichen Einzelhändlern verkaufte Lebensmittel. Vereinfachte Regelungen sind für andere Fälle in Bezug auf KMU vorgesehen; so kann der Nährgehalt beispielsweise aus allgemein anerkannten Berechnungen abgeleitet werden, um kostenaufwändige Laboranalysen zu sparen.

¹⁵ So können die Mitgliedstaaten u.a. vorsehen, dass Angaben über Allergienreger oder Intoleranzen in nicht verpackten Lebensmitteln und in Restaurants nur mündlich oder auf Anfrage gegeben werden.

¹⁶ Richtlinie 2013/55/EU, veröffentlicht am 28. Dezember 2013 (ABl.-L354).

die Auftragsvergabe erleichtern und den Verwaltungsaufwand senken. Er fördert die elektronischen Vergabeverfahren. Die neue Verordnung über Fahrtenschreiber reduziert den Verwaltungsaufwand und verbessert die Rechtsdurchsetzung durch die Einführung „digitaler Fahrtenschreiber“, die direkt mit Satelliten-Navigationssystemen und Kontrollbehörden verbunden sind. Um der besonderen Situation von Handwerkern Rechnung zu tragen, wurden Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von weniger als 7,5 Tonnen, die in einem Radius von 100 Kilometern verkehren, von den Sozialbestimmungen und den Fahrtenschreibervorschriften ausgenommen.

Dank dieser Vorschläge sollten KMU erhebliche Einsparungen erzielen können. Die Verordnung über die Vereinfachung von Prospekt- und Informationspflichten im Wertpapier-Binnenmarkt¹⁷ dürfte beispielsweise Ersparnisse um 20% bzw. zwischen 20.000 und 60.000 EUR pro Prospekt nach sich ziehen. Die neuen Vorschriften zum Fahrtenschreiber¹⁸ dürften Kostensenkungen von insgesamt 20 % oder 415 Mio. EUR zur Folge haben.

Öffentliches Auftragswesen: Im Februar wurden neue Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen verabschiedet, die ab April 2016 in Kraft treten. Sie fördern die elektronische Auftragsvergabe und sehen weitere Maßnahmen zur Senkung der Verwaltungslasten und Erleichterung des Zugangs von KMU vor, beispielsweise geringere Anforderungen in Bezug auf die Vorlage von Originalunterlagen und Erleichterung der Unterteilung von Aufträgen. Die Kommission schätzt, dass beispielsweise durch einen verstärkten Rückgriff auf Eigenzertifizierungen die Verwaltungslasten für Unternehmen um 169 Mio. EUR gesenkt werden könnten.¹⁹ Insgesamt könnten durch eine elektronische Auftragsvergabe zwischen 5 % und 20 % der Beschaffungskosten eingespart werden.²⁰

¹⁷ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 862/2012 der Kommission

¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr, zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr Text von Bedeutung für den EWR.

¹⁹ Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU. Die Bestimmung, grundsätzlich die Eigenzertifizierung zu akzeptieren und nur dem erfolgreichen Bieter die Vorlage von Originalunterlagen abzuverlangen, könnte die Verwaltungslasten bei Vergabeverfahren um 80 % senken. Siehe auch die Folgenabschätzung: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1585&from=EN>.

²⁰ Auftraggeber bei Behörden und anderen Stellen, die bereits auf e-Vergabe umgestellt haben, berichten von Einsparungen zwischen 5 und 20%, die Erfahrung zeigt außerdem, dass die Investitionskosten rasch wieder hereingeholt werden können. Angesichts der Größe des gesamten Vergabemarktes in der EU könnten je 5 % an Einsparungen etwa 100 Mrd. EUR in die öffentlichen Kassen zurückfließen. (Strategie für die e-Vergabe – COM(2012)179final)

Allerdings kommt es auch vor, dass die bei der Folgenabschätzung prognostizierten Einsparungen wegen im Gesetzgebungsverfahren erfolgter Änderungen wie der Herstellerregistrierung bei Elektro- und Elektronikabfällen ausblieben.²¹ Vereinfachungen in Umweltrechts-Vorschlägen zur Abfallverbringung und zur Abschätzung von Umweltfolgen wurden vom Gesetzgeber nicht mitgetragen.²² Auch die Bekämpfung des Zahlungsverzugs, die Rechnungslegungspflichten für Unternehmen, die Erhebung von Statistiken²³, die Koordinierung im MwSt.-Bereich sowie die Vereinfachung der MwSt.-Pflichten stellen Bereiche dar, in denen die Mitgliedstaaten aus Subsidiaritäts- oder mit innerstaatlichen politischen Gegebenheiten zusammenhängenden Gründen einer Senkung von Verwaltungslasten weniger geneigt waren.

Eine Reihe anderer wichtiger Vereinfachungsvorschläge mit beträchtlichem Einsparpotential befinden sich noch im Gesetzgebungsverfahren, beispielsweise der Vorschlag über gemeinsame Regeln für die Berechnung der Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage, wodurch die im Binnenmarkt tätigen Unternehmen ihren Kostenaufwand für die Rechtsbefolgung beträchtlich reduzieren könnten.²⁴ Es gibt weitere Fälle, in denen die laufenden Erörterungen im Gesetzgebungsverfahren das mit den Vorschlägen verbundene Sparpotenzial mindern könnten. Die mit der Einführung der einheitlichen MwSt.-Erklärung verbundenen Einsparungen, die die Kommission auf 15 Mrd. EUR jährlich beziffert, könnten deutlich geringer ausfallen, wenn bestimmte im Rat diskutierte Änderungsvorschläge verabschiedet würden.

- *Maßnahmen der Mitgliedstaaten*

Die Mitgliedstaaten tragen die Verantwortung für die rechtzeitige Umsetzung und uneingeschränkte Anwendung des EU-Rechts. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, die im EU-Rechtsakt angebotenen Vereinfachungsoptionen zu verwenden und dafür zu sorgen, dass die EU-Gesetzgebung auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene so wirksam und effizient wie möglich angewendet wird. Schätzungsweise bis zu ein Drittel der mit der EU-

²¹ Richtlinie 2012/19/EU. Die Interoperabilität der nationalen Herstellerregister und der Datenaustausch zwischen ihnen sollte den Herstellern Kostenersparnisse von rund 66 Mio. EUR jährlich ermöglichen. Der Gesetzgeber ist dem Kommissionsvorschlag in diesem Bereich nicht gefolgt.

²² Die obligatorische Einrichtung einer zentralen Stelle für die Koordinierung und Zusammenführung der Umweltverträglichkeitsprüfungen und der Maßnahmen zur Beschleunigung des Entscheidungsprozesses durch die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (2011/92/EU fanden nicht die Zustimmung des Gesetzgebers, so dass sich die Effizienzgewinne für die Unternehmen in Grenzen hielten. Der obligatorische elektronische Datenaustausch im Bereich der Abfallverbringung, durch den die Unternehmen jährlich 44 Mio. EUR hätten sparen können, fand ebenfalls nicht die Zustimmung des Gesetzgebers.

²³ Vgl. Abschnitt III unten: Eine neue Architektur für EU-Unternehmensstatistiken.

²⁴ Der Kommissionsvorschlag über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) - KOM(2011) 121 - ist seit März 2011 im Gesetzgebungsverfahren anhängig.

Gesetzgebung verbundenen Verwaltungslasten geht auf einzelstaatliche Umsetzungsmaßnahmen zurück.²⁵

Wie weit die Praxis in den Mitgliedstaaten voneinander abweichen kann, lässt sich beispielsweise am öffentlichen Auftragswesen aufzeigen, wo eine vor kurzem erfolgte Evaluierung ergab, dass die Vergabeverfahren zwischen 11 und 34 Wochen dauern und die Personalkosten in Manntagen berechnet um den Faktor 4 schwanken können.²⁶ Eine Umweltverträglichkeitsprüfung kann zwischen 5 und 27 Monaten dauern, und die durchschnittlichen Kosten für Entwickler schwanken zwischen 4000 und 200 000 EUR je Projekt.

Mehrere Vereinfachungsvorschläge in den Bereichen der Durchsetzung der Rechte geistigen Eigentums durch die Zollbehörden und der Rücknahme von Elektronikabfällen traten Anfang 2014 in Kraft. Mit der Verordnung zur Durchsetzung der Rechte geistigen Eigentums durch die Zollbehörden²⁷ werden die Verwaltungslasten und -kosten gesenkt und das Risikomanagement sowie die Durchsetzung der Rechte verbessert. Die Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte²⁸ sieht vor, dass Kleinhändler von der Rücknahmepflicht ausgenommen werden. Es wäre wichtig, dass alle Mitgliedstaaten die in diesen Rechtsakten enthaltenen Vereinfachungs- und Bürokratieabbaubestimmungen uneingeschränkt umsetzen und nutzen.

Es gibt jedoch einige signifikante Beispiele, in denen im EU-Rechtsakt angebotene Vereinfachungsoptionen nicht genutzt oder Belastungen durch einzelstaatliche Regulierung in den nicht unmittelbar vom EU-Recht erfassten Bereichen hinzugefügt werden. Das gilt beispielsweise für den Bereich der Lebensmittelsicherheit, wo optionale Entlastungen für kleine Unternehmen nicht immer genutzt werden,²⁹ im Bereich des Güterfrachtverkehrs auf der Straße, wo in einigen Ländern mit der nicht im EU-Recht vorgesehenen Pflicht zur Aufzeichnung von Fahrzeiten auch für leichte Nutzfahrzeuge zusätzlicher Bürokratieaufwand für kleine Unternehmen geschaffen wird,³⁰ und im Bereich der Rechnungslegung für

²⁵ KOM(2009)544; Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU – branchenspezifische Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten und Maßnahmen für das Jahr 2009.

²⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_en.pdf

²⁷ Verordnung (EG) Nr. 608/2013.

²⁸ Richtlinie 2012/19/EU.

²⁹ Die EU-Gesetzgebung im Bereich der Lebensmittelsicherheit gestattet es den Mitgliedstaaten, bestimmte Investitionen von Kleinunternehmen im Fleischverarbeitungssektor einer vereinfachten Behandlung zu unterziehen.

³⁰ Nach EU-Recht ist eine Aufzeichnung der Fahrzeiten in leichten Nutzfahrzeugen ab 3,5 t zul. Gesamtgewicht vorgeschrieben, wobei Nutzfahrzeuge bis 7,5 t lokal tätiger Handwerker ausgenommen werden; in bestimmten Mitgliedstaaten wird eine Aufzeichnung ab 2,8 t vorgeschrieben.

Unternehmen³¹. Auch die vollständige Nutzung der in der Verordnung vorgesehenen Flexibilität bei den Kennzeichnungspflichten gegenüber Verbrauchern könnte beträchtliche Vorteile für die KMU nach sich ziehen. Die Kommission wird die Umsetzungspraxis der Mitgliedstaaten bei diesem und allen anderen REFIT-Maßnahmen beobachten und in ihre Bestandsaufnahme in der nächsten, für 2015 vorgesehenen Ausgabe des Anzeigers, einbeziehen.³²

Die Kommission arbeitet mit den Mitgliedstaaten eng bei der Umsetzung in sämtlichen Bereichen des Gemeinschaftsrechts zusammen. Daneben richtet sie ihren Blick immer mehr auch auf die Beobachtung horizontaler Auswirkungen und die Prüfung der Eignung von Rechtsvorschriften. Im Zuge des Zusatzprogramms zur Senkung der Verwaltungslasten (ABR+) prüft die Kommission, wie die Mitgliedstaaten die 12 am weitesten vorangekommenen vorrangigen Maßnahmen³³ aus dem Programm zur Senkung der Verwaltungslasten zwischen 2007 und 2012 umgesetzt hat.³⁴ Ziel ist es, Erfahrungen über die Umsetzung auszutauschen und zu prüfen, ob der angestrebte Bürokratieabbau vor Ort angekommen ist. Nach ersten Ergebnissen können die anvisierten Einsparungen in einigen Mitgliedstaaten bestätigt werden, beispielsweise in den Bereichen Intrastat, Gemeinschaftserhebung über die Produktion von Gütern und digitaler Fahrtenschreiber.

³¹ Richtlinie 2006/46/EG

³² Die zusammen mit dieser Mitteilung vorgelegte erste Ausgabe des REFIT-Anzeigers enthält noch keine Angaben zur Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.

³³ (1) Ausweitung der vereinfachten Rechnungslegungs-/Buchprüfungsregeln auf mehr KMU - Richtlinie 2006/46/EG vom 14. Juni 2006; (2) Möglichkeit, Kleinstunternehmen von bestimmten Rechnungslegungspflichten auszunehmen - Richtlinie 2012/6/EU vom 14. März 2012; (3) Vereinfachung und Straffung des Meldesystems für Abfalltransporte - Empfehlungsschreiben der Kommission an die Mitgliedstaaten vom Juli 2010; (4) Beschränkung der Pflicht zur Vorlage von Originalunterlagen zum Nachweis der Auftragsvoraussetzungen auf den erfolgreichen Bieter – KOM (2011) 896; (5) Verringerung der Erhebungsbasis in Statistiken über den Handel im Binnenmarkt - Verordnung Nr. 638/2004 vom 31. März 2004; (6) Reduzierung der Berichtspflichten über die industrielle Produktion in der EU – Verordnung Nr. 3924/91 des Rates vom 19. Dezember 1991 und Verordnung Nr. 36/2009 der Kommission vom 11. Juli 2008; (7) Suppressing additional requirements on invoices and enabling wider use of electronic invoicing - Council Directive 2010/45/EU of 13 July 2010; (8) Suppressing in the VAT refund procedure the obligation to fill out paper forms in the language of the Member State of refund – Council Directive 2008/9/EC of 12 February 2008; (9) Digitale Fahrtenschreiber (insbesondere Einführung digitaler Fahrtenschreiber und Vereinfachung ihrer Verwendung mit Blick auf eine künftige Ausweitung der Freistellungen kleiner Handwerksunternehmen und weitere Vereinfachungen - Verordnung Nr. 3821/85 vom 19. Juli 2011; (10) Abschaffung der Meldepflicht von Beförderungstarifen/Lockerung der Pflicht zur Mitführung von Nachweisen an Bord – Verordnung Nr. 569/2008 des Rates (zur Änderung der Verordnung Nr. 11/60) vom 12. Juli 2008; (11) Vereinfachung der Verpflichtungen für Güterkraftverkehr und Personenkraftverkehr - Verordnung Nr. 1071/2009 vom 21.10.2009 und Verordnung Nr. 1072/2009 vom 21.10.2009 sowie (12) Vereinfachung der Kennzeichnung von Eiern – Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013.

³⁴ Siehe den Abschlussbericht des Programms zur Senkung der Verwaltungslasten, SWD(2012)423final.

Allerdings konnte nicht immer auf ausreichendes und konsistentes Datenmaterial zurückgegriffen werden, und es wurden bislang relativ wenige Beispiele für eine gute Umsetzungspraxis oder weitere Vereinfachungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene übermittelt. Die Hochrangige Gruppe für bessere Rechtsetzung unterstützt die Zusammenarbeit von Kommission und Mitgliedstaaten bei der Beobachtung der Auswirkungen der EU-Gesetzgebung vor Ort nachdrücklich. Die Kommission bemüht sich gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den sonstigen Beteiligten weiter um umfassendere, solidere Informationen über die Auswirkungen der EU-Gesetzgebung. Die Ergebnisse werden in den nächsten REFIT-Anzeiger einfließen.

III. Künftige REFIT-Initiativen

Die Zweckmäßigkeit von EU-Rechtsakten zu gewährleisten ist ein kontinuierliches Unterfangen. Deshalb behandelt die Kommission REFIT als ein laufendes Programm und hat ihre Bestandsaufnahme und Prüfung des EU-rechtlichen Besitzstands, die erstmals 2013 durchgeführt wurde, jüngst aktualisiert. Dabei wurden auch die Bemerkungen und Anregungen der Interessenträger zum REFIT-Fahrplan berücksichtigt, die die Kommission seit Oktober 2013 erhalten hat.³⁵

Auf der Grundlage dieser Analyse hält die Kommission neue Initiativen zur Vereinfachung und zum Bürokratieabbau in mehreren Bereichen für geboten. Dazu zählen beispielsweise die Vereinfachung der EU-Vorschriften über Ausweis- und Reisedokumente, eine neue umfassende Architektur für Unternehmensstatistiken (siehe unten), die Ausweitung des Prinzips zentraler Anlaufstellen im MwSt.-Bereich auf alle Geschäftstätigkeiten zwischen Unternehmen und Verbrauchern³⁶ und die Entwicklung eines EU-MwSt.-Webportals, bei dem sich Unternehmen über einzelstaatliche und europäische MwSt.-Vorschriften informieren können, und schließlich die Kodifizierung der Gesetzgebung über Drittlandslisten im Visabereich³⁷.

Eine neue Architektur für EU-Unternehmensstatistiken: Die Kommission arbeitet an einer Rationalisierung des Referenzrahmens und an einer Vereinfachung der Datenerhebung für Unternehmensstatistiken. Als Reaktion auf Unternehmensbeschwerden wurde ein Projekt zu

³⁵ Bei der Kommission sind Stellungnahmen und Anregungen von Behörden der Mitgliedstaaten (FI, DE, NL, UK), aus der Wirtschaft, von Gewerkschaften und von anderen Organisationen der Zivilgesellschaft eingegangen. Die Stellungnahme können auf der Webseite der Kommission zur intelligenten Regulierung eingesehen werden: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

³⁶ Ziel dieser Initiative ist es, Behinderungen des grenzüberschreitenden Handels abzubauen und die MwSt.-Einnahmen der Mitgliedstaaten zu wahren, indem das MwSt.-System einfacher, solider und widerstandsfähiger gemacht wird.

³⁷ Weitere Initiativen wären z.B. eine Überprüfung der Gesetzgebung im Kernkraftbereich, ein Vorschlag zur Ausstellung von kurzfristigen Reisedokumenten und eine Überprüfung der Verordnungen über die Einfuhr von Textilerzeugnissen bzw. von Dual-Use-Gütern.

Handelsstatistiken innerhalb der EU (SIMSTAT) gestartet. Damit sollen neue Datenerhebungstechniken getestet werden, die die bessere Verwendung statistischer Daten erleichtern soll. So werden die Berichtspflichten von Unternehmen vereinfacht und verringert. Dieser kostengünstige Ansatz hat das Potenzial zum Einsatz in anderen statistischen Bereichen (z. B. Statistiken zu multinationalen Unternehmen, internationalem Handel von Dienstleistungen und ausländischen Direktinvestitionen) und soll bei positiven Ergebnissen innerhalb der breiteren Rahmenverordnung zur Integration von Unternehmensstatistiken (FRIBS) Verwendung finden.

Die Kommission bereitet die Aufhebung von Rechtsvorschriften in weiteren Bereichen vor: in der Energieverbrauchskennzeichnung,³⁸ bei Frachten und Beförderungsbedingungen,³⁹ der Gemeinsamen Agrarpolitik und im Zusammenhang mit standardisierter Berichterstattung im Umweltbereich. Ferner prüft die Kommission auch den Besitzstand im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, um herauszufinden, welche Rechtsakte im Zusammenhang mit dem in den Verträgen festgelegten Ablauf der Übergangsbestimmungen aufzuheben sind.⁴⁰

Die Kommission hält es für gute Verwaltungspraxis, Vorschläge, die im legislativen Verfahren keine Fortschritte machen, zurückzuziehen, um einen neuen Anlauf zu ermöglichen oder nach Alternativen zu suchen, um den beabsichtigten Zweck zu erreichen. Eine genaue Prüfung aller noch anhängigen Vorschläge hat ergeben, dass einige von ihnen entweder veraltet sind oder von den gesetzgebenden Organen keine Unterstützung erhalten und deshalb zurückgezogen werden sollten. Dazu gehören Vorschläge über Anlegerentschädigungssysteme, Flugsicherheitszuschläge, schwangere Arbeitnehmerinnen⁴¹, einen Entschädigungsfonds für Ölverschmutzung und die Befreiung von Kleinunternehmen von bestimmten Lebensmittelhygienevorschriften, obwohl letztere kleineren Unternehmen bedeutende Vorteile gebracht hätten.⁴²

Aufgrund von zeitlichen Beschränkungen in Zusammenhang mit der neuen Legislaturperiode wird sich die derzeit im Amt befindliche Kommission 2014 auf einzelne Schlüsselbereiche konzentrieren. Nach Durchsicht ihres Zeitplans hat sie daher beschlossen, nur die wichtigsten Punkte zu berücksichtigen.

³⁸ Energiekennzeichnung von Haushaltskühlgeräten (Richtlinie 2003/66), Haushaltsgeschirrspülern (Richtlinie 1999/9) und Waschmaschinen (Richtlinie 1995/12) nach der Annahme neuer Umsetzungsmaßnahmen.

³⁹ Verordnung Nr. 11 des Rates über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen gemäß Artikel 79 Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 16. August 1960.

⁴⁰ Protokoll Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen, Artikel 10.

⁴¹ KOM(2008) 600/4.

⁴² KOM(2007)90 endg.

Ferner plant die Kommission, mittelfristig mehrere neue Bewertungen und Eignungstests in Bezug auf die Leistungsfähigkeit bestehender EU-Rechtsvorschriften und die Anwendung des Vertragsrechts durchzuführen. Dazu gehören der Verbraucherschutz bei Timeshare-Verträgen, verspätete Bezahlung, der rechtliche Rahmen für Vorverpackungen, das Geschmacksmustersystem in der EU, die Richtlinien über Prospekte, die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung im Hinblick auf die Verbesserung seiner Funktionsweise im Binnenmarkt⁴³, Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid sowie CO₂-Emissionen leichter Nutzfahrzeuge und PKW, Telekommunikation und die Rechtsvorschriften über unerlaubte Ein- und Durchreise und unerlaubten Aufenthalt⁴⁴.

In anderen Schlüsselbereichen, in denen größere Überarbeitungen vorgesehen sind, wie zum Beispiel im digitalen Binnenmarkt, müssen die bestehenden Hindernisse festgestellt und der regulatorische Rahmen auf seine Kosten und sein Einsparungspotenzial hin untersucht werden.⁴⁵ Bei allen diesen Maßnahmen liegt ein eindeutiger REFIT-Aspekt vor.

Alle neuen Initiativen sind im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen enthalten und müssen erst im Arbeitsprogramm der Kommission für 2015 bestätigt werden.

Rechtsvorschriften zu chemischen Stoffen: Die Kommission ist der Auffassung, dass weitere Bemühungen zur Erleichterung der Umsetzung der Rechtsvorschriften zu chemischen Stoffen, insbesondere REACH, sowie eine weitere Vereinfachung und Verschlankung von Vorschriften auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und interessierter Kreise in Angriff genommen werden sollten. Dabei sind sowohl ein hohes Schutzniveau für Gesundheit und Umwelt als auch die Aufrechterhaltung von Wettbewerbsfähigkeit und Innovation der europäischen Industrie in diesem Bereich sowie der freie Warenverkehr im Binnenmarkt zu berücksichtigen. Die Überprüfung von REACH⁴⁶ durch die Kommission im Jahr 2013 ergab zwar einigen

⁴³ Aufgrund einer Aufforderung des Rates im Dezember 2013, bis Mitte 2015 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung zu berichten (siehe http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/139846.pdf).

⁴⁴ Weitere Bereiche betreffen die Vermarktungsnormen für Kalbfleisch, die Kennzeichnungsregeln für Rindfleisch, das Programm für Gebiete in äußerster Randlage, die Kraftstoffqualitätsrichtlinie (nach ihrer vollständigen Umsetzung), die Erdölvorräte, die Fischereikontrollverordnung, nukleare Sicherheit, Normung, Asbestverschmutzung, Tierversuche, die strategische Umweltprüfung, Überschwemmungsrisiken, flüchtige organische Verbindungen, Versicherungen (nach ausreichenden Erfahrungen mit der Umsetzung), Weiterbildung, Qualifikationen und Lizenzen im Straßenverkehr, Seeverkehr und Seeverkehrssicherheit, Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle, die elektronische Rechnungsstellung für die MwSt und die Miniregelung für zentrale Anlaufstellen sowie die Bau-, Glas- und Keramikindustrie.

⁴⁵ Dazu gehört die Prüfung der Rechtsvorschriften zu Online-Diensten - Richtlinie 98/84/EG über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten und Richtlinie 2000/31/EG über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt.

⁴⁶ COM(2013)49, begleitet von SWD(2013)25.

Anpassungsbedarf, kam jedoch zu dem Schluss, dass die Rechtsvorschriften gut funktionieren und derzeit nicht geändert werden müssen. Die Kommission erkennt an, dass der durch REACH verursachte finanzielle und administrative Aufwand für KMU verringert und die Rechtsanwendung auf allen Ebenen verbessert werden muss.

Zu diesem Zweck wurde bereits eine Reihe von Abhilfemaßnahmen durchgeführt, darunter auch eine beträchtliche Gebührenverringerung. 2014 werden weitere Maßnahmen ergriffen: besondere Unterstützung für KMU zur Einhaltung der Anmeldefrist für geringe Produktionsmengen im Jahr 2018, Feststellung effizienterer Formen der Behandlung von besonders besorgniserregenden Stoffen sowie der Identifizierung von Alternativen zu gefährlichen Chemikalien, verbesserte Kommunikation mit den KMU und Analyse der Auswirkungen von REACH auf die KMU sowie auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Mittelfristig werden andere Maßnahmen zur Verbesserung des Genehmigungsverfahrens chemischer Stoffe in Erwägung gezogen, um es für die Unternehmen vorhersagbarer zu machen. Dazu zählen beispielsweise die weniger häufige Abänderung der Liste der genehmigungspflichtigen Stoffe, die Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens für einige bestimmte risikoarme Fälle und eine stärkere Berücksichtigung sozioökonomischer Auswirkungen bei der Aufnahme neuer Stoffe in die Genehmigungsliste.⁴⁷

Es ist wichtig, dass die Industrie und die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von REACH eine aktive Rolle spielen. Dazu würde beispielsweise der personelle Ausbau nationaler Anlaufstellen und/oder von Handelskammern zählen, die sowohl Ratschläge zur Umsetzung von REACH geben als auch eine bessere Koordination der Mitgliedstaaten untereinander gewährleisten.

2014 wird ein Maßnahmenpaket im Hinblick auf die Qualität der Gesetzgebung des Chemiesektors gestartet, das eine Bewertung der kumulativen Kosten und einen Eignungstest der wichtigsten Rechtsvorschriften zu chemischen Stoffen (ausgenommen REACH) einschließt.

Die Schlussfolgerungen aus diesen Arbeiten, einschließlich der laufenden Beurteilung der Vorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und der Ergebnisse einer früheren Überprüfung von REACH, sollen einen vollständigen Überblick geben und eine Abschätzung künftiger Möglichkeiten zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung ermöglichen. Die Kommission fordert interessierte Kreise und die Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Reflexion über diese Fragen und zur Beteiligung an einer für 2016 vorgesehenen Bestandsaufnahme auf.

IV. Horizontale Maßnahmen

REFIT ist Teil der allgemeinen Politik der intelligenten Regulierung der Kommission, die auch das gesetzgeberische Instrumentarium der Folgenabschätzung, der Konsultation von Interessengruppen und der Evaluierung umfasst. Die Kommission ist entschlossen, diese

⁴⁷ Genauere Informationen entnehmen Sie bitte dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen.

Instrumente und andere horizontale Maßnahmen weiter zu stärken, darunter auch die Bewertung der Kosten und Nutzen der Regulierung und der Verringerung administrativer Verpflichtungen, z. B. der Berichtspflichten.⁴⁸

- ***Folgenabschätzung***

Das System der Folgenabschätzung (FA) der Kommission kommt in einem frühen Stadium des Politikzyklus (bei der Entwicklung neuer Vorschläge) zum Einsatz, um eine Grundlage für sachkundige politische Entscheidungen zu schaffen und zu gewährleisten, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden. Seit seiner Einrichtung im Jahr 2002 wurde das System beständig gestärkt und verbessert, z. B. durch die Veröffentlichung der überarbeiteten Leitlinien 2009 und zusätzlicher Anleitungen in verschiedenen Bereichen (Wettbewerbsfähigkeit und Kleinstunternehmen, Grundrechte, soziale und territoriale Auswirkungen). Die Faktengrundlage – bessere Daten und wissenschaftlicher Rat – wird im FA-Verfahren beständig gestärkt. Um eine schnelle Feststellung der FA-Ergebnisse (einschließlich Kosten und Nutzen) zu ermöglichen, hat die Kommission 2013 ein zweiseitiges Standard-Übersichtsblatt in ihre Folgenabschätzungsberichte aufgenommen. Die Kommission hat sich verpflichtet, ihre FA-Leitlinien aufbauend auf ihren Erfahrungen (350 Folgenabschätzungen seit 2010) zu aktualisieren. Sie wird dazu im Juni 2014 die Öffentlichkeit konsultieren.

- ***Ex-post-Bewertung***

Durch die systematische Ex-post-Bewertung der EU-Rechtsvorschriften wird überprüft, ob diese Vorschriften die erwarteten Ergebnisse und Auswirkungen erzielt haben. Die Bewertungsplanung hat sich mit der Veröffentlichung der geplanten Bewertungen auf Europa verbessert.⁴⁹ Um die Bewertungspolitik und -praxis weiter zu konsolidieren, hat die Kommission zwischen November 2013 und Februar 2014 eine öffentliche Konsultation ihrer neuen Bewertungsleitlinien durchgeführt. Die Ergebnisse werden in die künftige Überarbeitung der Bewertungsleitlinien einfließen.⁵⁰ Diese Leitlinien sollen auf Eignungstests Bezug nehmen, die 2010 als umfassende Politikbewertungen zur Beurteilung der Kohärenz und Einheitlichkeit zwischen den und innerhalb der regulatorischen Bereiche eingeführt wurden. Es soll auch geprüft werden, ob ein größerer regulatorischer Rahmen für ein ganzes Politikfeld dem Zweck angemessen ist. In mehreren Politikbereichen wurden inzwischen Eignungstests durchgeführt; z. B. in den Bereichen Umwelt (EU-Süßwasserpolitik), Beschäftigung und Sozialpolitik (Information und Konsultation von Arbeitnehmern),

⁴⁸ Siehe COM(2012) 746

⁴⁹ Siehe die Webseite der Kommission zur Politik der intelligenten Regulierung: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_de.htm.

⁵⁰ Von Behörden, Interessengruppen und Bürgern sind im Rahmen dieser Konsultation 53 Antworten eingegangen. Sie werden gemeinsam mit einem zusammenfassenden Bericht auf der Webseite der Kommission zur Politik der intelligenten Regulierung veröffentlicht: http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_de.htm.

Industriepolitik (Typengenehmigung von Kraftfahrzeugen) und Verkehr (Luftverkehrsbinnenmarkt)⁵¹, und sie können zu mehreren Legislativvorschlägen zur Vereinfachung und zum Abbau des Verwaltungsaufwands führen.⁵²

- ***Konsultation der Interessenträger***

Der Dialog mit den Bürgern, Sozialpartnern und anderen Interessenträgern der Wirtschaft und Zivilgesellschaft trägt dazu bei, sicherzustellen, dass die EU-Rechtsetzung transparent, zielführend und kohärent ist. Die Konsultation der Sozialpartner und anderer Interessenträger ist in den Verträgen verankert und insbesondere bei der Ermittlung verhältnismäßigkeits- und subsidiaritätsbezogener Schwierigkeiten von wesentlicher Bedeutung.⁵³ Die Kommission führt in jeder Phase des Politikzyklus Konsultationen durch. Um die Qualität, Reichweite und Zielgerichtetheit der Konsultationen weiter zu stärken, wird die Kommission ihre Konsultationsplanung verbessern, indem während der Phase der Politikvorbereitung Konsultationsstrategien erarbeitet werden und die Evaluierungsplanung laufend veröffentlicht wird. Die Kommission wird interne Leitlinien veröffentlichen, um die mit der Durchführung von Konsultationen mit Interessenträgern außerhalb der EU-Organen befassten Kommissionsbediensteten mit Blick auf die Verbesserung der Konsultationsqualität zu beraten und zu unterstützen. Vor der Annahme dieser Leitlinien durch die Kommission wird eine öffentliche Konsultation durchgeführt. Darüber hinaus wird die Kommission ihre Bemühungen fortsetzen, mit Rücksicht auf die verfügbaren Haushaltsmittel die Reichweite ihrer Konsultationen durch eine erweiterte sprachliche Zugänglichkeit auszubauen. Sie wird die Nutzung von Konsultationen im Rahmen von Evaluierungen und Eignungsprüfungen stärken, indem bei Konsultationen – wie derzeit bei Folgenabschätzungen – Mindeststandards angewandt werden.⁵⁴ Die Kommission wird empfehlen, dass Agenturen die Mindeststandards bei der Durchführung von Konsultationen anwenden. Darüber hinaus prüft sie, wie öffentliche Konsultationen zu Durchführungs- und delegierten Rechtsakten verbessert werden können.

Die Kommission wird Schritte unternehmen, um das Feedbacksystem zu verbessern. Bereits jetzt können Interessenträger sowohl zur Konsultationsplanung auf der Website „Ihre Stimme

⁵¹ Abschlussberichte verfügbar unter http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_de.htm.

⁵² Das heißt, der Eignungstest zur Information und Konsultation von Arbeitnehmern könnte zur Konsolidierung von 3 Richtlinien führen, wobei die Ergebnisse der Konsultation der Sozialpartner berücksichtigt werden. Auf den Eignungstest zur Typengenehmigung von Kraftfahrzeugen folgt eine Überarbeitung der Rahmenrichtlinie 2007/46/EG - siehe die vollständigen Angaben im REFIT-Scoreboard.

⁵³ Das Konzept der Konsultation ist in Artikel 11 EUV und Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit niedergelegt. Die Konsultation von Sozialpartnern in sozialpolitischen Zusammenhängen erfolgt im Einklang mit den Artikeln 153, 154 und 155 AEUV und bietet außerdem Möglichkeiten zur Beteiligung an REFIT.

⁵⁴ Spezifische Konsultationsrahmen gemäß den Verträgen, anderen EU-Vorschriften oder internationalen Vereinbarungen (z. B. Konsultationen der Sozialpartner) sind ausgenommen.

in Europa“⁵⁵ als auch zu Fahrplänen, in denen die Kommission frühzeitig ihre Planungen in Bezug auf Rechtsvorschriften veröffentlicht, Stellung nehmen. Vor kurzem wurde ein elektronisches Benachrichtigungssystem eingeführt.⁵⁶ Es werden Anstrengungen zur Verbesserung der Websites und des Systems für Stellungnahmen und Feedback unternommen. Die einzelnen von Interessenträgern übermittelten Reaktionen werden in der Regel innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Abschluss der Konsultation veröffentlicht, und ein zusammenfassender Bericht liegt spätestens mit der Annahme des Vorschlags durch die Kommission vor. Einige Mitgliedstaaten sammeln außerdem systematisch Stellungnahmen und Vorschläge von Interessenträgern, die einen wertvollen Beitrag zu den Bemühungen der Kommission um die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung auf europäischer Ebene leisten können.

Darüber hinaus plant die Kommission, Vorschläge für eine größere Reichweite in Bezug auf Sozialpartner und Interessenträger vorzulegen, insbesondere im Hinblick auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die auf Konferenzen in den Mitgliedstaaten direkt kontaktiert und über europäische und nationale KMU-Verbände und das Enterprise Europe Network konsultiert werden sollen.

- ***Messung von Regulierungskosten und Nutzeffekten***

Die Messung von Regulierungskosten und Nutzeffekten ist ein wichtiger Aspekt der intelligenten Regulierung. Die Kommission hat jüngst die Ergebnisse einer extern durchgeführten Studie über Methoden zur Bewertung der Regulierungskosten und Nutzeffekte veröffentlicht, die in die Aktualisierung der für Folgenabschätzungen geltenden Leitlinien einfließen werden.⁵⁷ Die Messung von Regulierungskosten und Nutzeffekten ist außerdem ein Schwerpunkt in Eignungsprüfungen und Ex-post-Evaluierungen.

Um die verschiedenen in spezifischen Wirtschaftssektoren entstehenden Regulierungskosten zu bewerten, nimmt die Kommission Bewertungen der kumulativen Kosten vor. Zwei Bewertungen der kumulativen Kosten wurden bereits in der Stahl- bzw. in der Aluminiumindustrie abgeschlossen⁵⁸, und eine Bewertung der kumulativen Kosten in der Chemieindustrie wurde auf den Weg gebracht. Weitere Bewertungen sind für die Holz- und Forstwirtschaft, die Keramik- und Glasindustrie und den Bausektor geplant. Bewertungen der kumulativen Kosten ermöglichen eine branchenweite Bewertung verschiedener wesentlicher Kostenfaktoren. Angesichts der begrenzten Reichweite dieser Bewertungen und da ihr

⁵⁵ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_de.htm

⁵⁶ Benachrichtigungen können auf folgender Website abonniert werden:
<https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do?locale=de>

⁵⁷ Die Studie „Assessing the costs and benefits of regulation“ ist abrufbar unter http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

⁵⁸ Siehe http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf und http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=7124&lang=en&title=Final-report

Schwerpunkt auf den Regulierungskosten und weniger auf den Nutzeffekten liegt, können sie jedoch nicht die einzige Grundlage für Politikempfehlungen bilden. Ihre Ergebnisse werden in Evaluierungen, Eignungsprüfungen und Folgenabschätzungen Eingang finden.

Die Messung von Regulierungskosten auf EU-Ebene ist mit besonderen Herausforderungen verbunden, da die geschätzten Kosten von Legislativvorschlägen der Kommission oft infolge der während des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommenen Änderungen angepasst werden müssen und von der Wahl der Art und Weise der Umsetzung in den Mitgliedstaaten abhängig sind. Dies bedeutet, dass Parlament und Rat die Kosten-Nutzen-Bewertung aktualisieren müssen, wenn Vorschläge im Gesetzgebungsverfahren Änderungen erfahren.⁵⁹ Darüber hinaus hängt die Genauigkeit der Kosten-Nutzen-Messung in Folgenabschätzungen und Ex-post-Evaluierungen von der Qualität der von den Mitgliedstaaten, Sozialpartnern und Interessenträgern übermittelten Daten ab.

Die Ex-post-Bewertung der tatsächlichen Kosten kann signifikante Abweichungen gegenüber der Ex-ante-Schätzung aufweisen. Sowohl die Kosten als auch die Kosteneinsparungen können zu hoch angesetzt worden sein.⁶⁰ Im Rahmen ihrer Ex-post-Evaluierungen prüft die Kommission zunehmend, inwiefern sich die realen Kosten und Nutzeffekte mit den Schätzungen vorangegangener Folgenabschätzungen decken.

- ***Berichtspflichten***

Verwaltungslasten lassen sich durch eine Verbesserung der Effizienz, Kohärenz und Einheitlichkeit und durch die Verringerung der Berichtspflichten abbauen.⁶¹ Bei der Vorlage neuer Vorschläge strebt die Kommission an, die Berichtspflichten auf ein Mindestmaß zu verringern und verschiedene Pflichten anzugleichen. Maßnahmen zur Straffung und

⁵⁹ Ein Beispiel, bei dem dies möglicherweise zutrifft, sind die Vorschriften für die Einfuhr von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen in die EU, da in diesem Zusammenhang die derzeit im Gesetzgebungsverfahren erörterten Änderungen des Kommissionsvorschlags das Risiko von Kostensteigerungen für Unternehmen bergen (COM(2013)267 - Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über Maßnahmen zum Schutz vor Pflanzenschädlingen, siehe auch beigefügter Anzeiger).

⁶⁰ Die ex post festgestellten realen Kosten können infolge des technologischen Fortschritts, von Unternehmensinnovationen und Effizienzsteigerungen von den Ex-ante-Schätzungen abweichen. In der Stahlindustrie sind beispielsweise die Umweltschutzkosten je Tonne Erzeugnis in den letzten 20 Jahren stabil geblieben oder gesunken, wenngleich der Sektor seine Umweltbilanz verbessern konnte. (Bewertung der kumulativen Kosten in der Stahlindustrie: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf)

⁶¹ Berichtspflichten sind oft miteinander verbunden, so dass etwa eine Berichtspflicht der Kommission gegenüber dem Rat oder Parlament zusätzliche Berichtspflichten für Behörden, Interessenträger und Unternehmen in den Mitgliedstaaten nach sich ziehen kann.

Konsolidierung von Berichtspflichten sollten in Kooperation mit dem Parlament und dem Rat erarbeitet werden, da die Berichtspflichten häufig im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens hinzugefügt werden.⁶² Auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sollten außerdem Prüfungen durchgeführt werden, um Verpflichtungen zu ermitteln, die über die in den EU-Vorschriften festgelegten Pflichten hinausgehen.

Was die Berichterstattung an und durch die Kommission anbelangt, hat die Kommission Prüfungen in den Bereichen Umwelt⁶³ und Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz durchgeführt.⁶⁴ Zu den Bereichen, in denen die Berichtspflichten gestrafft wurden, gehören die Kohäsionspolitik und Energie⁶⁵. Derartige Bemühungen können 2015 auf andere Bereiche ausgeweitet werden.

V. Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung – ein gemeinsames Ziel

Die Kommission begrüßt das Interesse der Mitgliedstaaten und Interessenträger an REFIT, und insbesondere die Unterstützung des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments.⁶⁶

Seit der Veröffentlichung der REFIT-Agenda der Kommission letztes Jahr im Oktober sind zahlreiche Stellungnahmen, Vorschläge und Beiträge von Mitgliedstaaten⁶⁷ und

⁶² In der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen zu den Kohäsionsfonds sind 28 einzelne Berichtspflichten in elf Bereichen aufgeführt; in sechs davon ist eine regelmäßige Berichterstattung erforderlich. Die Richtlinie zur Durchsetzung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern enthält zusätzliche Berichtspflichten für Mitgliedstaaten, die im Gesetzgebungsverfahren hinzugefügt wurden (siehe REFIT-Anzeiger).

⁶³ Erhebliche Fortschritte sind bei der Straffung zuvor ungekoppelter Berichtsströme im Bereich der Wasserpolitik (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, Wasserrahmenrichtlinie sowie Habitat-Richtlinie und Vogelschutz-Richtlinie) zu verzeichnen, so dass Daten und Informationen nur einmal gemeldet werden müssen, um die Anforderungen der einzelnen Richtlinien zu erfüllen. Hierdurch verringert sich der Verwaltungsaufwand beträchtlich. Die Ergebnisse eines gesonderten Pilotprojekts zur Verringerung der Berichtspflichten im Bereich kommunales Abwasser werden zu einfacheren und wirksameren Berichtspflichten führen.

⁶⁴ Seit 2007 legen die Mitgliedstaaten der Kommission anstelle von einzelnen Berichten über die praktische Durchführung von 24 Richtlinien aus dem Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (Richtlinie 2007/30/EG zur Änderung der Richtlinie 89/391/EWG) einen einzigen Bericht vor.

⁶⁵ Im Jahr 2013 hat die Kommission eine Überprüfung der Berichtspflichten in den Bereichen Energie und Kohäsionspolitik durchgeführt, um die Pflichten zu vereinfachen und zu straffen. Allein im Energiebereich war es möglich, 43 Berichtspflichten in 14 Pflichten zusammenzuführen.

⁶⁶ Siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. Oktober 2013, Schlussfolgerungen des Rates „Wettbewerbsfähigkeit“ vom Dezember 2013 und Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. April 2014 zu dem „Top-10“-Konsultationsprozess und der Verringerung des EU-Regelungsaufwands für KMU.

Interessenträgern eingegangen. Diese wurden bei der Aktualisierung der im Rahmen von REFIT im Jahr 2014 vorgenommenen Überprüfung der Rahmenregelungen berücksichtigt und werden auf der Website der Kommission zur intelligenten Regulierung veröffentlicht, um weitere gemeinsame Überlegungen, Diskussionen und Maßnahmen anzustoßen.⁶⁸

Die Kommission begrüßt außerdem, dass Interessenträger aus der Wirtschaft und Zivilgesellschaft bestätigt haben, wie notwendig und wichtig die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung ist. Als Reaktion auf die von manchen Interessenträgern geäußerten Bedenken bekräftigt die Kommission, dass REFIT nicht die bestehenden Politikziele in Frage stellt oder sich negativ auf die Gesundheit und Sicherheit der Bürger, Verbraucher, Arbeitnehmer oder auf die Umwelt auswirken wird. Eine Sensibilisierung ist wichtig, damit allen Interessenträgern die Vorteile von REFIT bekannt sind, insbesondere die Bestrebungen der Kommission, sicherzustellen, dass Rechtssetzungsmaßnahmen der EU auf wirksame und effiziente Weise und auf der richtigen Ebene getroffen werden, und damit der Mehrwert der EU verdeutlicht wird.

Die Erfahrungen bei der Umsetzung von REFIT haben gezeigt, dass das Ziel der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung nur gemeinsam von den europäischen Organen, den Mitgliedstaaten (nationale, regionale und lokale Ebene) und den Interessenträgern aus der Wirtschaft und Zivilgesellschaft verwirklicht werden kann. Der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung sollte Priorität eingeräumt werden, und alle EU-Organe sollten die Folgen ihrer politischen Entscheidungen bewerten, entweder in der Vorbereitungsphase oder im Gesetzgebungsverfahren. Um Daten zu erheben und zu bewerten, ob die EU-Vorschriften die erwartete Wirkung gezeitigt haben, ist eine Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten unabdingbar. Darüber hinaus kommt den nationalen Parlamenten die Aufgabe zu, der Kommission bereits in einem frühen Stadium des politischen Willensbildungsprozesses Anregungen zu geben und die Kommissionsvorschläge im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle zu prüfen.⁶⁹ Auch die Beiträge von Sozialpartnern, Interessenträgern, NRO und der Allgemeinheit sind wichtig, um bei der intelligenten Regulierung die Dynamik aufrechtzuerhalten.

Die gemeinsamen Anstrengungen wurden in den vergangenen Jahren durch Beiträge zur Agenda für intelligente Regulierung seitens der hochrangigen Gruppe für bessere Rechtsetzung und der hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten unterstützt. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Unterstützung und Expertise am sinnvollsten in einer Gruppe mit überarbeitetem Mandat zusammengeführt werden sollte, die die Wirkung von EU-Vorschriften vor Ort in den Mitgliedstaaten bewertet und zu den jährlich im REFIT-Anzeiger bekannt gegebenen Ergebnissen beiträgt. Die Arbeit einer solchen Gruppe könnte

⁶⁷ Insbesondere Finnland, Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich haben Beiträge übermittelt.

⁶⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm (zu prüfen)

⁶⁹ Im Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen verankert.

auch einen Beitrag zur Ermittlung von Bereichen leisten, in denen die Zeit reif für eine Evaluierung der Vorschriften ist, und in Evaluierungen und Eignungsprüfungen zu ausgewählten Schlüsselthemen einfließen. Ein Vorschlag für die Einrichtung einer neuen hochrangigen Gruppe, die die künftigen Arbeiten begleiten soll, wird in den nächsten Monaten vorgelegt.

VI. Schlussfolgerungen und Perspektive

Die Kommission hat sich im Dezember 2012 zur Verbesserung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung verpflichtet und entsprechende Maßnahmen ergriffen. In dieser Mitteilung werden die im Rahmen von REFIT erreichten Ergebnisse dargelegt und Bereiche aufgezeigt, in denen künftig Schwerpunkte gesetzt werden sollten.

Aus den bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung von REFIT lassen sich verschiedene Ergebnisse ableiten.

Erstens: Eine intelligente Regulierung sowie die Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung erfordern politische Entschlossenheit und sind mit Strategie- und Verfahrensanpassungen auf allen Ebenen – in der Kommission, in der Zusammenarbeit der europäischen Organe und in den Mitgliedstaaten – verbunden. Das Konzept der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung bietet keine schnellen Lösungen und ist auch kein Aspekt, der sich rasch abhaken lässt. Es erfordert, dass die Verwaltungen entsprechend mandatiert und ausgestattet sind, um faktengestützte politische Entscheidungen zu treffen und dabei die Sozialpartner und Interessenträger in allen Phasen des Politikzyklus von der Folgenabschätzung bis zur Ex-post-Evaluierung aktiv beteiligt werden.

Zweitens: Es besteht Bedarf, die Regulierungsverfahren genau zu prüfen. Der Ausschuss für Folgenabschätzung hat sich als wesentliche Instanz der Qualitätskontrolle erwiesen. Er wurde durch Verfahrensregeln gestärkt, die sichergestellt haben, dass nur von einer soliden Folgenabschätzung begleitete Vorschläge dem Kollegium vorgelegt werden können. Das Europäische Parlament und zunehmend auch der Rat bieten eine weitere Kontrollstufe und bewerten, wie solide die Folgenabschätzung der Kommission ist. Dies ist ein beispielloses System – so gibt es kaum Gesetzgeber oder Verwaltungen, die Qualitätskontrollen und Prüfungen ähnlichen Umfangs wie die Kommission anwenden oder vergleichbaren Verfahren unterliegen. Es wurde vorgeschlagen, eine zusätzliche externe Stelle für die Qualitätskontrolle einzurichten. Die Kommission ist gegen diese Idee, da dies ihre politische Gestaltungsfunktion und ihre legislativen Aufgaben berühren würde und die Kommission ihre eigenen Folgenabschätzungen durchführen muss, um gute und ausgewogene Vorschläge zu erarbeiten. Sobald die Kommission ihre Folgenabschätzungen veröffentlicht hat, sind sie der Öffentlichkeit vollumfänglich zur Prüfung und Stellungnahme zugänglich.

Drittens: Die Erfahrung zeigt, dass die Quantifizierung der Kosten und Nutzeffekte ein notwendiger Bestandteil der Überprüfung der Regelungslage ist. Jedoch müssen auch die Grenzen der Quantifizierung anerkannt werden. Die Kommission prüft systematisch die Kosten und Nutzeffekte in ihren Folgenabschätzungen, in denen auf integrierte Weise

wirtschaftliche, soziale und ökologische Folgen thematisiert werden. Die Ergebnisse werden nach Möglichkeit quantifiziert. Allerdings ist die Berechnung von Kosten und Nutzeffekten keine exakte Wissenschaft; die benötigten Daten sind häufig nicht verfügbar. Inwieweit die Kosten und Nutzeffekte, die bei der aus der Folgenabschätzung resultierenden bevorzugten Option erwartet werden, steigen oder sinken, ist von den Entscheidungen abhängig, die das Europäische Parlament und der Rat im Legislativverfahren und die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung treffen. Die tatsächlichen Kosten können nur ex post berechnet werden. Folglich sollte ein Schwerpunkt von REFIT auf der soweit möglichen Quantifizierung der Kosten und Nutzeffekte während des gesamten Rechtsetzungsprozesses liegen, indem solide Monitoring- und Evaluierungsrahmen angewandt und die Ergebnisse bei jeder wesentlichen Überarbeitung der Rechtsvorschriften geprüft und angepasst werden, so dass gewährleistet ist, dass die für die Bewertung der realen Kosten und Nutzeffekte erforderlichen Daten verfügbar sind.

Viertens: Angesichts der notwendigen Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit sowie des für Änderungen von EU-Vorschriften erforderlichen Zeitaufwands sind Schnellschüsse und einfache Vorgaben zur Verringerung von Vorschriften keine Lösung. Jede Änderung ist mit Kosten verbunden, und die Transitionskosten für Änderungen werden nicht immer ausreichend berücksichtigt. Die Transitionskosten müssen sorgfältig gegen die Kosten eines Nichttätigwerdens abgewogen werden.

Fünftens: Eine Ermittlung der unnötigen Verwaltungslasten und Kosten durch die direkt von den Vorschriften Betroffenen kann die quantitative Bewertung sinnvoll ergänzen. Daher sind Konsultationen und Erörterungen von wesentlicher Bedeutung.

Unter Berücksichtigung dieser Beobachtungen und mit Blick auf die Zukunft wird die Kommission der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung nach wie vor Priorität einräumen und die diesbezügliche Dynamik aufrechterhalten. Sie wird sich weiterhin auf Bereiche mit signifikantem EU-Mehrwert konzentrieren und die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität einhalten. Die Kommission wird die Vorbereitungen für die Überarbeitung ihrer für Folgenabschätzungen, Konsultationen der Interessenträger und Evaluierungen geltenden Leitlinien in den kommenden Monaten abschließen. Sie wird REFIT fest in den Verfahren und Praktiken der Kommission verankern.

Die Kommission wird weiter eng mit dem Parlament und dem Rat zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Vorteile der Vereinfachung und Verringerung der Verwaltungslasten im Gesetzgebungsverfahren bestätigt werden, und sie ruft den Gesetzgeber und alle Mitgliedstaaten auf, ausreichende Kapazitäten zu entwickeln, um zu diesen Anstrengungen in ihren jeweiligen Bereichen beizutragen und Ex-ante-Folgenabschätzungen für wesentliche Änderungen von Kommissionsvorschlägen im Gesetzgebungsverfahren vorzunehmen.⁷⁰

⁷⁰ Siehe auch Analyse der Änderungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens in Bezug auf die Vorschläge zur Vereinfachung und Verringerung der Verwaltungslasten im REFIT-Anzeiger zu dieser Mitteilung.

Die Kommission wird außerdem weiterhin mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern zusammenarbeiten, insbesondere im Rahmen des Programms ABR Plus, um Schätzungen für Kosteneinsparungen zu bestätigen, bewährte Verfahrensweisen für die Umsetzung zu ermitteln und die Qualität und Erhebung von Daten zu Regulierungskosten und Nutzeffekten zu verbessern, die für die Bewertung der Folgen von EU-Vorschriften vor Ort benötigt werden.⁷¹

Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten zur Evaluierung und Bewertung von Regulierungskosten und Nutzeffekten sollte gestärkt werden. Zur Bewertung der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sollten gemeinsame Anstrengungen unternommen werden.

Die neuen, in diesem Jahr beginnenden Mandate des Parlaments und der Kommission bieten allen EU-Organen die Möglichkeit, ihr Engagement für die intelligente Regulierung und die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung zu stärken.

Die Kommission begrüßt Beiträge, Daten und Fakten von Sozialpartnern und Interessenträgern zum aktuellen Stand und zu den Perspektiven für REFIT im Sinne dieser Mitteilung und dem begleitenden Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen.

⁷¹ Schätzungen zufolge geht ein Drittel der mit EU-Vorschriften verbundenen Verwaltungslasten auf die nationale Umsetzung zurück.