

**Unterrichtung**  
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen

Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:

Langfristiger Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der

Binnenmarktvorschriften

COM(2020) 94 final

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

Hinweis: vgl. Drucksache 438/17 = AE-Nr. 170539,  
Drucksache 770/17 = AE-Nr. 171271,  
Drucksache 603/18 = AE-Nr. 181113



Brüssel, den 10.3.2020  
COM(2020) 94 final

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

**Langfristiger Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der  
Binnenmarktvorschriften**

## EINFÜHRUNG

Der Binnenmarkt zählt zu den größten Errungenschaften der EU. Er ist geradezu das Herzstück des europäischen Projekts, hat in den letzten Jahrzehnten das Wirtschaftswachstum angetrieben und den europäischen Verbrauchern und Unternehmen das Leben erleichtert. Auf die EU entfallen 18 % der weltweiten Wirtschaftsleistung, nur die Vereinigten Staaten liegen noch vor ihr. Durch einen gut funktionierenden Binnenmarkt kommen die Bürgerinnen und Bürger in der EU in den Genuss einer größeren Auswahl an Dienstleistungen und Produkten und besserer Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Binnenmarkt bietet den Wirtschaftsbeteiligten in der EU einen einzigen großen Inlandsmarkt, was Handel und Wettbewerb fördert und für mehr Effizienz sorgt. Dies ist von entscheidender Bedeutung für das Gelingen des ökologischen und digitalen Wandels in der EU. Zugleich dient der Binnenmarkt europäischen Unternehmen als Sprungbrett für den globalen Wettbewerb.

In der heute verabschiedeten neuen Industriestrategie für Europa<sup>1</sup> wird der Binnenmarkt als eine der Grundlagen des industriellen Wandels in Europa in den Mittelpunkt gerückt. Damit der Binnenmarkt für alle funktioniert, werden durch das EU-Recht gemeinsame Regeln eingeführt, um Hindernisse zu beseitigen, den Verkehr von Waren und Dienstleistungen in der gesamten EU zu erleichtern und gleichzeitig die Verbraucher zu schützen.

Diese Vorschriften können nur dann die gewünschte Wirkung entfalten, wenn sie in geeigneter Weise konzipiert und durchgesetzt werden. Die Binnenmarktvorschriften werden jedoch nicht ausreichend eingehalten. In der Mitteilung über Hindernisse für den Binnenmarkt werden die zahlreichen noch bestehenden Hindernisse<sup>2</sup> aufgezeigt, die in zu vielen Fällen auf eine fehlerhafte oder unvollständige Anwendung bereits vereinbarter EU-Rechtsvorschriften auf nationaler Ebene zurückzuführen sind. Die Freizügigkeitsrechte von Marktteilnehmern und Investoren stoßen nach wie vor auf zahlreiche regulatorische und administrative Hindernisse, und die Europäerinnen und Europäer sind rechtswidrigen oder gefährlichen Waren und Dienstleistungen ausgesetzt, da es an praktischer Überwachung, Inspektion und Aufdeckung von Verstößen gegen die Binnenmarktvorschriften mangelt und Wirtschaftsakteure, die gegen diese Vorschriften verstoßen, nicht ausreichend sanktioniert werden.

Während des gesamten Regulierungszyklus sind die Mitgliedstaaten und die Kommission gemeinsam dafür verantwortlich, dass die Binnenmarktvorschriften eingehalten und die Rechte der Bürgerinnen und Bürger durchgesetzt werden.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, das, was sie in ihrer Rolle als europäische Gesetzgeber vereinbart haben, korrekt anzuwenden. Sie sind auch dafür verantwortlich, dass Verstöße gegen Binnenmarktvorschriften in ihrem eigenen Hoheitsgebiet aufgedeckt und behoben werden. Die Kommission hat als Hüterin der Verträge darüber zu wachen, dass alle Mitgliedstaaten die Binnenmarktvorschriften durchführen und einhalten, und muss im Wege von Vertragsverletzungsverfahren entschieden eingreifen, wenn gegen diese Vorschriften verstoßen wird.

Im März 2019 forderte der Europäische Rat die Kommission auf, in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten **einen langfristigen Aktionsplan zur besseren Umsetzung und**

---

<sup>1</sup> COM(2020) 102 vom 10.3.2020.

<sup>2</sup> COM(2020) 93 vom 10.3.2020.

**Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften** zu entwickeln. Seither haben die Mitgliedstaaten ihre Selbstverpflichtung auf eine strengere Durchsetzung bekräftigt.<sup>3</sup> Die Kommission begrüßt die Forderung des Europäischen Rates und teilt die Auffassung der Mitgliedstaaten, dass die Umsetzung und Einhaltung der Binnenmarktvorschriften erheblich verbessert werden müssen.

Auf der Grundlage einer erneuerten Partnerschaft zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sowie unter Berücksichtigung der Ergebnisse der heutigen Mitteilung über Hindernisse für den Binnenmarkt umfasst der vorliegende Aktionsplan eine Reihe von Maßnahmen, die darauf abzielen, eine größtmögliche Einhaltung und möglichst wirksame Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften in der gesamten EU zu erreichen.

### *Derzeitige Herausforderungen bei der Durchsetzung*

**Auf den Handel im Binnenmarkt entfallen 56 Millionen Arbeitsplätze in Europa<sup>4</sup>, und der geschätzte wirtschaftliche Nutzen liegt zwischen 8 % und 9 % des BIP der EU.<sup>5</sup>** Schätzungen zufolge könnten weitere Verbesserungen des Binnenmarkts für Industrieerzeugnisse jährlich zwischen 183 und 269 Mrd. EUR generieren, während sich die Wertsteigerung durch die weitere Integration der Dienstleistungsmärkte auf 297 Mrd. EUR pro Jahr<sup>6</sup> belaufen könnte. Allein durch diese Steigerungen könnte der wirtschaftliche Nutzen von 8-9 % auf rund **12 % zusätzliches BIP** anwachsen.

Manchmal kommt es dazu, dass Mitgliedstaaten gegen die vereinbarten Binnenmarktvorschriften verstoßen oder Hürden im nationalen Recht schaffen und tolerieren, um ihren Markt stärker zu schützen und Unternehmen im Inland dadurch Vorteile zu verschaffen. Die möglichen Vorteile sind oft sehr kurzfristiger Natur, die Auswirkungen auf die Unternehmen in Europa können jedoch umso gravierender sein. So wird es für sie wesentlich schwieriger, zu wirklich gleichen Wettbewerbsbedingungen zu expandieren und zu weltweit führenden Unternehmen heranzuwachsen. Dadurch werden die Wettbewerbsbedingungen also von innen verzerrt. Dies wirkt sich unverhältnismäßig stark auf KMU und Jungunternehmen aus. Größere Unternehmen verfügen über die Mittel, um unterschiedliche Regelwerke einzuhalten, aber KMU sind die ersten, die unter Verwaltungsaufwand und Komplexität leiden, insbesondere, wenn sie grenzüberschreitende Geschäfte im Binnenmarkt tätigen. Aus diesem Grund sind der Binnenmarkt und seine

---

<sup>3</sup> In den Schlussfolgerungen des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) vom 27. Mai 2019 wurde diese Forderung weiter ausgeführt und die Kommission wurde aufgefordert, für mehr Transparenz und politische Eigenverantwortung bei den Umsetzungs- und Durchsetzungsmaßnahmen zu sorgen. In der Folge haben die Mitgliedstaaten wiederholt auf die Bedeutung der Durchsetzung sowie auf die Notwendigkeit einer engeren Partnerschaft und einer besseren Zusammenarbeit mit der Kommission hingewiesen. Dies wurde auch in einem von allen Mitgliedstaaten unterzeichneten Schreiben bekräftigt, das auf der Tagung des AStV II vom 29. November 2019 vorgelegt wurde.

<sup>4</sup> Højbjerg Brauer Schultz (2018): „25 years of the European single market“, von der dänischen Unternehmensbehörde finanzierte Studie.

<sup>5</sup> Mitteilung „Der Binnenmarkt in einer Welt im Wandel“, COM(2018) 772.

<sup>6</sup> EP-Studie „Europe’s two trillion euro dividend: Mapping the cost of non-Europe 2019-2024“, (Die Zwei-Billionen-Euro-Dividende Europas: Zuordnung der Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln, 2019-2024) S. 9-11

([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_STU\(2019\)631745](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2019)631745))

ordnungsgemäße Umsetzung und Durchsetzung von grundlegender Bedeutung für die heute ebenfalls angenommene KMU-Strategie<sup>7</sup>.

Die unzureichende oder fehlerhafte Umsetzung und die mangelnde Durchsetzung wirken sich sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene nachteilig aus. So können Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nicht in vollem Umfang ihre Freizügigkeitsrechte wahrnehmen, Unternehmen können nicht voll von den vom Binnenmarkt gebotenen Skaleneffekten profitieren, Verbraucherinnen und Verbraucher werden durch nicht konforme Produkte gefährdet oder sie bekommen weniger Auswahl, die Sicherheit der Energieversorgung wird bedroht und die Umwelt- und Klimaziele der EU werden schwieriger zu verwirklichen. Gesetzestreue Unternehmen verlieren Marktanteile aufgrund unlauteren Wettbewerbs durch Unternehmen, die sich nicht an die Vorschriften halten und die nicht konforme Produkte anbieten oder die Sozialschutzvorschriften missachten.

### ***Gemeinsame Anstrengungen der Mitgliedstaaten und der Kommission***

Die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften setzt zunächst voraus, dass die Vorschriften in jedem Mitgliedstaat und von jeder europäischen Behörde korrekt angewandt und Verstöße geahndet werden, gegebenenfalls auch durch Vertragsverletzungsverfahren. Darüber hinaus müssen Wirtschaftsakteure überwacht, inspiziert und erforderlichenfalls sanktioniert werden, um ihre rechtswidrigen Produkte vom Markt zu nehmen, unabhängig davon, ob sie gefährlich oder gefälscht sind oder nicht den Umwelt-, Energieeffizienz- oder sonstigen Vorschriften entsprechen.

Wenn wir jedoch die Vorteile des Binnenmarkts ausschöpfen wollen, muss die Durchsetzung umfassender sein und sich auf den gesamten Zeitraum der entsprechenden Vorschriften erstrecken, von ihrer Konzeption bis zur Anwendung. Dies erfordert die Zusammenarbeit auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen in der EU, angefangen bei den lokalen und regionalen Behörden und Gerichten bis hin zur europäischen Ebene. Außerdem muss die Durchsetzung als kontinuierliche Maßnahme betrachtet werden, beginnend mit der Ausarbeitung von Vorschriften, über die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten (wo erforderlich), bis hin zu ihrer Anwendung sowie zur Ahndung von Verstößen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission einander in ihrer jeweiligen Rolle unterstützen, um ihrer gemeinsamen Verantwortung gerecht zu werden.

Vorbeugungsmaßnahmen sind ein wichtiges Mittel, um zu vermeiden, dass zu einem späteren Zeitpunkt Abhilfemaßnahmen ergriffen werden müssen. Dort wo es nicht möglich war, die Einhaltung der Binnenmarktvorschriften im Voraus zu gewährleisten, können Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit regulatorischen oder administrativen Hürden konfrontiert sein und daher erwarten, dass diese durch ein wirksames nachträgliches Eingreifen beseitigt werden. Die Durchsetzungsbehörden müssen gut funktionieren, die Verfahren und die Überwachung müssen ihren Zweck erfüllen, und die Akteure vor Ort wie Beamte oder Richter müssen das EU-Recht im Alltag verstehen und anwenden können.

Wenn die Rechte von Einzelpersonen oder Unternehmen geschützt werden sollen, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Binnenmarktvorschriften eingehalten werden. Dies muss in der Phase der Ausarbeitung nationaler Rechtsvorschriften beginnen und sich in einzelnen Gerichts- oder Verwaltungsentscheidungen niederschlagen. Die Kommission hat die Aufgabe, die Mitgliedstaaten bei der Vermeidung neuer Hindernisse für den Binnenmarkt

---

<sup>7</sup> COM(2020) 103 vom 10.3.2020.

sowie bei der Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts zu unterstützen und erforderlichenfalls Abhilfemaßnahmen einzuleiten.

<b>Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften</b>	
<b>Mitgliedstaaten</b>	<b>Kommission</b>
✓ Rechtzeitige und genaue Umsetzung des EU-Rechts ohne Überregulierung, bei gleichzeitiger Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen	✓ Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der korrekten, vollständigen und rechtzeitigen Umsetzung des EU-Rechts
✓ Gewährleistung, dass die nationalen Rechtsvorschriften verhältnismäßig und nicht diskriminierend sind	✓ Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des EU-Rechts
✓ Gewährleistung ausreichender und verhältnismäßiger Verwaltungskontrollen, damit etwaige Verstöße festgestellt werden können	✓ Überprüfung der Umsetzung des EU-Rechts und Überwachung seiner Anwendung
✓ Vermeidung nationaler Maßnahmen, die der Anwendung des EU-Rechts zuwiderlaufen oder diese behindern	✓ Maßnahmen gegen Verstöße gegen EU-Recht, bei Bedarf förmliche Vertragsverletzungsverfahren
✓ Wirksame Zusammenarbeit zur Gewährleistung der Einhaltung des EU-Rechts	

Für die Überwindung bestehender Binnenmarkthindernisse ist eine echte Partnerschaft zwischen den verschiedenen für die Umsetzung und Durchsetzung zuständigen Akteuren auf europäischer Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung. Eine solche Partnerschaft wird helfen, gezielte Durchsetzungsmaßnahmen zu steuern und die Einhaltung der Binnenmarktvorschriften zu verbessern.

Um die Zusammenarbeit bei der Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften zu stärken, wird eine gemeinsame **Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften** eingerichtet, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt. Diese Taskforce sollte regelmäßige Sitzungen abhalten, um den Stand der Einhaltung der Binnenmarktvorschriften im nationalen Recht zu bewerten, Prioritäten hinsichtlich der dringendsten Hindernisse zu setzen, gegen unnötige Überregulierung vorzugehen, horizontale Durchsetzungsfragen zu erörtern und die Umsetzung des vorliegenden Aktionsplans zu verfolgen. Sie wird den Rat (Wettbewerbsfähigkeit) und den Ausschuss des Europäischen Parlaments für Binnenmarkt und Verbraucherschutz regelmäßig über die erzielten Fortschritte informieren.

Die Taskforce wird ein **neu zu schaffendes Kooperationsnetz zwischen den nationalen Durchsetzungskordinatoren** ergänzen und dabei den bestehenden Rahmen des Beratenden Ausschusses für den Binnenmarkt (IMAC) nutzen. Durch dieses Format werden die Kommission und die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, bewährte Verfahren und Informationen darüber auszutauschen, wie die nationalen Verwaltungen wichtige Fälle auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene analysieren und verfolgen. Es werden weitere Möglichkeiten geprüft, um die Koordinierung und Kommunikation zwischen den für die

Binnenmarktüberwachung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in spezifischen Durchsetzungsfragen zu verbessern.

Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission werden im **Binnenmarktanzeiger** ein nützliches Instrument für die Leistungsüberwachung bei der Anwendung der Binnenmarktvorschriften vorfinden, damit die Umsetzung erfolgreich ist und die Dynamik gewahrt wird. Die Kommission wird den Binnenmarktanzeiger aktualisieren, damit er die Situation der Endnutzer im Binnenmarkt besser widerspiegelt und das Europäische Semester unterstützt. Durch die Nutzung zusätzlicher Indikatoren kann leichter beurteilt werden, ob der Binnenmarkt in den Bereichen richtig funktioniert, in denen er den größten Nutzen erbringen sollte – z. B. Waren, Dienstleistungen, Finanz- oder digitale Märkte, netzgebundene Wirtschaftszweige wie die Energiewirtschaft, aber auch hinsichtlich der Datenwirtschaft und der Kreislaufwirtschaft. Zu diesem Zweck wird die Kommission nach Konsultation der Mitgliedstaaten die Heranziehung anspruchsvoller zusätzlicher Indikatoren vorschlagen, auch für die Beurteilung der Leistung der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen.

## **AKTIONSPLAN ZUR BESSEREN UMSETZUNG UND DURCHSETZUNG DER BINNENMARKTVORSCHRIFTEN**

### **I VERBESSERUNG DER KENNTNISSE DER BINNENMARKTVORSCHRIFTEN UND ENTSPRECHENDE SENSIBILISIERUNGSMABNAHMEN**

Nationale Behörden und Wirtschaftsakteure, insbesondere KMU, wissen häufig nicht von den Möglichkeiten und Vorteilen, die sich aus den Binnenmarktvorschriften ergeben. Sie haben möglicherweise auch Schwierigkeiten, ihre Verpflichtungen, die sich aus dem EU-Recht ergeben, vollständig zu verstehen, was zu Problemen bei der Einhaltung und Durchsetzung führt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielen darauf ab, bei den nationalen Behörden und Gerichten, die diese Vorschriften täglich anwenden, sowie bei den Bürgerinnen und Bürgern und den Unternehmen die Kenntnis der Binnenmarktvorschriften zu verbessern und das Bewusstsein hierfür zu schärfen.

#### **✓ MABNAHME 1: Programm zur Bereitstellung spezifischerer Orientierungshilfen für nationale Behörden:**

Um die Einhaltung der Vorschriften zu verbessern und eine Marktsegmentierung zu vermeiden, wird die Kommission die Mitgliedstaaten und Unternehmen stärker beraten und Instrumente für eine bessere Koordinierung in bestimmten Bereichen bereitstellen, unter anderem durch Folgendes:

- während der legislativen Verhandlungen Ermittlung der Bereiche, in denen Umsetzungs- und Anwendungsrisiken bestehen könnten, und gegebenenfalls Erwägung der Herausgabe von Leitlinien. So wurde bereits bei den kürzlich angenommenen Vorschriften für den audiovisuellen Bereich<sup>8</sup> und für das Urheberrecht<sup>9</sup> verfahren
- Herausgabe von Leitlinien zu den Rechtsinstrumenten im **digitalen Bereich** (überarbeitete Telekommunikationsvorschriften, Cybersicherheit, Urheberrecht, audiovisuelle Medien)
- Aktualisierung des **Handbuchs zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie**<sup>10</sup>, in dem die jüngste Rechtsprechung zu Kernelementen der Dienstleistungsrichtlinie behandelt und Orientierungshilfen zu rechtlichen Fragen gegeben werden, die sich

---

<sup>8</sup> Siehe Erwägungsgrund 5 der Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 69) und Artikel 13 Absatz 7 sowie Artikel 33a der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1).

<sup>9</sup> Siehe Artikel 17 Absatz 10 der Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG (ABl. L 130 vom 17.5.2019, S. 92).

<sup>10</sup> Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715/language-de>.

beispielsweise aus der Entstehung neuer Geschäftsmodelle und neuer Arten der Dienstleistungserbringung ergeben

- Einrichtung einer **zentralen Informationsstelle** zu praktischen Fragen, mit denen Beamte in den Mitgliedstaaten in ihrer täglichen Arbeit bei der Anwendung der Binnenmarktvorschriften konfrontiert sind. Dies wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten organisiert, wobei nach und nach auf freiwilliger Basis spezifische nationale Regelungen zur Umsetzung des EU-Rechts integriert werden
- Aktualisierung des **Leitfadens zur Anwendung der Artikel 34–36 AEUV**<sup>11</sup>
- Herausgabe von **Leitlinien** zu strategischen (sozialen, innovativen, ökologischen) und anderen Aspekten (Kollusion) des **öffentlichen Beschaffungswesens** und Vorschlag einer **Empfehlung zu Überprüfungs-systemen**
- Herausgabe von **Leitlinien zum Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung**<sup>12</sup>
- Herausgabe von **Leitlinien zur Produkthaftungsrichtlinie**<sup>13</sup>
- Herausgabe eines **Leitfadens zu Artikel 4 der Marktüberwachungsverordnung**<sup>14</sup>
- Aktualisierung des **Leitfadens für die Umsetzung der harmonisierten Produktvorschriften der EU („Blue Guide“)**<sup>15</sup>
- Veröffentlichung aktualisierter **Reformempfehlungen für die Regulierung freiberuflicher Dienstleistungen** auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission vom 17. Januar 2017<sup>16</sup>. Diese beruhen auf einem Indikator für die Regulierungsintensität, der für die Bewertung und das Benchmarking der nationalen Anforderungen an freiberufliche Dienstleistungen herangezogen wird, um neuen Änderungen in den Regulierungsrahmen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen und weitere Reformen voranzutreiben. Diese Reformen können sich positiv auf die Mobilität der Arbeitnehmer auswirken und den Fachkräftemangel sowie das

---

<sup>11</sup> <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/a5396a42-cbc8-4cd9-8b12-b769140091cd>

<sup>12</sup> Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EU) 2019/515 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 (ABl. L 91 vom 29.3.2019, S. 1) sieht vor, dass die Kommission unverbindliche Leitlinien in Bezug auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zum Begriff der „zwingenden Gründe des Allgemeininteresses“ und zur Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung bereitstellen sollte.

<sup>13</sup> Richtlinie 85/374/EWG des Rates vom 25. Juli 1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte (ABl. L 210 vom 7.8.1985, S. 29).

<sup>14</sup> Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011 (ABl. L 169 vom 25.6.2019, S. 1). Die Marktüberwachungsverordnung wurde 2019 angenommen und zielt darauf ab, die Marktüberwachung von Produkten in der EU zu verbessern.

<sup>15</sup> Derzeitiger Leitfaden für die Umsetzung der Produktvorschriften der EU 2016 („Blue Guide“): Bekanntmachung der Kommission 2016/C 272/01.

<sup>16</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Reformempfehlungen für die Berufsreglementierung (COM(2016) 820 final).

Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage verringern, insbesondere im Zusammenhang mit dem ökologischen und digitalen Wandel.

- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit<sup>17</sup>, mit dem die Verfügbarkeit barrierefreier Produkte und Dienstleistungen auf dem Markt verbessert werden soll
- Einrichtung von Plattformen für den Austausch mit den Mitgliedstaaten, wie sie beispielsweise für die Vergaberichtlinien verwendet werden, mit dem Zweck eines ausführlichen Austausches zwischen der Kommission und den Behörden der Mitgliedstaaten über spezifische Fragen.

✓ **MAßNAHME 2: Verbesserung des Zugangs der Nutzer zu Informationen über Vorschriften und Anforderungen**

Damit die Kenntnis der geltenden Vorschriften und der Pflichten der Unternehmen verbessert und die Anzahl der Fälle von Nichtübereinstimmung und Verstößen verringert werden können, wird in Zukunft über das einheitliche digitale Zugangstor<sup>18</sup> Zugang zu umfassenden Informationen über die Vorschriften und Verwaltungsverfahren für den Binnenmarkt geboten, und die Nutzer werden auch an die wichtigsten Hilfsdienste weitergeleitet.

Die EU-Produktinfostellen, die im Rahmen des jüngsten Binnenmarktpakets für Waren<sup>19</sup> eingerichtet wurden, werden den Unternehmen bessere und raschere Informationen über die für ihre Produkte geltenden Vorschriften zur Verfügung stellen.

✓ **MAßNAHME 3: Online-Plattformen zur Erleichterung der Konformität von Produkten**

Warenverkäufer auf Plattformen für den elektronischen Handel müssen sich der EU-Produktvorschriften bewusst sein und sicherstellen, dass keine rechtswidrigen und unsicheren Produkte auf dem EU-Markt in Verkehr gebracht werden. Mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Konformität von Produkten, die über Online-Plattformen verkauft werden, werden im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste geprüft. Bei der Überarbeitung der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Richtlinie 2019/882/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 70).

<sup>18</sup> Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 1.

<sup>19</sup> Verordnung (EU) 2019/515 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 (ABl. L 91 vom 29.3.2019, S. 1) und Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011 (ABl. L 169 vom 25.6.2019, S. 1).

<sup>20</sup> Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit (ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4).

werden auch die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Produktsicherheit bei Online-Verkäufen und in der globalen Online-Lieferkette untersucht.

✓ **MABNAHME 4: Schulung und Erfahrungsaustausch für Richter und Angehörige der Rechtsberufe aus den Mitgliedstaaten**

Die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen der EU sind hinsichtlich des Schutzes ihrer Rechte im Binnenmarkt auf nationale Gerichte angewiesen. Daher ist es notwendig, dass die nationalen Richter gut im Bereich des EU-Rechts geschult sind. Schulungsprogramme und Seminare für Richter und andere Angehörige der Rechtsberufe, die für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften zuständig sind, werden intensiviert, um das Bewusstsein für das Binnenmarktrecht zu schärfen und das Verständnis dafür zu verbessern. Die Schulungen und Seminare werden sowohl Teil des nationalen Fortbildungsangebots sein als auch in Form von Weiterbildung auf EU-Ebene stattfinden, auch im Zusammenhang mit der bevorstehenden Überarbeitung der Strategie der justiziellen Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene.

✓ **MABNAHME 5: Aufbau von Kapazitäten für nationale Behörden**

Wie von den Mitgliedstaaten gewünscht, werden spezielle Programme – wie das im Zuge des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 vorgeschlagene Binnenmarktprogramm – finanzielle Anreize und technische Unterstützung für die Optimierung der Umsetzungs- und Durchsetzungskapazitäten der Verwaltungen bieten.

Der Zugang zum Binnenmarktprogramm wird auf vergleichenden Indikatoren beruhen, damit die Verbesserungen bei der Durchsetzung in der Praxis nachverfolgt werden können, z. B. inspizierte Sektoren, Zahl der Inspektoren oder Zahl der vom Markt genommenen Produkte. Die Leistungen und der ermittelte Bedarf der Mitgliedstaaten würden dann mit der Zuweisung zusätzlicher Kapazitäten, Schulungen, Austauschmaßnahmen usw. verknüpft. In diesem Zusammenhang werden auch weitere Möglichkeiten ausgelotet, wie die Nutzung nationaler Rechtsbehelfe durch Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger erleichtert und gestärkt werden kann.

Im Rahmen des vorgeschlagenen Reformhilfeprogramms können Behörden technische Unterstützung im Zusammenhang mit dem Reformbedarf beantragen, der von den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Europäischen Semester, den Prioritäten der Union und dem Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung der Union ermittelt wurde.

Darüber hinaus umfasst die 4. Aktualisierung des Aktionsplans für das öffentliche Auftragswesen von 2020<sup>21</sup> eine Reihe neuer Initiativen, die den Verwaltern und Empfängern von EU-Mitteln helfen sollen, ihre Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu verbessern, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und die Auftragsvergabe als strategisches Instrument zur Verfolgung wichtiger politischer Ziele zu nutzen.

---

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/action\\_plan\\_pp.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/action_plan_pp.pdf).

✓ **MAßNAHME 6: Ausbau der Kapazitäten von Fachkräften für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Stärkung der Zusammenarbeit zwischen nationalen Stellen**

Die Kommission wird in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten praktische Instrumente für die Weiterqualifizierung von Beamten, die mit der Vergabe öffentlicher Aufträge befasst sind, entwickeln, öffentliche Auftraggeber zusammenbringen, um den Austausch von Fachwissen zu fördern, Schulungen zu erleichtern und Anreize für eine gemeinsame Vergabe zu schaffen, die der Nachfrage der Bürgerinnen und Bürger nach einer umweltfreundlicheren, sozial verantwortlichen und innovativen Auftragsvergabe entsprechen.

Die Kommission wird auch die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch über das Netz von erstinstanzlichen Nachprüfungsinstanzen für die öffentliche Auftragsvergabe fördern.

## II VERBESSERUNG DER UMSETZUNG, DURCHFÜHRUNG UND ANWENDUNG VON EU-VORSCHRIFTEN

Durch die nicht ordnungsgemäße Umsetzung, Durchführung und Anwendung der EU-Vorschriften entstehen Hürden und Hindernisse für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts.

✓ **MAßNAHME 7: Strukturierter Dialog für eine bessere Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien**

Um die rechtzeitige und korrekte Umsetzung der Richtlinien zu verbessern, wird während der Umsetzungsfrist ein strukturierter Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission geführt werden. Dieser strukturierte Dialog vor dem Erlass der Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten wird die Konformitätskontrollen vereinfachen. Durch die Verwendung „dynamischer virtueller Entsprechungstabellen“<sup>22</sup> kann der Umsetzungsprozess unterstützt werden, indem die nationalen Rechtsvorschriften, einschließlich späterer Änderungen oder Aufhebungen, verfolgt werden. Nach dem Erlass nationaler Rechtsvorschriften sollten die Mitgliedstaaten der Kommission eine klare und präzise Erläuterung übermitteln, mit welchen nationalen Vorschriften die entsprechenden Verpflichtungen aus Richtlinien umgesetzt werden.<sup>23</sup> Besondere Aufmerksamkeit wird in diesem Zusammenhang Fragen der ungerechtfertigten Überregulierung gewidmet.

---

<sup>22</sup> Im Gegensatz zu statischen Listen, die die Übereinstimmung der nationalen Rechtsvorschriften mit den EU-Rechtsvorschriften zum Zeitpunkt der Umsetzung widerspiegeln, handelt es sich bei dynamischen virtuellen Entsprechungstabellen um digitale Lösungen, die eine kontinuierliche Aktualisierung des Umsetzungsstands auch nach Inkrafttreten der ursprünglichen Umsetzungsgesetze ermöglichen. Notifikationsverfahren könnten eine Informationsquelle für diese Tabellen sein und es erleichtern, sie im Zeitverlauf auf dem neuesten Stand zu halten.

<sup>23</sup> Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Kommission/Belgien, C-543/17.

✓ **MAßNAHME 8: Partnerschaft für die Durchführung der Binnenmarktvorschriften**

Um die Durchführung von Binnenmarktvorschriften zu verbessern, die ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten (z. B. Schaffung von Strukturen oder Entwicklung von Verfahren) vor Beginn ihrer Anwendung erfordern, werden spezielle Sitzungen mit Teilnahme der Kommission und der Mitgliedstaaten organisiert, sobald eine politische Einigung über eine Vorschrift erzielt worden ist. Es werden Durchführungsworkshops abgehalten, um die Mitgliedstaaten bei der Durchführung solcher Bestimmungen zu unterstützen, die in den Verordnungen vorgesehen sind, und zwar lange vor Inkrafttreten der einschlägigen Bestimmungen.<sup>24</sup>

### III OPTIMALE NUTZUNG DER PRÄVENTIONSMECHANISMEN

Die Verhinderung von gegen das EU-Recht verstoßenden nationalen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten wird helfen, gleiche Wettbewerbsbedingungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen im Binnenmarkt zu gewährleisten und langwierige Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden. So kann beispielsweise durch die bestmögliche Nutzung bestehender Notifikationsinstrumente für solche Maßnahmen die Einhaltung der EU-Vorschriften gefördert werden.

✓ **MAßNAHME 9: Verbesserung der Ex-ante-Prüfungen einschränkender Reglementierungen im Rahmen der Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung**

Um die Einführung neuer Beschränkungen in den nationalen Rechtsvorschriften zu verhindern, wird die Kommission den Mitgliedstaaten Unterstützung und Beratung bieten und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten bei Ex-ante-Verhältnismäßigkeitsprüfungen auf der Grundlage der Richtlinie über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung<sup>25</sup> erleichtern, nach der die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Verhältnismäßigkeit neuer nationaler Berufsreglementierungen vor ihrer Annahme gründlich zu prüfen.

✓ **MAßNAHME 10: Straffung der Anwendung der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt**

Im Einklang mit dem stärker strategisch ausgerichteten Ansatz für die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission<sup>26</sup> wird die künftige Umsetzung der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt<sup>27</sup> auf vier verschiedenen Achsen beruhen:

---

<sup>24</sup> Die laufende Durchführung der Verordnung über das einheitliche digitale Zugangstor kann als beispielhaftes Projekt dienen.

<sup>25</sup> Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen (ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 25).

<sup>26</sup> Mitteilung der Kommission: „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“. C(2016) 8600 (ABl. C 18 vom 19.1.2017, S. 10).

<sup>27</sup> 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 (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

i) Die Mitgliedstaaten notifizieren alle Entwürfe technischer Vorschriften für Waren und Dienste der Informationsgesellschaft; ii) die Kommission wird alle Notifizierungen weiterverfolgen, bei denen Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht bestehen; iii) bei der Justierung ihrer Folgemaßnahmen wird sich die Kommission auf die Maßnahmen mit den stärksten Auswirkungen auf den Binnenmarkt konzentrieren; iv) die Kommission wird die Rechtsvorschriften überwachen, die Gegenstand einer Reaktion der Kommission im Rahmen der Richtlinie waren; wenn keine angemessenen Anpassungen erfolgen, kann ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden.

Die Kommission wird ferner die nationalen Behörden auffordern, auf die Notifikationen anderer Mitgliedstaaten zu reagieren, einen Rahmen für regelmäßige Kontakte zwischen den nationalen Regulierungsstellen und den für die Umsetzung der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt zuständigen Behörden zu schaffen und die Konvergenz der nationalen Rechtsvorschriften zu fördern. Sollte sich das bestehende Harmonisierungsniveau als unzureichend erweisen, wird die Kommission sorgfältig prüfen, ob eine stärkere Harmonisierung auf europäischer Ebene gerechtfertigt ist.

✓ **MAßNAHME 11: Vermeidung neuer Hindernisse für die Erbringung von Dienstleistungen im Binnenmarkt**

Um ungerechtfertigte Hindernisse im Dienstleistungsbinnenmarkt zu vermeiden, fordert die Kommission das Europäische Parlament und den Rat auf, den Legislativvorschlag für eine neue Richtlinie über die Notifizierung von Dienstleistungen<sup>28</sup> zügig anzunehmen. Bis zur Annahme des Vorschlags wird die Kommission Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten der bestehenden Notifizierungspflicht nach der Dienstleistungsrichtlinie nachkommen, um neue potenzielle regulatorische Hindernisse zu ermitteln und zu beseitigen.

✓ **MAßNAHME 12: Ausschöpfung des vollen Potenzials des Mitteilungsverfahrens im Rahmen der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr**

Zwar müssen Mitgliedstaaten, die die Freiheit zur Erbringung grenzüberschreitender Dienste der Informationsgesellschaft in gerechtfertigter und verhältnismäßiger Weise einschränken, dem Niederlassungsmitgliedstaat und der Kommission die nationalen Maßnahmen zur Beschränkung dieser Freiheit mitteilen, doch muss das volle Potenzial dieses Meldeverfahrens im Rahmen der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr<sup>29</sup> noch ausgeschöpft werden. Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für das Gesetz über digitale Dienste werden mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Instrumente im Rahmen des Mitteilungsverfahrens analysiert.

---

<sup>28</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt, zur Festlegung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen sowie zur Änderung der Richtlinie 2006/123/EG und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems. COM(2016) 821 final.

<sup>29</sup> Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), ABl. L 178 vom 17.7.2000, S. 1.

#### IV AUFDECKUNG VON VERSTÖßEN INNERHALB DES BINNENMARKTS UND AN DEN AUßENGRENZEN

Sind nationale Vorschriften bereits erlassen worden und in Kraft getreten, ist es für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich, dass die nationalen Behörden und die Kommission in der Lage sind, Verstöße aufzudecken. Zu diesem Zweck müssen die Kommission und die Behörden der Mitgliedstaaten über die Instrumente verfügen, die ihre Fähigkeit zur Entdeckung und Untersuchung sowie zum raschen Informationsaustausch verbessern.

##### ✓ **MAßNAHME 13: Rationalisierung der IT-Systeme für den Binnenmarkt und Einrichtung einer Plattform für die Durchsetzung des Online-Rechts („E-Durchsetzungslabor“)**

Die Kommission und die Mitgliedstaaten nutzen mehrere IT-Systeme, um Informationen über rechtswidrige und nicht konforme Produkte für Industrie und Verbraucher auszutauschen. Um die Fragmentierung der IT-Systeme<sup>30</sup> für den Austausch von Informationen über rechtswidrige und nicht konforme Industrie- und Konsumgüter zu verringern, wird die Kommission wie folgt tätig werden:

- Sie wird für Behörden eine **zentrale europäische Eingabestelle für Informationen** über Kontrollen von Nichtlebensmitteln einrichten, über die die bestehenden Systeme wie ICSMS und RAPEX und das in Bälde eingerichtete „Customs Single Window“ (zentrale Anlaufstelle für Zollbehörden) erreichbar sind. Zwischen den verschiedenen Systemen wird ein gezielter Datenaustausch nach den geltenden Rechtsvorschriften stattfinden.
- Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten wird sie dafür sorgen, dass das **Binnenmarkt-Informationssystem (IMI)** zum Standardinstrument für die Verwaltungszusammenarbeit im Binnenmarkt wird, in dem die verfügbaren Daten und Informationen genutzt werden und bewertet wird, wie die Verwaltungszusammenarbeit in bestimmten Bereichen des Binnenmarkts funktioniert.
- Sie wird ein **Instrument für den Umgang mit Binnenmarkthürden** im Rahmen des einheitlichen digitalen Zugangstors schaffen, das es Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen ermöglicht, anonym über regulatorische Hürden zu berichten, auf die sie bei der Ausübung ihrer Binnenmarktrechte gestoßen sind. Dabei werden die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Initiative zum Bürokratieabbau („Lighten the Load“)<sup>31</sup> berücksichtigt.
- Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten wird sie das Informationsmanagementsystem für amtliche Kontrollen (IMSOC) umfassend nutzen, um die Durchsetzung des EU-Lebensmittelrechts (einschließlich Tier- und Pflanzengesundheit) zu verbessern. Das IMSOC wird die bestehenden einschlägigen Informationssysteme (iRASFF<sup>32</sup>, ADIS

---

<sup>30</sup> Z. B. das Informations- und Kommunikationssystem für die Marktüberwachung (ICSMS), das Schnellwarnsystem für gefährliche Nichtlebensmittel (Safety Gate/RAPEX) oder auch EPREL für die Energieverbrauchskennzeichnung.

<sup>31</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_de)

<sup>32</sup> Online-Plattform für das Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel.

(früher ADNS)<sup>33</sup>, EUROPHYT<sup>34</sup>, TRACES<sup>35</sup>) miteinander verbinden und den Informationsaustausch zwischen ihnen ermöglichen.

- Sie wird prüfen, ob ein im Rahmen des Binnenmarktprogramms oder des Programms „Digitales Europa“ finanziertes Labor zur Erprobung und Anwendung fortgeschrittener IT-Lösungen in bestehende Strukturen wie das Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, das EU-Netz für Produktkonformität oder die Beobachtungsstelle des EUIPO integriert oder mit ihnen verknüpft werden kann.

✓ **MAßNAHME 14: Verstärkte Bekämpfung von gefälschten und rechtswidrigen Produkten**

Die Kommission und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) arbeiten im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe bei illegalen Ein- und Ausfuhren mit nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten und Drittländern zusammen und tragen dazu bei, dass rechtswidrige Produkte nicht in den Binnenmarkt gelangen.

Heutzutage werden rechtswidrige Produkte nicht nur in die EU eingeführt, sondern auch aus importierten Komponenten innerhalb der EU hergestellt oder zusammengesetzt und anschließend auf dem Binnenmarkt in Verkehr gebracht oder dort gehandelt. Das OLAF kann jedoch in solchen Fällen nicht eingreifen, da sich sein derzeitiges Mandat nicht auf Fälle innerhalb der EU erstreckt.

Um die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums und der Verbote oder Beschränkungen für das Inverkehrbringen rechtswidriger oder nachgeahmter Produkte im Binnenmarkt zu verbessern, könnten sich die Kommission und die Mitgliedstaaten von den Vorschriften über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich anregen lassen und in Erwägung ziehen, das Mandat des OLAF auszuweiten.

✓ **MAßNAHME 15: Stärkung der Durchsetzung in der Lebensmittelkette**

Sichere, nachhaltige Lebensmittel und ihr freier Verkehr sind ein wesentlicher Aspekt des Binnenmarkts. Dies ist ein wichtiger Faktor für die Gesundheit und das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger und für ihre sozialen und wirtschaftlichen Interessen.

Während die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich sind, die Einhaltung des EU-Rechts durch die Wirtschaftsbeteiligten zu überprüfen, führt die Kommission jährlich etwa 220 Vor-Ort-Prüfungen in Mitgliedstaaten und Drittländern durch, um zu überprüfen, ob die Kontrollsysteme wirksam sind und die Behörden ihren rechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Die Kommission wird ihre Maßnahmen zur Durchsetzung der Anwendung des EU-Rechts in der Lebensmittelkette intensivieren, unter anderem durch gezielte

---

<sup>33</sup> System für Tierseuchennachrichten (Animal Disease Information System), vormals Tierseuchenmeldesystem (Animal Disease Notification System).

<sup>34</sup> Melde- und Schnellwarnsystem für pflanzengesundheitliche Beanstandungen von Sendungen mit Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen, die in die EU eingeführt werden oder innerhalb der EU selbst gehandelt werden.

<sup>35</sup> Trade Control and Expert System – Online-Instrument zur Verwaltung für alle gesundheitlichen Anforderungen für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten und die Einfuhr von Tieren, Samen und Embryonen sowie Lebensmitteln, Futtermitteln und Pflanzen.

Prüfungen und deren systematische Weiterverfolgung, um zu überprüfen, ob die Mitgliedstaaten Mängel beheben.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auch weiterhin im Rahmen ihres Schulungsprogramms „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ für das Personal der öffentlichen Verwaltungen unterstützen, um die Umsetzung der EU-Vorschriften zu verbessern.

Lebensmittelbetrugsfälle können das Vertrauen der Verbraucher in das EU-Lebensmittelsystem untergraben und Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes haben. Aus diesen Gründen wird die Kommission im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ die Anstrengungen der EU zur Bekämpfung des Agrar- und Lebensmittelbetrugs verstärken.

✓ **MAßNAHME 16: Entwicklung von Kennzeichnungs- und Rückverfolgbarkeitssystemen**

Die Rückverfolgbarkeit ist für die Durchsetzung von entscheidender Bedeutung. Kennzeichnungs- und Rückverfolgbarkeitssysteme können nur funktionieren, wenn die entlang der Produktlieferkette mitgeführten Informationen automatisierte Übereinstimmungsprüfungen beim Zoll ermöglichen. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten den Einsatz digitaler Instrumente prüfen und fördern, um gezieltere Kontrollen an den Außengrenzen und innerhalb der EU zu ermöglichen. Dazu gehört auch die Entwicklung von Kennzeichnungs- und Rückverfolgbarkeitssystemen (z. B. QR-Codes, Funkfrequenzkennzeichnung, Blockchains usw.), die bestimmte Informationen über die Einhaltung der Vorschriften in der gesamten Lieferkette auf gesicherte Weise enthalten. Hierbei werden bestehende Instrumente wie die Europäische Produktdatenbank für die Energieverbrauchskennzeichnung (EPREL) berücksichtigt. Im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement 2021-27 werden mithilfe des Instruments für finanzielle Unterstützung für Zollkontrollausrüstung neue Zollausrüstungen entwickelt, mit denen kodierte Informationen gelesen und überprüft werden können. Fragen der Rückverfolgbarkeit werden auch bei der Überarbeitung der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit geprüft werden.

Die Kommission wird die elektronische Übermittlung von Informationen über die Einhaltung der Vorschriften für Industrie- und Konsumgüter (d. h. die bereits bestehende „EU-Konformitätserklärung“) anstreben, die bei den Zollbehörden zur „Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr“ angemeldet werden. Dabei wird die Kommission auch die Auswirkungen auf KMU und insbesondere Kleinunternehmen bewerten, um die erforderlichen Minderungsmaßnahmen zu ermitteln.

Darüber hinaus werden im Rahmen der neuen Verbraucheragenda Kennzeichnungen und die Rückverfolgbarkeit eine Schlüsselrolle spielen, wenn es darum geht, die Verbraucher aktiver am ökologischen und digitalen Wandel zu beteiligen. Die Kommission wird ermitteln, wie digitale Werkzeuge am besten genutzt werden können, um den Verbrauchern die zuverlässigsten Informationen an die Hand zu geben, damit sie bei Einkäufen, insbesondere bei grenzüberschreitenden, gut informiert sind und vertrauensvoll agieren können.

## V STÄRKUNG DER DURCHSETZUNG VOR ORT

Trotz aller Bemühungen um die Schaffung einer Kultur der Rechtstreue im Binnenmarkt erfordern regulatorische Hürden, die sich aus Verstößen ergeben, ein wirksames nachträgliches Eingreifen. Auch in dieser Phase ist die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission von größter Bedeutung.

### ✓ **MAßNAHME 17: EU-Netz für Produktkonformität**

Den Verbrauchern werden noch immer viele nicht konforme Produkte zur Verfügung gestellt, häufig über Online-Kanäle. Dadurch werden Verbraucher und gewerbliche Endnutzer gefährdet, und der Wettbewerb wird verzerrt. Um die in der Verordnung 2019/1020<sup>36</sup> vorgesehene Koordinierung zwischen den Marktüberwachungsbehörden im Nichtlebensmittelbereich zu verstärken, wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ab Januar 2021 das EU-Netz für Produktkonformität einrichten. Es wird aus den zentralen Verbindungsstellen bestehen, die kürzlich von den Mitgliedstaaten zur Vertretung ihrer Marktüberwachungsbehörden eingerichtet wurden. Darüber hinaus wird die Kommission ab Juli 2021 die Funktionsweise der in der Verordnung vorgesehenen Amtshilfeverfahren überwachen und Bereiche ermitteln, in denen die Ablehnung von Auskunftersuchen über die Konformität und von Durchsetzungsersuchen bei Nichtkonformität durch die Mitgliedstaaten nicht gerechtfertigt waren.

### ✓ **MAßNAHME 18: SOLVIT zum Standardinstrument für die Beilegung von Streitigkeiten im Binnenmarkt machen**

Verschiedene Problemlösungsinstrumente decken Rechtsbereiche ab, die eigentlich in den Zuständigkeitsbereich von SOLVIT<sup>37</sup> fallen würden. Dadurch kommt es zu einer Fragmentierung bei der Durchsetzung des EU-Rechts. Die Kommission und die Mitgliedstaaten werden dafür sorgen, dass SOLVIT gestärkt wird, damit es zum Standardinstrument für die alternative Streitbeilegung in allen Bereichen der Binnenmarktpolitik wird, in denen die Entscheidung einer Behörde erforderlich ist. SOLVIT wird in seiner derzeitigen Form angewendet, oder bei Bedarf wird sein Modell angepasst, um den Anforderungen der neuen Initiativen gerecht zu werden. Die Kommission und die Mitgliedstaaten werden die Beziehungen zwischen SOLVIT und den verschiedenen Stellen und Netzen auf nationaler und EU-Ebene stärken.

Dies ist bereits für die Europäische Arbeitsbehörde (ELA)<sup>38</sup> vorgesehen, die ihre Arbeit im Oktober 2019 aufgenommen hat und 2024 voll einsatzfähig sein wird. Die

---

<sup>36</sup> Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011 (ABl. L 169 vom 25.6.2019, S. 1).

<sup>37</sup> SOLVIT dient der Lösung grenzüberschreitender Probleme, die durch Verstöße von Behörden gegen EU-Recht verursacht werden.

<sup>38</sup> Verordnung (EU) 2019/1149 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 883/2004, (EU) Nr. 492/2011 und (EU) 2016/589 sowie zur Aufhebung des Beschlusses (EU) 2016/344 (ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 21).

Europäische Arbeitsbehörde wird die Kommission und die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, sicherzustellen, dass die EU-Vorschriften über die Arbeitskräftemobilität und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auf gerechte, einfache und wirksame Weise durchgesetzt werden, damit Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen die Vorteile des Binnenmarkts leichter nutzen können. Die Behörde wird Lösungen für die Verbesserung des Zugangs von Bürgerinnen und Bürgern sowie Arbeitgebern zu hochwertigen Informationen über die Rechtsvorschriften der EU und der Mitgliedstaaten zur Arbeitskräftemobilität bieten.

## VI BESSERER UMGANG MIT REGELVERSTÖßEN

Bei offensichtlichen Verstößen gegen europäisches Recht wird sich die Kommission um einen Dialog mit den Mitgliedstaaten bemühen, um Probleme besser zu verstehen und Lösungen zu finden. In Fällen, in denen der Dialog nicht zu Ergebnissen führt, wird die Kommission bei Bedarf nicht zögern, entschlossene und wirksame Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen. Durch verbesserte Arbeitsregelungen und eine bessere Nutzung aller verfügbaren administrativen Instrumente sowie eine verstärkte Zusammenarbeit wird das Verfahren für die Beendigung von Verstößen in Zukunft beschleunigt und vereinfacht.

### ✓ **MAßNAHME 19: Bessere Prioritätensetzung bei Durchsetzungsmaßnahmen**

Im Hinblick auf eine bessere Prioritätensetzung bei Durchsetzungsmaßnahmen konzentriert sich die Kommission, wie bereits 2016 dargelegt<sup>39</sup>, auf Fälle, die erhebliche Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben, wobei sie sich auf eine Bewertung ihrer wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Auswirkungen stützt. Aufbauend auf diesem Ansatz wird die Kommission jährlich einen **Strategiebericht über die Durchsetzung des Binnenmarkts** verabschieden, in dem spezifische Problembereiche und Prioritäten für die Durchsetzung ermittelt werden. Hierbei werden die Ergebnisse des Europäischen Semesters berücksichtigt. Gleichzeitig ist es sehr wichtig, dass die Kommission auf Verstöße gegen Binnenmarktvorschriften durch interessierte Parteien aufmerksam gemacht wird, damit sie sich ein vollständiges Bild für ihre Prioritätensetzung machen kann. Zu diesem Zweck wird das System für die Einreichung von Beschwerden überarbeitet, um es besser in SOLVIT zu integrieren. Die Kommission wird die SOLVIT-Berichte überwachen, um mögliche strukturelle Probleme zu ermitteln. Die Kommission wird auch die Möglichkeit prüfen, das Instrument, das derzeit auf der Plattform zur Online-Streitbeilegung getestet wird, auf andere binnenmarktpolitische Bereiche auszuweiten, um den Verbrauchern zu helfen, ihre Rechtsbehelfsmöglichkeiten einzuschätzen.

### ✓ **MAßNAHME 20: Klarheit und Kohärenz bei der Fallbearbeitung**

Das Vertrauen in das Durchsetzungssystem hängt davon ab, dass Beschwerden zeitnah geprüft und Verstöße geahndet werden. Zu diesem Zweck wird die Kommission ihre

---

<sup>39</sup> Siehe die Mitteilung der Kommission: „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“, C(2016) 8600.

Verfahren zur Fallbearbeitung weiter straffen. Sie wird die Beschwerden binnen zwei Monaten vorläufig bewerten, damit dem Beschwerdeführer geantwortet werden kann. Liegen ausreichende Informationen vor, sollte diese Antwort bereits eine klare Entscheidung darüber umfassen, ob 1) die Beschwerde nicht weiterverfolgt wird, 2) sie an Streitbeilegungsstellen wie SOLVIT übermittelt wird, 3) ein Dialog zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat geführt wird oder 4) unverzüglich ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wird.

✓ **MAßNAHME 21: Bessere Nutzung des Systems EU-Pilot**

Das System EU-Pilot ist ein nützliches Instrument für die Informationsbeschaffung in der Phase des Dialogs mit den Mitgliedstaaten vor Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens. Um das System besser auf eine rasche und wirksame Unterstützung eines lösungsorientierten Dialogs mit den Mitgliedstaaten auszurichten und entsprechend zu strukturieren, beabsichtigt die Kommission, EU-Pilot unter klaren Bedingungen und mit klarem Zeitplan in solchen Fällen einzusetzen, in denen eine rasche Lösung binnen kurzer Zeit erreichbar scheint.

Die Kommission wird

- klare und objektive Kriterien entwickeln, anhand deren ermittelt werden kann, wann EU-Pilot eingesetzt werden sollte;
- in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten pragmatische Lösungen zur Beschleunigung des Verfahrens ermitteln, bei denen die wesentlichen Rechte beider Parteien des Dialogs gewahrt bleiben und die vorhandenen, dem Stand der Technik entsprechenden Systeme sinnvoll genutzt werden;
- flexiblere Formen des Austauschs finden, um komplexe Fragen zu lösen;
- die auf Vertraulichkeit basierende Beziehung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten im Gleichgewicht halten und Informationen über im Rahmen von EU-Pilot gelöste Fragen (in aggregierter Form) weitergeben, um bewährte Verfahren zu verbreiten.<sup>40</sup>

✓ **MAßNAHME 22: Systematische regelmäßige Sitzungen zu Themenpaketen**

Im schriftlichen Austausch in Vertragsverletzungsverfahren (der Grundlage für ein mögliches späteres Gerichtsverfahren) wird nicht immer ausreichend auf alle verfügbaren Lösungen eingegangen. Um diesen förmlichen Austausch durch direkte Kontakte zu ergänzen, plant die Kommission Sitzungen zu Themenpaketen mit einzelnen Mitgliedstaaten, die bestimmten Politikbereichen gewidmet sind. Diese können dazu beitragen, Lösungen im Einklang mit dem EU-Recht zu finden, und sollten daher regelmäßig bei Bedarf stattfinden. Bei sorgfältiger Vorbereitung können sie Missverständnisse wirksam beseitigen und das Fachwissen der EU und der Mitgliedstaaten nutzen, um Lösungen zu finden. Sitzungen zu Themenpaketen könnten mit anderen Treffen mit den Mitgliedstaaten kombiniert oder gemeinsam organisiert

---

<sup>40</sup> Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 2016, Nr. 05: „Die Dienstleistungsrichtlinie: Hat die Kommission eine wirksame Durchführung sichergestellt?“, 14.3.2016.

werden, z. B. mit Gesprächen zur Einhaltung der Rechtsvorschriften (Compliance-Dialogen).

\*\*\*

## **FAZIT**

Für die Förderung einer Kultur der Rechtstreue braucht es ein starkes politisches Engagement für den Binnenmarkt und die wirksame Umsetzung der diesbezüglichen Vorschriften. Sie erfordert politische Eigenverantwortung, Transparenz und effiziente Systeme, um die Einhaltung der Vorschriften zu fördern und zu überwachen.

Mit diesem Aktionsplan kommt die Kommission dem Aufruf der Mitgliedstaaten nach und ergreift die Initiative zur Lösung der derzeitigen Umsetzungs- und Durchsetzungsprobleme. Die Maßnahmen betreffen eine Reihe unterschiedlicher Probleme in allen Phasen und Bereichen der Umsetzungs- und Durchsetzungsmaßnahmen sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene und beruhen auf einem gemeinsamen Engagement auf lokaler, regionaler, nationaler und EU-Ebene. Dadurch werden die Kommission und die Mitgliedstaaten es dem Binnenmarkt ermöglichen, unseren Unternehmen Rückenwind zu verleihen und Verbrauchern die bestmögliche Auswahl zu bieten. Gemeinsam können wir dafür sorgen, dass der Binnenmarkt für alle Europäerinnen und Europäer funktioniert.