

13.12.93

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

EU - A - AS - G - In' - K - R -
U - VP - Wi

37 Seiten

Bericht der Kommission an den Europäischen Rat über die Anpassung der geltenden
Rechtsvorschriften an das Subsidiaritätsprinzip

KOM(93) 545 endg.; Ratsdok. 10731/93

950/93

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 13. Dezember 1993 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 29. November 1993 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: Vgl. Drucksache 182/93 = AE-Nr. 930692 und Drucksache 767/93 = AE-Nr. 933026.

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN EUROPÄISCHEN RAT ÜBER DIE ANPASSUNG
DER GELTENDEN RECHTSVORSCHRIFTEN AN DAS SUBSIDIARITÄTSPRINZIP**

**I. Das Subsidiaritätsprinzip nach Inkrafttreten des Vertrags über die
Europäische Union:**

1. Subsidiarität:

In einer Gemeinschaft auf dem Wege zur Europäischen Union, die mit neuen Zuständigkeiten, u.a. auf dem Gebiet der Währungspolitik und der Außen- und Sicherheitspolitik, ausgestattet wird, erhält das im Vertrag von Maastricht verankerte Subsidiaritätsprinzip seine volle Bedeutung.

Einmal gilt es, - und dies war seit jeher Anliegen der Gemeinschaft - in bestimmten Bereichen ausgewogene Politiken zu entwickeln, zum anderen sind innerhalb des neuen, umfangreichen Tätigkeitsfeldes, das sich der Gemeinschaft nunmehr eröffnet (insgesamt 20 Ziele gemäß Artikel 3 und 3 a des Vertrags), die jeweiligen Zuständigkeitsebenen von Union und Mitgliedstaaten festzulegen.

Subsidiarität bedeutet: möglichst bürgernahe Entscheidungen, d.h. es muß systematisch geprüft werden, ob - gemessen an den Möglichkeiten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene - ein Tätigwerden der Gemeinschaft gerechtfertigt ist.

Konkret wird im Vertrag von Maastricht die Durchführung jeder neuen Maßnahme davon abhängig gemacht, daß der Nachweis für ihre Notwendigkeit erbracht wird.

Dabei sind drei zentrale Fragen zu beantworten:

- Inwieweit hat der betreffende Sachverhalt eine gemeinschaftliche Dimension?
- Welches Vorgehen erweist sich bei einem Vergleich zwischen den Aktionsmitteln der Gemeinschaft und denen der Mitgliedstaaten als das wirksamste?
- Welchen konkreten Mehrwert bietet eine Gemeinschaftsaktion gegenüber Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten?

Zusätzlich zu diesem Nachweis des Handlungsbedarfs ist im Vertrag von Maastricht vorgesehen, daß jede Maßnahme - unabhängig davon, ob sie unter eine ausschließliche Zuständigkeit fällt oder nicht - auf die Verhältnismäßigkeit von Mitteln und Zielen zu prüfen ist. Die Intensität der Maßnahme muß so bemessen sein, daß den Mitgliedstaaten für ihre Durchführung größtmöglicher Handlungsspielraum gelassen wird. Die Subsidiarität verlangt, daß sich die Gemeinschaft als Gesetzgeber auf das Wesentliche beschränkt.

Somit erfüllt die Subsidiarität eine zweifache Funktion: zunächst wirkt sie dezentralisierend, trägt darüber hinaus aber auch zur Integration der Gemeinschaft bei, wenn Effizienzgründe eine gemeinschaftliche Lösung des Problems verlangen.

Sinn und Zweck der Subsidiarität ist es mithin, das Handeln der Gemeinschaft effizienter zu gestalten.

2. Tragweite des Subsidiaritätsprinzips:

Die Subsidiarität ist vor allem ein politisches Prinzip, eine Art "Vernunftprinzip". Sie regelt nicht die Zuweisung der Zuständigkeiten – dies fällt unter die von den Autoren des Vertrags begründete "verfassungsgebende Gewalt" –, sondern vielmehr die Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten und rechtfertigt ihre Anwendung in konkreten Einzelfällen.

Der Vertrag über die Europäische Union unterscheidet lediglich zwischen ausschließlichen und konkurrierenden Zuständigkeiten, ohne diese genau voneinander abzugrenzen. Nur in den neuen Bereichen wird fallweise eine sorgfältige Trennung vorgenommen zwischen dem, was Maßnahmen der Gemeinschaft erfordern kann, und dem, was absolut der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten überlassen werden muß (z.B. ist in den Bereichen Gesundheitsschutz, Kultur, allgemeine und berufliche Bildung eine Harmonisierung ausgeschlossen).

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips hat folgende Konsequenzen:

- Die Gemeinschaft kann nur in den Fällen rechtsetzend tätig werden, die die Verträge ausdrücklich vorsehen; die nationale Zuständigkeit ist weiterhin die Regel, die der Gemeinschaft die Ausnahme; mit anderen Worten, der Gemeinschaft müssen ihre Zuständigkeiten genau zugewiesen werden;
- die Subsidiarität ist ein dynamischer Grundsatz, der die Gemeinschaft keinesfalls in ihrem Handeln lähmen wird, sondern ihr die Möglichkeit bietet, ihre Tätigkeiten erforderlichenfalls auszuweiten, oder – umgekehrt – sie zu beschränken, ja sogar aufzugeben, wenn ein Vorgehen auf Gemeinschaftsebene nicht mehr gerechtfertigt erscheint;
- die Subsidiarität als Kriterium der Notwendigkeit hat eine Ordnungsfunktion nur bei den konkurrierenden Zuständigkeiten; so kann dieses Prinzip nicht dazu herangezogen werden, um die Zuständigkeit der Gemeinschaft in bestimmten Bereichen, in denen sie eine genaue und unbestreitbare Verpflichtung zum Handeln hat, zum Beispiel im Bereich des Binnenmarkts, in Frage zu stellen.

Damit das Subsidiaritätsprinzip seine volle Wirkung entfalten kann, müssen die Gemeinschaftsorgane folgende Sachfragen vertiefen, welche die Kommission bereits in ihrer Mitteilung vom 27. Oktober 1992 (SEK(92) 1990) angesprochen hat:

- Welchen Zwängen unterliegt die Ausübung der einzelnen konkurrierenden Zuständigkeiten?
- Welche Grenzen sind der Gesetzgebung – angesichts weniger zwingender Mittel – gesetzt? Welcher Stellenwert kommt insbesondere der Richtlinie oder der Verordnung zu, wenn das Prinzip des gegenseitigen Vertrauens nicht in vollem Umfang gilt?
- Welche Rolle spielt die Subsidiarität bei der Durchführung der Maßnahmen (Verwaltung und Kontrolle)?

Die drei Gemeinschaftsorgane sind zur Beachtung des Subsidiaritätsprinzips verpflichtet. Dies ist in einer Erklärung und einer Interinstitutionellen Vereinbarung festgeschrieben, die das Parlament, der Rat und die Kommission am 29. Oktober 1993 unterzeichnet haben.

Dank der Interinstitutionellen Vereinbarung wird das Subsidiaritätsprinzip in den Entscheidungsverfahren seine Wirkung besser entfalten. Doch darf dieses Prinzip nicht auf einige Verfahrensregeln reduziert werden; es ist Ausdruck einer grundsätzlichen Einstellung, die – soll sie konkret umgesetzt werden – eine politische Antwort auf die Sachfragen erfordert, die bei Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union unweigerlich auftreten werden.

11. Verpflichtungen der Kommission in bezug auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

Neben ihrer Beteiligung an der Interinstitutionellen Vereinbarung, deren Schwerpunkte in der Mitteilung vom 27. Oktober 1992 (SEK(92) 1990) dargelegt sind, hat die Kommission sich, u.a. auf der Tagung des Europäischen Rates von Edinburgh, im Hinblick auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dazu verpflichtet,

- ihre sämtlichen Vorschläge für Rechtsakte zu begründen;
- einzelne Vorschläge zurückzuziehen oder zu überarbeiten;
- die geltenden Rechtsvorschriften zu überprüfen.

1. Begründung der Vorschläge für Rechtsakte

Schon vor Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union hat die Kommission ihre Dienststellen angewiesen, alle neuen Vorschläge für Rechtsakte – Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen bzw. Beschlüsse – besonders zu begründen.

In jeder Begründung wird seit einigen Monaten auf die einzelnen Aspekte der Subsidiarität im weitesten Sinne (d.h. einschließlich der Kriterien Verhältnismäßigkeit und Intensität wie in Artikel 3 b des Vertrags von Maastricht und den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh) eingegangen. Dabei werden folgende Fragen genau beantwortet:

- a) Welche Ziele will die Gemeinschaft – angesichts ihrer Verpflichtungen – mit der geplanten Maßnahme erreichen?
- b) Fällt die geplante Maßnahme unter eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft oder unter eine konkurrierende Zuständigkeit?
- c) Inwieweit hat der betreffende Sachverhalt eine gemeinschaftliche Dimension (z.B. wieviele Mitgliedstaaten sind betroffen?; wie wurde bislang vorgegangen?)?
- d) Welches Vorgehen erweist sich bei einem Vergleich zwischen den Aktionsmitteln der Gemeinschaft und denen der Mitgliedstaaten als das wirksamste?
- e) Welchen konkreten Mehrwert bietet die geplante Maßnahme der Gemeinschaft und welches wären die Kosten des Nichttätigwerdens?
- f) Über welche Aktionsmittel verfügt die Gemeinschaft (Empfehlung, finanzielle Unterstützung, Verordnung, gegenseitige Anerkennung...)?
- g) Sind einheitliche Vorschriften notwendig oder genügt eine Richtlinie mit allgemeinen Zielvorgaben, für deren Umsetzung die Mitgliedstaaten zuständig sind?

Handelt es sich um eine Materie, die unter eine ausschließliche Zuständigkeit fällt, so werden die Fragen c), d) und e) nicht geprüft. Bei der Behandlung der einzelnen Fragen, insbesondere der Abgrenzung zwischen ausschließlichen und konkurrierenden Zuständigkeiten, legt die Kommission die in der Mitteilung vom 27. Oktober 1992 genannten Kriterien zugrunde.

Jeder Legislativvorschlag enthält außerdem einen Erwägungsgrund, in dem unter ausdrücklichem Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip die wichtigsten Elemente der Begründung aufgegriffen werden.

Wie die Kommission bereits in ihrer Mitteilung vom 27. Oktober 1992 dargelegt hat, hält sie es für wünschenswert, daß – im Sinne einer größeren Transparenz – die Begründung zusammen mit ihrem Vorschlag im Amtsblatt veröffentlicht wird. So können die nationalen Parlamente, die Bürger und alle beteiligten gesellschaftlichen Gruppen so von der genauen Begründung der Maßnahme hinsichtlich der Subsidiarität Kenntnis nehmen und sich gegebenenfalls vor Annahme des betreffenden Rechtsaktes dazu äußern. In einigen Fällen könnte es auch sinnvoll sein, die Abschätzung der Folgen des Vorschlags für die Unternehmen, insbesondere die KMU, zu veröffentlichen.

Bereits jetzt ist festzustellen, daß die Zahl der Legislativvorschläge der Kommission sich 1993 – vor allem aufgrund der detaillierten Prüfung in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip – gegenüber den Vorjahren verringert hat. Das Legislativprogramm der Kommission für 1993, das unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips ausgearbeitet und mit dem Parlament erörtert wurde, enthielt bereits weniger Legislativvorschläge als frühere Programme. Die Kommission hat auf der Tagung des Europäischen Rates in Kopenhagen eine Liste konkreter Fälle vorgelegt, in denen sie entweder keine Rechtsakte erlassen oder die Intensität des Legislativvorschlags abschwächen will. Künftig gedenkt sie nicht nur den Rat und das Parlament, sondern alle Interessierten Kreise über die Gründe zu informieren, die sie veranlaßt haben, einen ursprünglich in ihrem Legislativprogramm geplanten Vorschlag letztlich nicht vorzulegen (C-Amtsblätter).

Wie in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh festgeschrieben, lehnt die Kommission es außerdem ab, Aufforderungen zur Rechtsetzung nachzukommen, die im Rahmen informeller Ratstagungen an sie gerichtet werden. In diesem Sinne hat sie sich auch geweigert, Entschließungen des Rates Folge zu leisten, mit denen sie aufgefordert wurde, Legislativvorschläge auszuarbeiten, um unnötige Überschneidungen zu vermeiden.

Schließlich sei noch bemerkt, daß sich der Rat und der Ausschuß der ständigen Vertreter gegenwärtig mit mehreren Vorschlägen der Kommission, insbesondere über Einlagensicherung, Tierschutz und Lebensmittel unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität befassen.

2. Rücknahme oder Überarbeitung von Vorschlägen:

Die Kommission hat dem Europäischen Rat von Edinburgh mitgeteilt, daß sie beabsichtigt, nach Rücksprache mit dem Parlament etwa zwanzig ihrer Vorschläge zurückzuziehen, die ihr hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips – Notwendigkeit oder Intensität des Tätigwerdens – nicht ausreichend begründet erscheinen.

Das Europäische Parlament hat am 15. September eine EntschlieÙung angenommen, in der es die Aufrechterhaltung der meisten Vorschläge fordert, welche die Kommission zurückziehen wollte.

Die Kommission hat ihrerseits beschlossen, die nachstehenden, in den Schlußfolgerungen von Edinburgh genannten Vorschläge zu überprüfen und - ausgehend von einigen allgemeinen Grundsätzen - zu vereinfachen: öffentliche Übernahmeangebote, gemeinsame Definition des Begriffs "Gemeinschaftsreeder", vergleichende Werbung, Kennzeichnung von Schuhen, Haftung von Dienstleistungserbringern, Schutz von Personen bei der Verarbeitung von Daten in diensteintegrierenden digitalen Telekommunikationsnetzen.

Zu den Überarbeitungsvorschlägen hat sich das Europäische Parlament ebenfalls geäußert und die Aufrechterhaltung der Texte gefordert, die die Kommission als Beispiele für die Überprüfung der derzeitigen Vorschriften angeführt hatte.

Die Kommission hat die Entschließung des Parlaments vom 15. September sorgfältig geprüft und die ihrer Ansicht nach notwendigen Rücknahmen veranlaßt. Derzeit überprüft sie die Vorschläge, die eine Vereinfachung implizieren.

Die Kommission schließt nicht aus, daß sie weitere Vorschläge zurückziehen wird, deren Sachdienlichkeit oder Notwendigkeit fragwürdig ist und die bei den Erörterungen im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens mit unnötigen Details überfrachtet wurden. Es ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission 1993 rund 150 Vorschläge zurückgezogen hat, die sachlich nicht mehr aktuell bzw. politisch gegenstandslos geworden waren.

3. Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften

Der Europäische Rat von Lissabon (Juni 1992) hat die Kommission beauftragt, bis Ende 1993 einen Gesamtbericht über die Überprüfung bestimmter Gemeinschaftsvorschriften im Hinblick auf das Prinzip der Subsidiarität vorzulegen. Die Kommission hat daraufhin dem Europäischen Rat von Edinburgh – der dies in seinen Schlußfolgerungen festgehalten hat – die ersten Ergebnisse dieser Überprüfung sowie entsprechende konkrete Beispiele vorgelegt und mehrere Gruppen von Regelungen, deren Überprüfung noch 1993 vorgesehen ist, ermittelt.

III. Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften:

Bei dieser Überprüfung ist zu berücksichtigen, daß die von der Kommission eingeleiteten Arbeiten zur Überprüfung bestehender Gemeinschaftsvorschriften gewissermaßen die zweite Etappe einer Vereinfachungsaktion ist. Die vorausgegangene erste Etappe war das Ergebnis der Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene selbst, die generell dazu geführt hat, daß zahllose nationale Vorschriften und Regeln aufgehoben wurden und die Aktenberge, die sich in den Verwaltungen der Mitgliedstaaten seit Jahrzehnten angehäuften, abgebaut werden konnten.

Ein überzeugendes Beispiel war die Einführung des Einheitsdokuments, das eine Vielzahl von Formblättern ersetzte. Dieses Einheitsdokument ist selbst wiederum durch die Einführung der MwSt.-Übergangsregelung am 1. Januar 1993 abgeschafft worden.

Die derzeit laufende Überprüfung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften gestaltet sich äußerst aufwendig. Die Kommissionsdienststellen haben das Gemeinschaftsrecht eingehend überprüft und nach den beiden Subsidiaritätskriterien beurteilt:

- Welche Vorschriften – die einer konkurrierenden Zuständigkeit unterliegen – entsprechen nicht mehr dem Kriterium der Notwendigkeit, d.h. in welchen Fällen sind gemeinschaftliche Vorschriften im Hinblick auf ihre Effizienz nicht mehr angemessen bzw. steht der "Mehrwert" dieser Maßnahmen, verglichen mit den nationalen Vorschriften, nicht länger eindeutig fest?

- Welche Vorschriften, die einer konkurrierenden bzw. ausschließlichen Zuständigkeit unterliegen - entsprechen nicht länger dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit, entweder weil sie unnötig ausführlich formuliert wurden, oder weil sie nicht mehr unbedingt als zwingendes Rechtsinstrument weiter bestehen müssen und flexibler gestaltet werden könnten (Empfehlung, Verhaltenskodex, Vereinbarungen mit Sozialpartnern, gegenseitige Anerkennung usw...).

1. Vorkehrungen

Im Rahmen dieser Überprüfung wurden folgende allgemeine Vorkehrungen getroffen:

- Der gemeinschaftliche Besitzstand darf nicht in Frage gestellt werden. Das heißt, die bereits im Rat und Parlament geführten Beratungen über Prinzipien der Gemeinschaftspolitiken bzw. über bestimmte von einigen Mitgliedstaaten als wesentlich erachtete Kernpunkte dürfen nicht unter dem Vorwand einer Überarbeitung von Rechtsvorschriften neu aufgerollt werden.
- Es sollten vorrangig alte Rechtsvorschriften überprüft werden, bei denen die Erfahrung gezeigt hat, daß sie überarbeitet werden können. Generell beabsichtigt die Kommission keine Änderungen von Vorschriften, die innerhalb der beiden letzten Jahre erlassen wurden.
- Die Überprüfung soll sich auf Vorschriften mit "legislativem" Charakter beschränken, die Regeln für Unternehmen und Einzelpersonen festlegen. Dies gilt nicht für Vorschriften, die in wesentlichen Punkten geändert werden sollen und zur Zeit nochmals überprüft werden (z.B. Kohäsion).

2. Die wichtigsten Elemente:

Die Kommission war bestrebt, die zu überarbeitenden Vorschriften nach folgenden Gesichtspunkten zu ordnen:

a) Vorschriften, die neu zu fassen sind:

Es soll ein Regelwerk modernisiert und neu geordnet werden, das so weit ausgereift ist, daß bei der Beurteilung seiner Funktionsweise das Wesentliche vom weniger Wesentlichen unterschieden werden kann. Angesichts zahlreicher, nicht in allen Fällen kohärenter Folgetexte, mit denen die einzelnen Bereiche abgedeckt werden sollten, ist es insbesondere im Hinblick auf die Rechtssicherheit und die Rechte Einzelner angezeigt, allgemeine Prinzipien und wichtige spezifische Vorschriften zusammenzufassen und die Anwendungsbedingungen in einem einzigen Verfahren festzulegen. Als Beispiel wäre hier der im letzten Jahr vom Rat verabschiedete Zollikodex zu nennen. Eine derartige Neufassung, die jedoch von den herkömmlichen konstitutiven bzw. deklarativen Kodifizierungen zu unterscheiden ist, wird von der Kommission z.B. auch im Bereich Arzneimittel bzw. Aufenthaltsrecht ins Auge gefaßt.

b) Vorschriften, die zu vereinfachen sind:

Ungeachtet einer Neufassung von Vorschriften ist möglicherweise eine Vereinfachung bestimmter Texte anhand von Erfahrungswerten angezeigt, da sie in vielen Fällen mit unnötigen Einzelheiten überfrachtet sind, die eher in nationalen bzw. regionalen Vorschriften oder einer internationalen Übereinkunft geregelt werden können. Dies betrifft insbesondere die in den Schlußfolgerungen des Rates von Edinburgh genannten Gruppen geltender Regelungen. Die Kommission beabsichtigt, dem Rat Vorschläge für entsprechende Vereinfachungen vorzulegen. Im übrigen hat sie weitere für eine Vereinfachung in Frage kommende Bereiche ermittelt (z.B. indirekte Besteuerung, gemeinsame Marktorganisationen usw...).

-12-

950/93

- 10 -

c) Vorschriften, die aufzuheben sind:

Es ist angezeigt, bestimmte Vorschriften aufzuheben, die in eine Neufassung eingegangen sind bzw. durch die Entwicklung neuer Verfahren wie das "neue Konzept" bzw. die gegenseitige Anerkennung hinfällig geworden sind.

3. Voraussetzungen für eine erfolgreiche Überarbeitung:

Es muß dafür gesorgt werden, daß diese Überarbeitung nicht in eine "Selbstbedienung"-Aktion ausartet, bei der völlig beliebig aus Opportunitätsgründen die Überarbeitung bzw. Aufhebung von Rechtsvorschriften vorgeschlagen wird.

Daher kann die Kommission nicht umhin, den Rat darauf hinzuweisen, daß nach ihrer Auffassung folgende allgemeine Voraussetzungen für eine erfolgreiche Überarbeitung unbedingt gegeben sein müssen:

- Bemühungen um eine Vereinfachung von Rechtsvorschriften, die das Kriterium der Verhältnismäßigkeit nicht erfüllen, können unter Umständen - ungeachtet des politischen Willens der Mitgliedstaaten - bei den einzelstaatlichen Verwaltungen auf Widerstand stoßen, die einander kein uneingeschränktes Vertrauen entgegenbringen und daher auf möglichst detaillierten Vorschriften bestehen; Rechtsvorschriften, die das Kriterium der Notwendigkeit nicht erfüllen, sind noch schwieriger aufzuheben, da die grundsätzlichen Subsidiaritätsfragen noch ungeklärt sind und insbesondere über die ausschließlichen Zuständigkeiten noch kein Konsens erzielt wurde.
- Es muß auf eine Einigung mit Rat und Parlament über die Neufassung der Vorschriften in Anlehnung an die Vereinbarung, die derzeit über die Kodifizierung vorbereitet wird, hingewirkt werden, damit die Überprüfung der Kommissionsvorschläge nicht zu neuen, über den Aspekt der Subsidiarität hinausgehenden Grundsatzdebatten bzw. zu einer Vielzahl von Änderungen führt.
- Die Möglichkeit der Gemeinschaft, tatsächlich ihre Außenkompetenzen wahrzunehmen, muß gewährleistet sein - d.h. der Ministerrat muß die Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Aushandlung und den Abschluß internationaler Übereinkommen anerkennen -, wenn die Kommission auf innergemeinschaftliche Rechtsmaßnahmen verzichtet, um Überschneidungen mit einem internationalen Übereinkommen zu vermeiden.
- Das Prinzip des gegenseitigen Vertrauens der Mitgliedstaaten in insbesondere gesundheitspolitisch sensiblen Bereichen wie Verbraucherschutz bzw. Gesundheits- und Pflanzenschutzkontrollen muß verstärkt zum Tragen kommen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß gerade die Delegationen, die sich in politischer Hinsicht am nachdrücklichsten für das Prinzip der Subsidiarität einsetzen, in vielen Fällen im rechtlichen Bereich ständig neue Anträge auf Harmonisierung in Detailfragen stellen.
- Von der Delegation der Durchführungsbefugnis an die Kommission muß besser Gebrauch gemacht werden.

Die Kommission ist weiterhin überzeugt, daß die einzige Lösung für die Problematik der übermäßigen Komplexität der Rechtsvorschriften in der Einführung einer Normenhierarchie liegt, die nach dem Vertrag von Maastricht auf der für 1996 geplanten Regierungskonferenz geprüft werden soll.

Nach Auffassung der Kommission sollte für die Rechtsvorschriften, nachdem sie überprüft worden sind, ein neues legislatives Prinzip gelten, damit es nicht zu einem neuerlichen Überhandnehmen der Änderungstexte kommt. In Zukunft sollten – wie dies bereits in einigen Bereichen (z.B. Richtlinie über den freien Kapitalverkehr) der Fall ist – alle Änderungen bzw. Ergänzungen von Vorschriften des Rates Gegenstand eines Vorschlags sein, in dem alle beibehaltenen bzw. neuen Bestimmungen aufgeführt sind und der die alte Fassung aufhebt. Dabei soll nur über die neu vorgeschlagenen Teile der Regelung beraten werden. Durch dieses neue Vorgehen würde gewährleistet, daß

- In einem Bereich nicht länger ständig neue Folgevorschriften erlassen werden, die eine Kodifizierung erforderlich machen, die wiederum nach kurzer Zeit hinfällig wird;
- sich der Umfang der Rechtsvorschriften insgesamt stabilisieren wird: zum einen aufgrund der geplanten Aufhebungen (rund 25%), zum anderen, weil nur eine begrenzte Anzahl neuer Vorschläge eingebracht werden soll.

Die Kommission hat außerdem die französisch-britische Liste, die ihr im Juni vorgelegt wurde, aufmerksam geprüft. Sie ist zu dem Schluß gelangt, daß 16 der aufgeführten 22 Texte tatsächlich in der einen oder anderen Form zu überarbeiten sind. Diese Schlußfolgerungen sind in einem als Anlage beigefügten Vermerk wiedergegeben. Die Kommission wird selbstverständlich die Mitteilung, die ihr am 16. November von den deutschen Behörden übermittelt wurde, sowie die übrigen Beiträge prüfen, die ihr gegebenenfalls unterbreitet werden. Die Kommission betont, daß sie sich in diesem Bericht bemüht hat, auf alle Bereiche des Gemeinschaftsrechts möglichst lückenlos einzugehen, denn sie ist der Ansicht, daß nur dieser globale Ansatz ein effizientes Vorgehen gewährleisten kann.

INHALT

	<u>Seite</u>
I. <u>Neuzufassende Regelungen</u>	
1. <u>Zölle</u>	14
2. <u>Aufenthaltsrecht</u>	14
3. <u>Arzneimittel</u>	16
4. <u>Wettbewerb</u>	17
5. <u>Handelsmechanismen für landw. Erzeugnisse</u>	17
II. <u>Zu vereinfachende Regelungen</u>	17
A. <u>In den Schlußfolgerungen des Rates von Edinburgh aufgeführte Gruppen von Regelungen</u>	17
1. <u>Technische Vorschriften</u>	18
a) <u>Lebensmittel</u>	19
b) <u>Durch das neue Konzept eingeführte Vereinfachungen</u>	19
2. <u>Berufliche Qualifikationen</u>	20
3. <u>Umwelt</u>	21
a) <u>Wasser</u>	21
b) <u>Luft</u>	23
4. <u>Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, unter bestimmten Bedingungen Vergleiche mit Einzelpersonen abzuschließen</u>	23
5. <u>Tierschutz</u>	24
6. <u>Sozialpolitik</u>	25
B. <u>Weitere Möglichkeiten zur Vereinfachung von Regelungen</u>	26
1. <u>Indirekte Steuern</u>	26
a) <u>Mehrwertsteuer</u>	
b) <u>Verbrauchssteuern</u>	
2. <u>Gesellschaftsrecht</u>	26
3. <u>Gemeinsame Marktorganisationen</u>	27
4. <u>Verkehrspolitik</u>	28
5. <u>Gemeinsame Fischereipolitik</u>	29
6. <u>Energiepolitik</u>	29
7. <u>Verbraucherschutz</u>	29
III. <u>Aufzuhebende Regelungen</u>	31
A. <u>Aufhebung infolge einer Neufassung</u>	31
B. <u>Aufhebung infolge einer Vereinfachung durch die Einführung des neuen Konzepts</u>	31
C. <u>Aufhebung infolge einer Erweiterung der gegenseitigen Anerkennung</u>	32
D. <u>Aufhebung zwecks Anpassung an den wissenschaftlichen Kenntnisstand</u>	32
E. <u>Aufhebung aufgrund der Entwicklungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofes</u>	32

Der vorliegende Bericht geht vom derzeitigen Stand der Arbeiten in der Kommission aus, ohne daß dadurch weiteren Überprüfungs- oder Rücknahmevorschlägen vorgegriffen wird.

I. Neuzufassende Regelungen :

Mehrere Regelungen, die in einer Vielzahl von Rechtstexten enthalten sind, machen eine Neufassung in einem einzigen Rechtstext erforderlich.

1. Zölle :

Der Zollkodex der Gemeinschaften stellt eine Neufassung von etwa 25 Verordnungen bzw. Richtlinien des Rates und 75 Verordnungen bzw. Richtlinien der Kommission sowie von mehreren Hundert seit 1968 erlassenen Änderungsverordnungen und -richtlinien dar.

Durch diese Neufassung werden die gesamten geltenden Rechtsvorschriften in zwei Verordnungen zusammengefaßt und vereinfacht:

- in der Verordnung des Rates vom 12. Oktober 1992 mit 253 Artikeln,
- in einer Verordnung der Kommission vom Juni 1993 mit 915 Durchführungsbestimmungen.

Es handelt sich um eine Anwendung des Subsidiaritätsprinzips - nicht als Kriterium der Notwendigkeit, da eine unbestreitbare ausschließliche Zuständigkeit vorliegt, sondern als Kriterium der Intensität bzw. Verhältnismäßigkeit. So wurden unter Wahrung des in einem kohärenten System aufgewerteten gemeinschaftlichen Besitzstands die sich wiederholenden oder unnötig detaillierten Vorschriften durch ein Bündel allgemeiner Vorschriften ersetzt.

Abgesehen von den Vorteilen der Transparenz gewährleistet die Neufassung eine bessere Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sowie zwischen Rat und Kommission bei der Verwaltung der Zollbereiche (insbesondere beim gemeinschaftlichen Versandverfahren). Jedes Organ kann sich somit uneingeschränkt seiner Hauptaufgabe widmen, der Rat also dem Erlaß der Basisrechtsvorschriften, die Kommission dem Erlaß der Durchführungsbestimmungen.

Die beiden Verordnungen stellen außerdem eine Bezugsgrundlage für die Drittländer (insbesondere die osteuropäischen Länder) dar, die ihre Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft intensivieren möchten. Darüber hinaus wird der Zollkodex - durch die beträchtliche Verringerung der Zahl der häufig auf viele verschiedene Texte verstreuten Vorschriften - die Prüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Rahmen der Beitrittsverhandlungen erleichtern.

2. Aufenthaltsrecht :

Das Aufenthaltsrecht der Angehörigen der Gemeinschaft ist heute durch zehn Richtlinien und Verordnungen des Rates (1968 bis 1990) sowie in einer Verordnung der Kommission aus dem Jahre 1970 geregelt. Das Aufenthaltsrecht, das ursprünglich Erwerbstätigen (Arbeitnehmern und Selbständigen) gewährt wurde, ist später auf andere Kategorien von Gemeinschaftsangehörigen (aus dem Erwerbsleben ausgeschlossene Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätige, Studenten und Nichterwerbstätige) ausgedehnt worden.

Alle diese Texte regeln durch gleichlautende Bestimmungen oder Verweisungen das Recht auf Ein- und Ausreise, das Aufenthaltsrecht, die Merkmale der Aufenthaltserlaubnis und die Bedingungen, unter denen sie erteilt wird, die Situation der Familienangehörigen, die Ausnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung usw.

Die Zersplitterung des Gemeinschaftsrechts erschwert den Bürgern die genaue Kenntnis ihrer Rechte auf Gemeinschaftsebene, während diese Materie auf einzelstaatlicher Ebene normalerweise durch ein kohärentes Bündel von Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt ist. Außerdem müßte ein Teil der Vorschriften im Hinblick auf die durch den Maastrichter Vertrag eingeführte Unionsbürgerschaft aktualisiert werden, um insbesondere dem Wegfall der Binnengrenzen Rechnung zu tragen. Auch müßte die Rechtsprechung des Gerichtshofs einbezogen werden.

Diese Neufassung des Aufenthaltsrechts dürfte 1994 abgeschlossen sein.

3. Arzneimittel:

Im Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes ist es der Gemeinschaft gelungen, alle gesundheitlichen Aspekte der Human- und Tierarzneimittel zu harmonisieren, den Schutz der Innovation wiederherzustellen und eine größere Transparenz bei der Anwendung sozioökonomischer Maßnahmen einzuführen. Dank ständiger Bemühungen um Klärung und Vereinfachung hat das Arzneimittelrecht der Gemeinschaft auf internationaler Ebene Modellcharakter. Daher konnte die Gemeinschaft entscheidende Maßnahmen zur internationalen Harmonisierung der Arzneimittelvorschriften mit den USA und Japan in die Wege leiten.

Die Arzneimittelregelung der Gemeinschaft ist jedoch ein sehr komplexes Bündel von Vorschriften zu den verschiedenen Aspekten des Gesundheits- und sozialen Schutzes: Versuche auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung, Verfahren und Kriterien der Genehmigung für das Inverkehrbringen, Gute Herstellungspraxis, Etikettierung, Werbung, Patente, Modalitäten der Preisfestsetzung oder Erstattung durch die Sozialversicherungssysteme.

Die Texte, die vom Amt für Veröffentlichungen unter dem Titel "Die Regelung der Arzneimittel in der Europäischen Gemeinschaft" in sieben Bänden und mehreren Sprachen veröffentlicht wurden, umfassen etwa zwanzig Verordnungen und Richtlinien des Rates, acht Verordnungen und Richtlinien der Kommission, zwei Mitteilungen (Preise, Parallelimporte) und etwa fünfzig "Hinweise" zu diesen Vorschriften; sie enthalten für die Unternehmen nützliche Angaben zu den Genehmigungsanträgen, den wissenschaftlichen Versuchen und der Herstellung.

Die Kommission wird überdies im Rahmen der Europäischen Agentur für die Bewertung von Arzneimitteln ein gemeinschaftliches Genehmigungssystem für das Inverkehrbringen einführen.

Bei dieser Gelegenheit könnte eine Neufassung die Kohärenz sämtlicher Rechtsvorschriften im Lichte der wichtigsten Aspekte des Subsidiaritätsprinzips verstärken:

- Zum einen würde die genaue Verteilung der Verantwortlichkeiten, insbesondere im Bereich der Genehmigung und des Rückrufs, bestätigt: einerseits die Beschlüsse der Kommission auf der Grundlage der Stellungnahmen der künftigen Arzneimittelagentur, andererseits die Beschlüsse der einzelstaatlichen Behörden. Außerdem könnte eine bessere Verzahnung und somit Kohärenz zwischen Gemeinschaftsbeschlüssen und einzelstaatlichen Beschlüssen gewährleistet werden.
- Zum anderen könnten die Grundkonzepte vereinfacht und modernisiert und die Terminologie, der in diesem Bereich große Bedeutung zukommt, in den verschiedenen Sprachen der Gemeinschaft präzisiert werden; darüber hinaus könnte der Umfang der derzeitigen Regelung durch Beseitigung der unnötigen Wiederholungen von Definitionen und der Überschneidungen von Verfahren um mehr als ein Drittel verringert werden.

Diese Neufassung könnte gleichzeitig mit der Errichtung der Agentur, d.h. Ende 1994 oder Anfang 1995, in Kraft treten.

4. Wettbewerb :

In diesem Bereich, insbesondere auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen, geht die "Regelung" in Form von Rahmenregelungen oder Mitteilungen zumeist von der Kommission und nicht vom Rat aus. Einige dieser Rahmenregelungen sind aufgrund von Änderungen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung oder dem Ausbau bestimmter gemeinsamer Politiken äußerst komplex geworden. Daher wird die Kommission einige ihrer Rahmenregelungen schrittweise von Grund auf überarbeiten, um ihre Effizienz und Transparenz zu verbessern; wie üblich werden diesen Arbeiten eingehende Konsultationen mit den einzelstaatlichen Verwaltungen vorausgehen.

Bei den regionalen Beihilfen wird die Kommission für die Erstellung einer kohärenten Karte der Regionen Sorge tragen, die für die Gemeinschaftsbeihilfen und die einzelstaatlichen Beihilfen mit regionaler Zweckbestimmung in Betracht kommen.

Im Bereich der für Unternehmen geltenden Regeln will die Kommission 1994 die Verordnungen 2349/84 (Gruppenfreistellung von Patenlizenzvereinbarungen) und 556/89 (Gruppenfreistellung von Know-how-Vereinbarungen) miteinander verschmelzen und vereinfachen.

5. Handelsmechanismen für landwirtschaftliche Erzeugnisse :

Im Bereich der Handelsmechanismen (Lizenzen und Bescheinigungen, Erstattungen, Abschöpfungen, Garantien usw.) erscheint es notwendig, die Kohärenz der Rechtsvorschriften zu verbessern, die gegenwärtig aufgesplittet sind in horizontale Regelungen des Rates, Verordnungen über gemeinsame Marktorganisationen, verschiedene Durchführungsbestimmungen des Rates und der Kommission, auslegende Mitteilungen, Urteile des Gerichtshofs usw.

Diese Arbeiten werden mehrere Jahre in Anspruch nehmen; sie könnten zunächst die Ausfuhrerstattungen zum Gegenstand haben und eine Klärung der Vorschriften und jeweiligen Verantwortlichkeiten der Gemeinschaftsorgane, der einzelstaatlichen Interventionsstellen und der Ein- und Ausfuhrer bewirken.

II. Zu vereinfachende Regelungen :

A. In den Schlußfolgerungen des Rates von Edinburgh aufgeführte Gruppen von Regelungen

Die Kommission hatte für den Europäischen Rat von Edinburgh mehrere Beispiele für Gruppen von zu überprüfenden Regelungen ermittelt, mit deren Überarbeitung im Sinne einer Vereinfachung sie bereits Anfang 1993 begonnen hat.

1. Technische Vorschriften :

In den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh heißt es: "Im Bereich der technischen Vorschriften gilt es, eine Reihe von Richtlinien zu straffen, deren technische Spezifikationen zu detailliert sind und nach dem neuen Harmonisierungskonzept durch die Festlegung der wesentlichen Anforderungen ersetzt werden könnten, denen die fraglichen Erzeugnisse genügen müssen, um zum freien Verkehr in der Gemeinschaft zugelassen zu werden. Es handelt sich insbesondere um die Harmonisierungsrichtlinien im Bereich der Lebensmittel (Konfitüren, natürliche Mineralwässer, Honig, Kaffee-Extrakt, Fruchtsäfte). Die Kommission wird ferner vorschlagen, den Geltungsbereich bestimmter Richtlinien abzuklären, die zwar nach dem neuen Harmonisierungskonzept aufgebaut sind, bei denen jedoch Überschneidungsprobleme bestehen (z.B. Niederspannungsrichtlinie, Arbeitsmittel)."

a) Lebensmittel:

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im lebensmittelrechtlichen Bereich soll in zwei Phasen vor sich gehen.

In der ersten Phase werden prioritär die beiden spezifischen Aspekte für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips behandelt, die in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rats von Edinburgh herausgestellt wurden:

- die Rationalisierung der "vertikalen" Richtlinien betreffend Schokoladeerzeugnisse, Konfitüren, Fruchtsäfte, Honig, Zucker, Kaffee-Extrakt, haltbar gemachte Milch und Mineralwässer;
- die mögliche Beschränkung der Zahl künftiger spezifischer Richtlinien betreffend Gruppen von Lebensmitteln, die für eine besondere Ernährung entsprechend der Richtlinie 89/398/EWG bestimmt sind.

Die Dienststellen der Kommission befassen sich gegenwärtig mit den Maßnahmen, durch die sich die vertikalen Richtlinien vereinfachen lassen könnten, um insbesondere Überschneidungen und Widersprüche mit dem allgemeinen Lebensmittelrecht zu verhindern und den Umfang der Texte auf die grundlegenden Anforderungen an die betreffenden Produktkategorien zu begrenzen. Die einschlägigen Industriezweige und die Mitgliedstaaten wurden konsultiert, und die Kommission beabsichtigt, 1994 geeignete Vorschläge vorzulegen.

Im Falle der Richtlinie über natürliche Mineralwässer sollte allerdings ein anderer Weg eingeschlagen werden, weil diese Richtlinie bereits darauf abzielt, die grundlegenden Anforderungen an diese Erzeugnisse zum Schutz der öffentlichen Gesundheit einander anzugleichen.

Ferner berät sich die Kommission mit den Mitgliedstaaten über die Möglichkeit einer Begrenzung der Zahl künftiger spezifischer Richtlinien über Lebensmittel für eine besondere Ernährung und hofft, im Herbst 1993 einen diesbezüglichen Vorschlag vorlegen zu können.

In einer zweiten Phase will die Kommission eine allgemeine Lebensmittel-Rahmenrichtlinie vorbereiten, die die allgemeinen Ziele der Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich darlegt und die verschiedenen besonderen Vorschriften betreffend Zusatzstoffe, Etikettierung usw. rationalisieren soll. Die Kommission hat bereits mit weitreichenden Konsultationen über dieses Thema begonnen.

b) Durch das neue Konzept eingeführte Vereinfachungen

Die Kommission hat dem Rat im Rahmen des Richtlinienenvorschlags "CE-Kennzeichnung" die Änderung der Niederspannungsrichtlinie vorgeschlagen, um gemäß dem neuen Konzept die Konformitätsbewertungs- und Kennzeichnungsverfahren einzuführen mit dem Ziel, die Bestimmungen der Richtlinie an die der Richtlinie über Maschinen anzupassen.

Die Kommission hat das Europäische Komitee für Normung und das Europäische Komitee für elektrotechnische Normung (CEN/CENELEC) beauftragt, die bestehenden harmonisierten Normen unter Berücksichtigung der wesentlichen Anforderungen der Richtlinie über Maschinen zu ergänzen bzw. zu ändern.

Damit soll eine kohärente normative Bezugsgrundlage geschaffen werden, die die wesentlichen Anforderungen der Richtlinie über Maschinen und der Richtlinie über Niederspannung erfüllen dürfte.

Die Kommission hat die Absicht, nach Annahme der Änderung der Niederspannungsrichtlinie im Amtsblatt, Reihe C, eine neue Mitteilung zur Änderung der Mitteilung vom 15. Dezember 1981 über die Anwendung der Niederspannungsrichtlinie zu veröffentlichen. Darin soll global auf alle Aspekte der Richtlinie, einschließlich ihrer ergänzenden und insbesondere mit der Richtlinie über Maschinen kohärenten Anwendung eingegangen werden.

Diese drei Schritte sollen zu einer vollständigen Klärung der auf dem Gipfeltreffen von Edinburgh aufgeworfenen Fragen führen.

Was die Abklärung des Geltungsbereichs anderer Richtlinien anbelangt, so hat die Kommission im Rahmen der Umsetzung des SUTHERLAND-Berichts bereits verschiedene Arbeiten in die Wege geleitet. So ermöglicht der anhängige Vorschlag betreffend elektrische Betriebsmittel in "explosibler Atmosphäre" die Zusammenfassung der drei geltenden Basisrichtlinien und der neun Änderungen in einem einzigen Rechtstext.

Durch den anhängigen Vorschlag betreffend Hebeeinrichtungen und Aufzüge werden die beiden geltenden Richtlinien sowie ihre vier Änderungen überarbeitet. Außerdem wird die Kommission zwei neue auf dem "Grundsatz des neuen Konzepts" beruhende Vorschläge vorlegen, einen über Druckgeräte, durch den die geltenden Rechtsvorschriften aufgehoben werden, und einen über das Meßwesen, der an die Stelle der Basisrichtlinien und der derzeitigen Änderungen tritt.

Im Bereich Kraftfahrzeuge (110 Maßnahmen) und landwirtschaftliche Zugmaschinen (38 Richtlinien) beabsichtigt die Kommission, die einschlägigen Rechtsvorschriften, die alle auf dem herkömmlichen Konzept beruhen, im Zuge der Aufnahme von Änderungen in die Richtlinien des Rates und der Kommission schrittweise zu überarbeiten.

2. Berufliche Qualifikationen:

In den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh heißt es: "Im Bereich der beruflichen Qualifikationen wird die Kommission die - schon relativ lange bestehenden - Richtlinien für bestimmte Berufe überprüfen, um ihre Anwendung zu vereinfachen und der gegenseitigen Anerkennung mehr Gewicht zu geben."

Die ersten Richtlinien auf der Grundlage der Anerkennung von Nachweisen über die Berufserfahrung sind in ihrer Anwendung verhältnismäßig problemlos. Im Gegensatz dazu sind eine Reihe verhältnismäßig alter Richtlinien (Ärzte, Apotheker, Hebammen, Tierärzte, Zahnärzte, Krankenschwestern und Krankenpfleger), die eher auf einer Harmonisierung der Ausbildungsgänge als auf der gegenseitigen Anerkennung der Diplome beruhen, in ihrer Anwendung sehr schwerfällig und müßten überarbeitet und vereinfacht werden, wobei mit den Einzelheiten der Arbeitsweise ihrer Ausschüsse begonnen werden könnte.

Die Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung der Diplome müßte sich durch die Einbeziehung der Richtlinien über die Anerkennung von Nachweisen über die Berufserfahrung in die Richtlinie 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise erreichen lassen. Letzere wird nach ihrem Inkrafttreten am 18. Juni 1994 die Richtlinie 89/48/EWG ergänzen.

3. Umwelt :

In den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edingburgh heißt es: "Im Umweltbereich, vor allem auf dem Gebiet der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, wird die Kommission die bestehenden Vorschriften nach Maßgabe der neuesten Erkenntnisse und des technischen Fortschrittes vereinfachen, konsolidieren und anpassen."

a) Wasser:

Im Bereich des Gewässerschutzes gibt es eine ganze Reihe von Richtlinien des Rates, die im wesentlichen Ende der 70er Jahre erlassen wurden und von denen nur wenige seither geändert worden sind.

- Richtlinie über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung, ergänzt durch eine Richtlinie über die Meßmethoden, und Entscheidung zur Einführung eines Informationsaustauschs über die Qualität des Oberflächenwassers;
- Richtlinie über die Qualität der Badegewässer;
- Richtlinie über die Qualität von Süßwasser, das schutz- und verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten, und Richtlinie betreffend die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer;
- Richtlinien betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft;
- Richtlinie über den Schutz des Grundwassers;
- Richtlinie über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch.

Die Kommission wird - wie in ihrem Legislativprogramm vorgesehen - diese Regelung 1993 überarbeiten, um sie auf der Grundlage von Basisnormen, die nach Maßgabe des wissenschaftlichen Fortschritts und der Erfahrung aktualisiert werden, einfacher und kohärenter zu gestalten.

In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips wird die Kommission in den Mittelpunkt der Regelung die Einhaltung der für die Qualität und Genußtauglichkeit des Wassers maßgeblichen Parameter stellen und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit lassen, auf Wunsch zusätzliche Parameter von untergeordneter Bedeutung hinzuzufügen. Bei den Rechtstexten, auf denen der Gewässerschutz in Zukunft im wesentlichen beruhen würde, handelte es sich somit zum einen um Rahmenrichtlinien über die Gewässerqualität:

- eine Richtlinie über die Qualität des Trinkwassers, unter die jedes zu häuslichen Zwecken und im Lebensmittelsektor genutzte Wasser fiele, das die Genußtauglichkeit des Enderzeugnisses beeinflussen kann; hierfür maßgeblich wären allgemeine Parameter, deren technische Werte in manchen Fällen auf Gemeinschaftsebene im Wege eines vereinfachten Verfahrens und in anderen Fällen auf einzelstaatlicher Ebene festgesetzt werden. Zu den schwierigsten Problemen gehört die Frage des Gehalts an Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln. Auf längere Sicht wird diese Richtlinie die derzeitige Richtlinie über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch sowie gegebenenfalls einen Teil der Richtlinie über zur Trinkwasserherstellung bestimmtes Oberflächenwasser ersetzen,

da die künftige Richtlinie über die ökologische Qualität von Oberflächenwasser einige spezifische Elemente unberücksichtigt läßt;

- eine Richtlinie über die ökologische Qualität des Oberflächenwassers mit globalen Zielvorgaben, deren Festsetzung in die Zuständigkeit der einzelstaatlichen bzw. regionalen Behörden fällt. Wird dieses globale Konzept zugrunde gelegt, so können die Richtlinien über die Qualität der Gewässer zur Erhaltung des Fischlebens und der Muschelgewässer sowie die Richtlinie über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwasserversorgung aufgehoben werden;
- eine Richtlinie über die Qualität der Badegewässer, deren Parameter vereinfacht und an die wissenschaftlichen Erkenntnisse angepaßt werden müssen. Künftig dürfte es möglich sein, sie nach Maßgabe gemeinschaftlicher Kriterien, aber auch lokaler Gegebenheiten durch ein flexibleres Verfahren als einen einstimmigen Ratsbeschluß neu festzusetzen;
- eine Richtlinie über Süßwasserwirtschaft und Grundwasserschutz; sie wird an die Stelle der derzeit geltenden Richtlinie über den Schutz des Grundwassers vor Verunreinigung durch gefährliche Stoffe treten. Diese Richtlinie wird die Leitlinien für einen qualitativen und quantitativen Grundwasserschutz festlegen und ihn in eine allgemeine Politik im Bereich der Süßwasserwirtschaft einbeziehen.

Diese Rahmenrichtlinien werden die derzeitigen Rechtstexte über die Gewässerqualität ersetzen. Hinzu kommen Richtlinien zur Kontrolle der von bestimmten Verursachern hervorgerufenen Verunreinigungen:

- die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser, in der die Verpflichtungen hinsichtlich der Sammlung, Behandlung und Ableitung städtischer Abwässer sowie der Abwässer bestimmter Industriebranchen festgelegt sind;
- die Richtlinie über den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

Diese beiden kürzlich verabschiedeten Richtlinien tragen dem Subsidiaritätsprinzip insofern Rechnung, als sie sich auf die Vorgabe von Zielen beschränken und die Festlegung der Mittel den Mitgliedstaaten überlassen.

Die Richtlinien über die Kontrolle der Ableitung gefährlicher Stoffe legen den allgemeinen Rahmen sowie die spezifischen Bestimmungen für die Anwendung der Einleitungsnormen und der Qualitätsziele für bestimmte Industrieabwässer fest.

Der neue Richtlinienvorschlag zur Verhütung und integrierten Verringerung der durch die Industrie verursachten Verschmutzung zielt darauf ab, die bisherigen Richtlinien zu ergänzen, indem es den Mitgliedstaaten zur Auflage gemacht wird, die gemeinschaftlichen Mindestnormen für die Ableitung nach Maßgabe der neuesten technischen Verfahren anzupassen. Diese Anpassung obliegt in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips den zuständigen nationalen Behörden; sie erstreckt sich auf Industriezweige, die die in Liste I und Liste II der Rahmenrichtlinie aus 1976 aufgeführten Stoffe ableiten. Die Kohärenz dieser Gesamtregelung kann zu einem späteren Zeitpunkt durch die Ausarbeitung eines echten "Gewässerkodex der Gemeinschaft" verbessert werden.

b) Luft:

Für den Bereich Luft hat der Rat – anders als bei Wasser – eine Sektorregelung erlassen: Insbesondere bei der Luftqualität gibt es derzeit nur für fünf Schadstoffe spezifische Richtlinien.

Es fehlen eine Definition der Ziele sowie harmonisierte Überwachungskriterien mit Bezug auf die Einhaltung der Gemeinschaftsnormen im Bereich Luftqualität.

Auf dem Gebiet der Emissionen aus bestimmten Quellen sind jedoch einige Rechtsvorschriften von besonderer Wichtigkeit (z.B. über Auspuffgase von Personen- und Lastkraftwagen, Großfeuerungsanlagen, Spezifikationen für Brenn- und Treibstoffe); im gegenwärtigen Zeitpunkt weisen sie jedoch den Mangel auf, daß kein unmittelbarer Zusammenhang mit der Einhaltung der Qualitätsziele für Luft hergestellt werden kann.

Daher möchte die Kommission vor einer Änderung der bisherigen Rechtsvorschriften zu einem Einvernehmen über solche Definitionen gelangen.

Vor einer Vereinfachung und Rationalisierung der einschlägigen Rechtstexte, die das Problem der Luftverschmutzung noch nicht global angehen, müssen gemeinsame Verfahren zur Beurteilung und Überwachung der Luftqualität entwickelt werden.

Die gegenwärtig laufenden Bestrebungen zur Vereinfachung der Richtlinien in den Bereichen "Wasser" und "Luft" sind ein anschauliches Beispiel dafür, wie eine Rationalisierung und Straffung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften aussehen könnte, ohne daß dadurch das hohe Niveau der existierenden Normen in Frage gestellt würde.

Die Kommission ist sich der Bedeutung dieser hohen Umweltstandards bewußt. Die Anwendung der Subsidiarität darf nicht zu einer Abschwächung dieser Standards führen. Das Konzept für die beiden Bereiche Wasser und Luft wird – bei gleichzeitiger Vereinfachung der Rechtsvorschriften – diesem Grundsatz gerecht.

4. Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, unter bestimmten Bedingungen Vergleiche mit Einzelpersonen abzuschließen

Den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates zufolge "beabsichtigt die Kommission, den nationalen Behörden eine größere Verantwortung bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu übertragen und ihnen unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit zu geben, Vergleiche mit Einzelpersonen abzuschließen".

Wir haben es hier mit einem äußerst heiklen Problem zu tun. Einerseits sollen die Mitgliedstaaten – zum Schutz der finanziellen Belange der Gemeinschaft – ermutigt werden, betrügerische Praktiken aufzudecken und für eine rasche Wiedereinzahlung der entsprechenden Beträge zu sorgen; andererseits ist die Möglichkeit des Vergleichs, der die Wiedereinzahlung ungerechtfertigt gezahlter Beträge beschleunigen kann, mit Vorsicht in Anspruch zu nehmen; so sollte bei größeren Beträgen die vorherige Zustimmung der Kommission, die ja für den ordnungsgemäßen Haushaltsvollzug verantwortlich ist, eingeholt werden.

Die Kommission hat ihre Überlegungen in diesem Bereich noch nicht abgeschlossen.

5. Tierschutz:

In den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh heißt es:
"Im Bereich des Tierschutzes in Haltungsbetrieben werden aufgrund der Tatsache, daß alle Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen beigetreten sind, die Richtlinien des Rates, die auf Verlangen des Parlaments sehr strengen Normen für den Schutz von Schweinen, Kälbern und Legehühnern enthalten, überflüssig. Allerdings besteht auch weiterhin die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Vorschriften, die Minimalanforderungen für den Tierschutz festlegen, damit gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden und der freie Verkehr gewährleistet ist."

Die Kommission hat dem Rat wie auch dem Parlament eine gesonderte Mitteilung hierzu vorgelegt. In diesem Bereich kollidiert das Subsidiaritätsprinzip mit dem Anliegen des Parlaments und mehrerer Mitgliedstaaten, unter dem Druck der Öffentlichkeit an einer sehr genauen Rahmenregelung festzuhalten, die es ermöglicht, rasch und effizient die entsprechenden Durchführungsvorschriften zu erlassen.

Über den Tierschutz in Haltungsbetrieben, beim Transport wie auch bei der Schlachtung sind in den letzten zwanzig Jahren bereits verschiedene Rechtsakte der Gemeinschaft erlassen worden. Parallel dazu wurden im Rahmen des Europarats internationale Übereinkommen über diese Fragen geschlossen, denen die Gemeinschaft bereits beigetreten ist oder beitreten kann. Hieraus ergeben sich mitunter Überschneidungen und Widersprüche.

Die Kommission hat diesen Sektor einer eingehenden Prüfung unterzogen und verfolgt hier folgendes Ziel: Soweit die Gemeinschaft tatsächlich Vertragspartei zu den einschlägigen Übereinkommen des Europarates ist, sollte deren einheitliche Anwendung in der Gemeinschaft durch ihre Umsetzung in Rechtsakte der Gemeinschaft gewährleistet werden; diese würden auch die in Anwendung dieser Übereinkommen verabschiedeten Empfehlungen einschließen und ihnen eine den Gemeinschaftsbestimmungen vergleichbare Rechtskraft verleihen.

Auf diese Weise würde die Gemeinschaft sich zum einen das Recht vorbehalten, Ergänzungen vorzunehmen, die sich zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs und der Gleichbehandlung der Erzeuger der Gemeinschaft als notwendig erweisen, darüberhinaus jedoch auch das Recht, unter voller Beachtung des Subsidiaritätsprinzips die mitunter unnötigen Details internationaler Vereinbarungen zu streichen.

6. Sozialpolitik:

In den Schlußfolgerungen von Edinburgh heißt es wie folgt: "Im Bereich Sozialpolitik sind nach Auffassung der Kommission sämtliche auf Artikel 118 a gestützten Richtlinien jüngeren Datums und daher noch nicht zu überprüfen. Sie sollten vielmehr vorrangig durch die Umsetzung aller Bestimmungen der Charta der sozialen Grundrechte ergänzt werden. Allerdings erscheint es angezeigt, die zahlreichen veralteten Verordnungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schnellstmöglich zu vereinfachen und zu kodifizieren.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission ein Grünbuch über die Europäische Sozialpolitik angenommen hat, mit dem eine umfassende Diskussion über die künftigen Optionen der Union in diesem Bereich in die Wege geleitet werden soll. Äußerster Termin für die Übermittlung von Beiträgen ist der 31. März 1994.

Die Kommission hat mit ihren Arbeiten im Bereich der Freizügigkeit begonnen und in ihr Legislativprogramm für 1993 die Kodifizierung der Verordnungen Nr. 1408/71 und 574/72 zur Koordinierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit aufgenommen.

Außerdem prüft die Kommission zur Zeit, auch in Konsultationen mit einzelstaatlichen Sachverständigen, die Funktionsweise der Richtlinie "Erworbene Rechte". Sobald diese Untersuchung abgeschlossen ist, wird die Kommission - im Prinzip im ersten Quartal 1994 - einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie vorlegen mit dem Ziel, ihre Durchführung zu vereinfachen und ihre Effizienz zu steigern.

B. Weitere Möglichkeiten zur Vereinfachung von Regelungen:

Die Kommission hat mehrere Bereiche ermittelt, in denen Vereinfachungen vorgenommen werden können. Wegen des sehr technischen Charakters der Vorschriften und der zahlreichen Ausnahme- und Sonderregelungen ist es jedoch noch nicht möglich, eine Neufassung zu erstellen.

1. Indirekte Steuern:

a) Mehrwertsteuer:

Die vom Rat erlassenen Rechtsvorschriften im Bereich der Mehrwertsteuer sind äußerst komplex. Die Harmonisierung der - sehr technischen - Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die MwSt.-Bemessungsgrundlage umfaßt zahlreiche Ausnahmen. Zwar hat die am 1. Januar 1993 vorgenommene Angleichung der Sätze zur Vereinfachung der europäischen Mehrwertsteuerregelung beigetragen. Im Rahmen dieser "Übergangs"-Regelung sind die Steuerkontrollen an den Grenzen abgeschafft worden. Allerdings wird die Besteuerung im Verbrauchsmitgliedstaat so lange beibehalten, bis die endgültige - einfachere - Regelung in Kraft tritt, wonach die Besteuerung im Herkunftsmitgliedstaat erfolgt.

Die Kommission hält es unter diesen Umständen nicht für sinnvoll, eine grundlegende Änderung der jüngsten Vorschriften vorzunehmen, mit denen sich die Wirtschaftssubjekte erst langsam vertraut machen. Mit Blick auf das Inkrafttreten der endgültigen Regelung wird die Kommission 1995 eine Neufassung der gesamten MwSt.-Regelung vorschlagen; im Zuge dieser Neufassung sollen Ausnahme- und Sonderregelungen schrittweise abgeschafft werden.

b) Verbrauchssteuern:

Im Verbrauchsteuerbereich sind die Gemeinschaftsvorschriften sowohl hinsichtlich der Struktur (Bemessungsgrundlage) als auch der Sätze äußerst komplex. Im Unterschied zu den Vorschriften über die Mehrwertsteuer wird jedoch nicht erst eine vorläufige Regelung eingeführt; vielmehr wird sofort der Grundsatz angewandt, die Ware im Verbrauchsland zu besteuern.

Das Regelungswerk für den Bereich der Verbrauchsteuern ist jedoch jüngerer Datums als das über die Mehrwertsteuer, so daß eine etwaige Vereinfachung erst nach einer Anlaufzeit von zwei bis drei Jahren vorgenommen werden sollte. Nach Auffassung der Kommission ist eine Vereinfachung der Richtlinien in diesem Bereich daher nicht vor 1995 in Erwägung zu ziehen.

2. Gesellschaftsrecht

Hier handelt es sich um einen Bereich, für den zwar bereits Gemeinschaftsvorschriften erlassen wurden (Mindestkapital, Jahresabschlüsse, Fusionen), der aber auch noch große Lücken aufweist, da mehrere Vorschläge, insbesondere zur Stellung der Arbeitnehmer im Unternehmen, vom Rat noch nicht angenommen worden sind. Diese Vorschläge wurden vielfach in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips unterbreitet, wobei die Wahl der Option den Mitgliedstaaten überlassen oder sogar nur ein fakultatives Rechtsinstrument, wie z.B. das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft, vorgeschlagen wurde. Die derzeit geltenden - hochtechnischen - Rechtstexte sehen zahlreiche Ausnahmeregelungen vor,

so z.B. für die Unternehmenskonten. Solange diese Vorschläge noch beim Rat anhängig sind, scheint es allerdings verfrüht, eine Neufassung oder auch nur eine Kodifizierung in Angriff zu nehmen.

Die Kommission hat jedoch schon vor mehreren Jahren eine Vereinfachung der Regelung für die KMU vorgeschlagen, denn eine solche erscheint derzeit als die geeignetste Lösung, um das Subsidiaritätsprinzip – zumindest unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit – im Bereich des Gesellschaftsrechts anzuwenden.

3. Gemeinsame Marktorganisationen

Die Vorschriften über gemeinsame Marktorganisationen eignen sich insofern wenig für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, als die Mitgliedstaaten in den Fällen, in denen es für ein bestimmtes Erzeugnis eine gemeinsame Marktorganisation gibt, in dem vom Gemeinschaftsrecht abgedeckten Bereich keine einzelstaatlichen Vorschriften mehr erlassen dürfen. Mit Blick auf die Gleichbehandlung der Erzeuger sowie aus Gründen der Rechtssicherheit müssen jedoch – häufig auf Wunsch der Mitgliedstaaten – außergewöhnlich präzise Vorschriften erlassen werden. Die Kommission hat im Rahmen ihres Legislativprogramms 1993 bereits erhebliche Anstrengungen auf dem Gebiet der Kodifizierung unternommen; zehn Marktorganisationen sind davon betroffen. Im gegenwärtigen Stadium der GAP-Reform ist es nicht möglich, eine Neufassung der gemeinsamen Marktorganisationen auszuarbeiten. In den neuen Vorschlägen, die die Kommission im Zusammenhang mit der GAP-Reform unterbreitet hat, wird die Subsidiarität insofern gewährleistet, als die Festlegung von Durchführungsmodalitäten für nationale oder regionale Spezifitäten den Mitgliedstaaten überlassen bleibt.

Die Vorschriften im Bereich der Betrugsbekämpfung hat die Kommission hingegen vereinfacht, um ein besseres Verständnis und eine bessere Anwendung der Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten wie auch durch die Begünstigten zu gewährleisten.

Die Notwendigkeit hierzu ist vom Rat im übrigen bei der Annahme der Vorschriften über die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik bekräftigt worden. Die Kommission hat eine Sachverständigengruppe beauftragt, insbesondere folgende Fragen im Lichte des Subsidiaritätsprinzips zu prüfen:

- die auf die Komplexität der Rechtstexte zurückzuführenden Schwierigkeiten bei Anwendung, Verwaltung und Kontrolle der geltenden Vorschriften;
- die etwaige Unangemessenheit der Vorschriften angesichts der wirtschaftlichen, handelspolitischen oder technischen Gegebenheiten.

Die laufenden Arbeiten beziehen sich vorrangig auf den Rind- und Schaffleischsektor sowie auf das Veterinärrecht.

4. Verkehrspolitik

Obwohl die Kommission in jüngster Zeit mehrere wichtige Initiativen im Bereich Verkehr ergriffen hat (Weißbuch, Sicherheit im Seeverkehr), war die gesetzgeberische Tätigkeit der Gemeinschaft in diesem Sektor doch lange Zeit nur sehr begrenzt, so daß eine Überarbeitung in größerem Umfang hier nicht angezeigt ist.

Gleichwohl erscheint es notwendig, einige alte Vorschriften, insbesondere über die Verfahren für den grenzüberschreitenden Busverkehr, über Gewichte und Abmessungen von Straßenfahrzeugen und über die technische Überwachung zu vereinfachen, sobald die beiden letzten Rechtstexte (Kontrolle der Bremsen und Geschwindigkeitsbegrenzer) verabschiedet sind.

5. Gemeinsame Fischereipolitik:

Wie die Agrargesetzgebung erstrecken sich auch die Rechtsvorschriften für den Fischereisektor auf einen Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit, in dem das Subsidiaritätsprinzip aufgrund der Erfordernisse der Rechtssicherheit und der Gleichbehandlung aller Wirtschaftssubjekte nur in beschränktem Ausmaß angewandt werden kann.

Gleichwohl wurden umfangreiche Vorbereitungsarbeiten zur Vereinfachung und Dezentralisierung der gemeinsamen Politik als solcher in die Wege geleitet. Ausgangspunkt war die Verabschiedung der neuen Basisverordnung im Dezember 1992, mit der die drei Grundsätze der Freiheit, der Subsidiarität und der Globalität festgeschrieben wurden. "Freiheit" ist dabei in dem Sinne zu verstehen, daß, sobald innerhalb der Gemeinschaftsflotte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Fischereiaufwand und Ressourcen hergestellt ist, der gemeinschaftspolitische Vorschriftenrahmen soweit gelockert werden kann, daß ein freieres Spiel der Marktkräfte möglich wird. Konkret heißt dies, daß den Mitgliedstaaten die Wahl der Kriterien überlassen wird, die sie bei der Aufschlüsselung der ihnen zugeteilten Fangquoten und bei der Festlegung der entsprechenden Einsatzmodalitäten zugrunde zu legen beabsichtigen. "Subsidiarität" beinhaltet - unter Beachtung der vorgenannten Sachzwänge - eine angemessene Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten, den Regionen und den Fachgruppen, wobei jeder über einen notwendigen und ausreichenden Spielraum bei der Wahl der Mittel und deren Einsatz verfügt. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß nach der neuen Lizenzregelung der Gemeinschaft die Mitgliedstaaten selbst für die Erteilung, Ausstellung und Verwaltung der Lizenzen für die unter ihrer Flagge fahrenden Fischereifahrzeuge zuständig sind. "Globalität" bedeutet, daß die gemeinsame Politik sich auf die gesamte fischereiwirtschaftliche Nahrungskette erstreckt; diese Verknüpfung ermöglicht umfassende Synergien und dadurch bedingt beträchtliche Skalenerträge. Hier ist auf die neue Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Fischereitätigkeit zu verweisen, derzufolge die technischen Kontrollvorschriften künftig nicht mehr nur für die Maßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Bestände, sondern auch für die Strukturmaßnahmen sowie die Maßnahmen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Marktordnung für Fischereierzeugnisse gelten sollen, um so eine striktere Beachtung des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens für diesen Sektor insgesamt zu gewährleisten.

Konkret ist anzumerken, daß verschiedene Teilbereiche der gemeinsamen Politik (strukturelle Interventionen) nach Maßgabe der vorgenannten drei Grundsätze völlig neugestaltet werden, während in anderen Bereichen eine Kodifizierung vorgenommen wird (technische Maßnahmen) bzw. wurde (Auftragsvergabe), um so die Gemeinschaftsvorschriften für die Wirtschaftssubjekte leichter zugänglich und besser verständlich zu machen. Im Außenbereich sind die Fischereiabkommen mit Drittländern in die zweite Generation eingetreten (z.B. Abkommen mit Argentinien); dabei wird der Interventionsanteil der Gemeinschaft schrittweise verringert, während das Engagement der Gemeinschaftsreeder proportionell zunimmt.

6. Energiepolitik

Wichtig ist, daß der Kommission amtliche Informationen über die Investitionen der Mitgliedstaaten im Energiebereich vorliegen. Die Verordnung 1056/72 über die Mitteilung der Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse auf dem Erdöl-, Erdgas- und Elektrizitätssektor könnte jedoch insbesondere in bezug auf ihre technischen Anhänge weitgehend vereinfacht werden. Die Kommission wird demnächst einen entsprechenden Vorschlag vorlegen.

7. Verbraucherschutz:

Das Gemeinschaftsrecht in diesem Bereich, insbesondere hinsichtlich der Angabe der Preise von Lebensmitteln und sonstigen Verbrauchsgütern, stützt sich auf drei Richtlinien:

- die Richtlinie 79/581 vom 19. Januar 1979, geändert durch die Richtlinie 88/315 vom 7. Juni 1988, in der die Pflicht zur Angabe der Lebensmittelpreise (Verkaufspreis und Preis je Maßeinheit) festgeschrieben wird; diese Verpflichtung gilt nicht für Lebensmittel in Fertigpackungen mit vorab festgelegten Nennfüllungen nach den Wertreihen im Anhang zur Richtlinie. Außerdem können die Mitgliedstaaten kleinen Einzelhandelsgeschäften entsprechende Ausnahmegenehmigungen erteilen;
- die Richtlinie 88/314 vom 7. Juni 1988 über die Angabe der Preise von anderen Erzeugnissen als Lebensmitteln, bei denen grundsätzlich der Preis je Maßeinheit anzugeben ist; die Mitgliedstaaten können jedoch bestimmte Kategorien von Erzeugnissen von dieser Verpflichtung ausnehmen und die Angabe des Verkaufspreises für das einzelne Stück zulassen.

Bei den vom Rat verabschiedeten Vorschriftstexten, die beträchtlich von den entsprechenden Vorschlägen der Kommission abweichen, hat sich in der Praxis eine Reihe von Problemen ergeben, die sich wie folgt im Überblick darstellen lassen:

- Die Vorschriften sind äußerst detailliert und sehr schwierig durchzuführen;
- Industrie und Vertrieb, insbesondere im Lebensmittelsektor, haben größte Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung;
- mehrere Mitgliedstaaten haben der Kommission gegenüber bereits den Wunsch geäußert, diese Vorschriften noch vor Ablauf der Übergangszeit (Juni 1995) zu überarbeiten;
- die geltenden Vorschriftstexte führen in der Praxis zu einer Absatzförderung für genormte Fertigprodukte, was weitere Probleme unter anderen Gesichtspunkten aufwirft.

Der Rat "Verbraucher" hat auf seiner Tagung vom 2. März 1993 eine Entschließung angenommen, in der es um künftige Vorschriften für die Kennzeichnung der Waren im Interesse der Verbraucher geht. Darin wird die Kommission aufgefordert, eine Reihe von Maßnahmen zur Gewährleistung einer guten und informativen Etikettierung einzuleiten. Hierzu wurde bereits eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Hersteller und der Verbraucher eingerichtet. Die Kommission beabsichtigt, im Anschluß an eine Konzertierung mit den Mitgliedstaaten und den einschlägig betroffenen Wirtschaftsteilnehmern 1994 eine Überarbeitung der vorgenannten drei Richtlinien mit Blick auf eine Vereinfachung vorzuschlagen.

III. Aufzuhebende Rechtsvorschriften

Die folgende Auflistung, die sich im wesentlichen aus den vorstehend dargelegten Erwägungen herleitet, hat ausschließlich Beispielcharakter. Darin werden die hauptsächlichlichen Vorschriftstexte, die aufgehoben werden sollen, aufgeführt; auf Vorschriften, die infolge der Vereinfachung bestimmter Texte ganz oder teilweise wegfallen, wird hier nicht im einzelnen eingegangen.

A. Aufhebung infolge einer Neufassung:

- Zollwesen:
Abgesehen von der Aufhebung von über 100 Verordnungen oder Richtlinien, die in der Ratsverordnung vom 12. Oktober 1992 zusammengefaßt wurden, wird die neue Verordnung der Kommission zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zum Zollikodex die Aufhebung weiterer 77 Verordnungen und Richtlinien nach sich ziehen.
- Aufenthaltsrecht:
Hier ist mit der Aufhebung von 10 Richtlinien des Rates, des Artikels 10 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft sowie der Verordnung Nr. 125/70 der Kommission zu rechnen.
- Arzneimittel:
Im Wege einer Neufassung könnten hier rund 20 Richtlinien des Rates und der Kommission aufgehoben werden.
- Landwirtschaft:
Die Umgestaltung der Regelungen für die Handelsmechanismen dürfte hier zur Aufhebung einer Reihe von Verordnungen des Rates und der Kommission führen.
- Lebensmittel:
Geplant ist eine Neufassung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Anschluß an die Annahme einer Rahmenrichtlinie, in der allgemeine Ziele sowie Einzelrichtlinien zur Rationalisierung der zahlreichen spezifischen Vorschriften über Zusätze, Kennzeichnung usw. festgelegt werden sollen, so daß eine Reihe von alten Richtlinien aufgehoben werden kann.

B. Aufhebung infolge einer Vereinfachung durch die Einführung des neuen Konzepts:

- Vertikale Richtlinien über Schokolade, Konfitüren, Kaffee- und Zichorienextrakte, haltbar gemachte Milch, Fruchtsäfte, Honig:
Hier werden Möglichkeiten einer Vereinfachung geprüft, um Widersprüche und Überschneidungen mit den bestehenden horizontalen Rechtsvorschriften auszuschließen und sie gemäß dem neuen Konzept auf wesentliche Anforderungen zu beschränken.
- Elektrische Betriebsmittel, Hebeeinrichtungen und Aufzüge, Druckgeräte, Meßwesen:
In diesen Sektoren können durch die Anwendung des neuen Konzepts rund fünfzig der bisherigen detaillierten technischen Richtlinien aufgehoben werden. In den neuen Richtlinien sind nur noch die wesentlichen Sicherheitsanforderungen vorgeschrieben, während zur Regelung der technischen Einzelheiten auf die offizielle europäische Normung verwiesen wird.

C. Aufhebung infolge einer Erweiterung der gegenseitigen Anerkennung:

- Berufliche Qualifikationen:
Aufhebung der Richtlinien über die Anerkennung der Berufserfahrung nach Inkrafttreten der Richtlinie 92/51/EWG vom 18. Juni 1992.

D. Aufhebung zwecks Anpassung an den wissenschaftlichen Kenntnisstand:

- Umwelt:
Im Bereich "Gewässer" könnten vier bis fünf Richtlinien aufgehoben werden.

E. Aufhebung aufgrund der Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs:

- Niederlassungsfreiheit:
In Anbetracht der Rechtsprechung der Gerichtshofes in der Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der Artikel 52 und 59 des Vertrags werden die Bestimmungen über die Abschaffung von Einschränkungen aufgehoben. In einzelnen Fällen ermöglicht dies die Aufhebung von Richtlinien, die die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit regeln. Verschiedene Vorschriften betreffend den Nachweis der Unbescholtenheit und der finanziellen Leistungsfähigkeit sollen aufgehoben und in einer einzigen Standardklausel zusammengefaßt werden; eine Reihe von Begriffsbestimmungen in nunmehr überholten Richtlinien werden in die Richtlinien mit den vorgenannten einschlägigen Bestimmungen übernommen.



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

VERMERK ZUR FRANZÖSISCH-BRITISCHEN LISTE VOM JUNI 1993

Die französisch-britische Liste bezieht sich sowohl auf die bestehenden als auch auf die vorgeschlagenen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften. Der Bericht der Kommission an den Europäischen Rat, dem der vorliegende Vermerk beigelegt ist, betrifft allerdings lediglich die Anpassung der bestehenden Rechtsvorschriften an das Subsidiaritätsprinzip. Die Kommission beabsichtigt jedoch, zu allen in der französisch-britischen Liste genannten Fällen Stellung zu nehmen.

A. Bestehende Rechtsvorschriften:

1. Rechtsvorschriften, deren Änderung von der Kommission bereits in Betracht gezogen worden ist:

Eine Reihe von Empfehlungen der französisch-britischen Liste betrifft Rechtsvorschriften, deren Änderung bereits in Betracht gezogen wurde. Davon betroffen sind die "Gruppen" von Vorschriftstexten, die in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh genannt werden:

- Lebensmittel (7, 8, 9)(1): Hier erscheint eine Vereinfachung einzelner spezifischer Richtlinien und ihre Ersetzung durch eine Rahmenrichtlinie angezeigt, die allgemeine Bestimmungen über Kennzeichnung, Zusätze usw. enthält;
- reglementierte Berufe (10): Die Kommission beabsichtigt, eine Reihe von älteren sektorbezogenen Richtlinien zu vereinfachen;
- Richtlinie über die Qualität von Trinkwasser und Badegewässern (11, 12): die Kommission plant, diese Vorschriften aufzuheben und sie in Rahmenvorschriften einzubetten, die den Mitgliedstaaten bei der Festlegung bestimmter Parameter einen größeren Ermessensspielraum einräumen;
- Qualitätsanforderungen für Muscheln und Fischgewässer (5, 6): sollen bei den vorgenannten Rahmenvorschriften berücksichtigt werden.

(1) Die Ziffern verweisen jeweils auf die Gliederung der französisch-britischen Liste.

2. Vorschriften, für die die Kommission ebenfalls eine Änderung in Betracht zieht:

Es handelt sich um ältere Vorschriften, deren Funktionsweise nicht mehr angemessen erscheint:

- Meldung von Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse in den Bereichen Erdöl, Erdgas und Elektrizität (1): diese angesichts der Marktentwicklung nicht mehr angemessene Vorschrift muß vereinfacht werden;
- erworbene Rechte (3): dieser Text soll nach Beratungen mit den Mitgliedstaaten über die Funktionsweise geändert werden.

3. Bestehende Vorschriften, deren Änderung nicht zweckmäßig erscheint:

- Mindestvorräte in Wärmekraftwerken (2): im Rahmen der Bewertung des strategischen Bedarfs ist diese Vorschrift offenbar weiterhin erforderlich;
- Vermarktung von Pflanzensaatgut (4): dieser Text ist Teil eines größeren Vorschriftengefüges, so daß eine isolierte Änderung schwierig ist;
- Luftqualität (13): Die betreffenden Vorschriften sollten nicht geändert werden, solange die Verfahren zur gemeinschaftlichen Bewertung und Überwachung nicht genehmigt wurden.

B. Vorschläge:

1. Vorschriften, die in der Edinburgher Liste aufgeführt sind und bereits zurückgezogen oder geändert wurden:

- Myriam - Informationsstellennetz für die Landwirtschaft (14): Rücknahme des Vorschlags;
- Haftung der Dienstleistungserbringer (15): der Vorschlag wird wahrscheinlich zurückgezogen und durch eine Empfehlung und gegebenenfalls durch punktuelle Vorschriften ersetzt;
- Steuern auf Wertpapiergeschäfte (19): Rücknahme;
- Steuern auf die Ansammlung von Kapital (20): Rücknahme;

2. Vorschläge, deren Rücknahme unzweckmäßig erscheint:

- gemeinschaftliche System zur Überwachung und Kontrolle der Gemeinschaftsvorschriften für die Fischereitätigkeiten (18): wurde inzwischen vom Rat angenommen;
- Unternehmensbesteuerung (21), (22): diese Vorschläge sind Teil der Maßnahmen zur Abschaffung der grenzübergreifenden Doppelbesteuerung;
- Tiere in Zoos (16): Die Rücknahme und Ersetzung dieses Vorschlags durch eine Empfehlung wird zu einem späteren Zeitpunkt nach erneuter Konsultation des EP in Betracht gezogen;

Beteiligung der Gemeinschaft an der Internationalen Walfangkommission (17): Obwohl sich das Fang- und Handelsverbot aus anderen internationalen Übereinkommen und gemeinschaftlichen Rechtsakten ergibt (Übereinkommen von Washington - vom Aussterben bedrohte Tierarten), wäre eine Rücknahme nicht zweckmäßig, da sie ein falsches politisches Signal setzen würde.

C. Vorschläge, die die Kommission noch nicht angenommen hat:

Nach Ansicht der Kommission stellt sich die Frage der Subsidiarität bei reinen Vorhaben oder Studien auf andere Weise.

Die in der französisch-britischen Liste genannten Fälle betreffen:

- Gebrauchte Maschinen (23): die Kommission hat bereits mitgeteilt, daß auf eine diesbezügliche Initiative verzichtet wird;
- Transparenz der Arzneimittelpreise (24): die Kommission hat nicht mehr die Absicht, einen Vorschlag in der ursprünglich vorgesehenen Form vorzulegen.

Schlußfolgerung:

Die Kommission ist der Auffassung, daß es in 16 der 22 in der französisch-britischen Liste genannten Fälle angeraten erscheint, die Rechtsvorschriften und Vorschläge zurückzuziehen bzw. zu ändern.