

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 10.7.2017
C(2017) 4620 final

Herr Präsident Edgar MAYER
Präsident des Bundesrates
Dr.-Karl-Renner-Ring 3
1017 Wien
ÖSTERREICH

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Kommission dankt dem Bundesrat für die begründeten Stellungnahmen zum Vorschlag für eine Richtlinie über den rechtlichen und operativen Rahmen für die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte {COM(2016) 823 final} und zum Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte und entsprechender Verwaltungserleichterungen {COM(2016) 824 final}.

Diese Vorschläge sind – ebenso wie die anderen von der Kommission als Teil des Dienstleistungspakets verabschiedeten Vorschläge – vor dem Hintergrund des politischen Versprechens von Präsident Juncker zu sehen, das gesamte Potenzial des Binnenmarkts zur Geltung zu bringen, damit er für die Unternehmen Europas zum Sprungbrett für ihre Expansion auf dem Weltmarkt wird. Der Europäische Rat bekräftigte dieses Ziel in den Schlussfolgerungen seiner Tagungen vom Dezember 2015, Juni 2016 und Dezember 2016. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen es Dienstleistern erleichtern, administrative Hürden zu überwinden, und die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, übermäßig belastende oder nicht mehr zeitgemäße Anforderungen für Freiberufler, die im Inland oder grenzüberschreitend tätig sind, zu ermitteln. Anstelle einer Änderung bestehender EU-Vorschriften im Dienstleistungsbereich konzentriert sich die Kommission auf eine bessere Anwendung, da die EU-Wirtschaft durch eine Nutzung des vollen Potenzials dieser Vorschriften nachweislich einen enormen Wachstumsschub erhalten würde.

Das Europäische Parlament¹, der Europäische Rat², der Rat³ und zahlreiche Interessenträger⁴ haben den Wunsch nach Vorschlägen geäußert, um die wichtigsten

¹ Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Strategie für den Binnenmarkt (2015/2354(INI), 26. Mai 2016: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P8-TA-2016-0237+0+DOC+XML+VO//EN>.

² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. Juni 2016 (http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/06/European-Council-conclusions_pdf/).

³ Schlussfolgerungen des Rates zur „Binnenmarktstrategie für Dienstleistungen und Waren“, 29. Februar 2016: <http://date.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6622-2016-INIT/en/pdf>.

Hemmnisse in der grenzüberschreitenden Integration der Dienstleistungsmärkte anzugehen und es Unternehmen in Schlüsselsektoren zu ermöglichen, ihre Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten anzubieten, ohne überflüssige Verfahren durchlaufen zu müssen.

Mit den Vorschlägen wird ein Verfahren auf Ebene der Europäischen Union mit einer verbesserten Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten eingerichtet, um die Entwicklung grenzüberschreitender Dienstleistungen in den Bereichen der Unternehmens- und Baudienstleistungen zu unterstützen und einen Rahmen dafür zu schaffen. Ein besseres Funktionieren dieser Dienstleistungsmärkte würde sich deutlich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft in der EU auswirken.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Vorschläge mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen.

Die Initiative zur Einführung der Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte umfasst eine Richtlinie und eine Verordnung. Grundlage dafür sind die Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die es der Kommission erlauben, im Dienstleistungssektor tätig zu werden, um insbesondere die Niederlassungsfreiheit von Dienstleistern sowie den freien Dienstleistungsverkehr in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. In dem Sektor wurden über die Richtlinie 2006/123/EG⁵ (im Folgenden die „Dienstleistungsrichtlinie“) teilweise bereits Fortschritte erzielt. Die Analysen der Kommission haben jedoch gezeigt, dass – aufbauend auf den Grundsätzen der genannten Richtlinie – weitere gezielte Maßnahmen erforderlich sind, um grenzübergreifende Dienstleistungen in zwei bestimmten Bereichen, in denen die grenzübergreifende Integration bisher unzulänglich ist, nämlich den Unternehmens- und den Baudienstleistungen, zu verbessern und Verwaltungsvereinfachungen zu erreichen.

Im Einklang mit den Verträgen und insbesondere mit Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62 AEUV wird in dem Vorschlag für eine Richtlinie der rechtliche und operative Rahmen für die Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte dargelegt. So werden unter anderem die Anspruchsvoraussetzungen, die Zuständigkeiten der Herkunfts- und Aufnahmemitgliedstaaten, die Gültigkeit der Dienstleistungskarte sowie die Bedingungen für ihren Entzug oder ihre Aussetzung geregelt. Der auf Artikel 114 AEUV gestützte Vorschlag für eine Verordnung umfasst Instrumente, die von Dienstleistern in der gesamten Europäischen Union genutzt werden können. Des Weiteren werden durch den Vorschlag Fragen im Zusammenhang mit dem Versicherungsschutz von grenzüberschreitend tätigen Dienstleistern geklärt.

Mit den Vorschlägen wird auf Unionsebene ein Verfahren für den Marktzugang für Dienstleister eingeführt, das auf den Rechten und Pflichten im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie beruht, die unberührt bleiben, wie auch die Rechte und Pflichten auf

⁴ Elektronische Europäische Dienstleistungskarte – Folgenabschätzung, Anhang 2, Konsultation der Interessenträger, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20863/attachments/1/translations/en/renditions/native>). S. 81

⁵ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36).

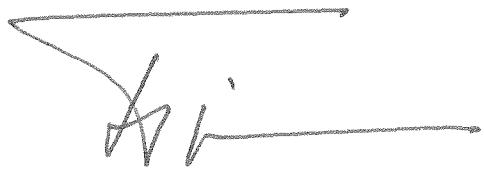
nationaler Ebene. Die Befugnisse der Mitgliedstaaten nach der Dienstleistungsrichtlinie bleiben unberührt. Ferner verfügen die Mitgliedstaaten den Vorschlägen zufolge über einen großen Ermessensspielraum bei der Festlegung der für die Dienstleistungskarte angemessenen Verwaltungsstruktur und können auf bestehende Strukturen – wie die Portale der einheitlichen Ansprechpartner – zurückgreifen.

Was die eher fachlichen Anmerkungen in den begründeten Stellungnahmen angeht, besonders in Bezug auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, verweist die Kommission auf den Anhang zu diesem Schreiben.

Die vorstehenden Erläuterungen stützen sich auf den ursprünglichen Vorschlag der Kommission, der derzeit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Erörterung vorliegt. Die begründeten Stellungnahmen des Bundesrates sind an die zuständigen Kommissionsdienststellen weitergeleitet worden und werden Teil der Briefingunterlagen sein, wenn die Kommission den Vorschlag im Europäischen Parlament verhandelt.

Die Kommission hofft, dass die aufgeworfenen Fragen mit diesen Ausführungen geklärt werden können, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs gerne entgegen.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Frans Timmermans
Erster Vizepräsident



Elżbieta Biękowska
Mitglied der Kommission

ANHANG

Die Kommission hat alle in den begründeten Stellungnahmen des Bundesrates aufgeworfenen Fragen sorgfältig geprüft und möchte folgende weitere Anmerkungen machen.

Der Bundesrat äußert Bedenken wegen der Komplexität der Vorschläge und insbesondere der Bestimmung zur Einrichtung einer einheitlichen Koordinierungsbehörde auf nationaler Ebene, mit der die derzeitigen Verantwortlichkeiten der Behörden infrage gestellt und unnötige Kosten verursacht würden.

Die Kommission weist darauf hin, dass im Rahmen der Vorschläge die Nutzung von IT-Infrastruktur angestrebt wird, die es auf Ebene der Europäischen Union bereits gibt, wie u. a. das Binnenmarkt-Informationssystem, ohne dass den nationalen Verwaltungen Zusatzkosten entstehen. Das Binnenmarkt-Informationssystem ist bekannt und wird auch in Österreich von nationalen Verwaltungen auf Bundes-, Regional- und Kommunalebene genutzt. Von den Mitgliedstaaten werden keine weiteren Investitionen in IT-Plattformen erwartet. Gleichwohl wird in den Vorschlägen eine Mitwirkung der nationalen Verwaltungen angestrebt, um die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte mit dem Binnenmarkt-Informationssystem kompatibel zu machen und sie den Dienstleistern, die sie beantragen, zur Verfügung stellen zu können. Die Verwaltung des Mitgliedstaats, in dem ein Dienstleister niedergelassen ist, vor allem im Herkunftsmitgliedstaat, aber auch die Verwaltung in dem Mitgliedstaat, auf den er seine Tätigkeit ausweiten will, sei es vorübergehend oder über eine Zweitniederlassung (Agentur oder Filiale), müssen das Verfahren unterstützen. Um es straff zu halten, muss eine einzige koordinierende Behörde die grenzüberschreitenden Kontakte zwischen dem Herkunfts- und dem Aufnahmemitgliedstaat bündeln.

Die Beteiligung dieser Verwaltungen ist von wesentlicher Bedeutung, um ein angemessenes Maß an Kontrolle auf Ebene der Mitgliedstaaten zu wahren, wenn eine Verwaltungsvereinfachung eingeführt wird, regulatorische Anforderungen jedoch unberührt bleiben sollen. Alle Verwaltungsebenen in den Mitgliedstaaten müssen an dem Verfahren aktiv beteiligt sein, um auswärtige Dienstleister kontrollieren zu können, damit die Zuteilung von Zuständigkeiten unberührt bleibt. Da die Initiative jedoch keinen Einfluss auf die Zuteilung von Zuständigkeiten in den Behörden der Mitgliedstaaten nimmt, kann ein Mitgliedstaat eine einzelne Koordinierungsbehörde als Anlaufstelle bzw. Informationsdrehscheibe benennen, und gleichzeitig wesentliche Entscheidungsbefugnisse den zuständigen Behörden überlassen, die bereits heute die von außen kommenden Dienstleister kontrollieren.

Die Mitgliedstaaten können nach ihrem Ermessen eine geeignete Stelle zur Wahrnehmung dieser Aufgabe benennen, entsprechend der Organisation ihrer Verwaltung auf nationaler Ebene; dies gilt auch für Mitgliedstaaten mit föderaler Struktur wie beispielsweise Österreich. In diesem Sinne behalten die Mitgliedstaaten auch weiterhin die Kompetenz, ihre bestehenden Verwaltungsorgane bestmöglich einzusetzen. Die Portale der einheitlichen Ansprechpartner könnten ebenfalls verwendet werden, falls sie von den Mitgliedstaaten als die geeignete Verwaltungsstruktur für dieses fortgeschrittene Kooperationsverfahren betrachtet werden. Die Kommission wird parallel dazu ihre Anstrengungen fortsetzen, die

Einrichtung der Portale der einheitlichen Ansprechpartner abzuschließen, die auch weiterhin von Bedeutung und für alle Dienstleistungen gemäß der Dienstleistungsrichtlinie erforderlich sind.

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass das Verfahren auf Ebene der Europäischen Union nur begrenzte Anpassungen des Binnenmarkt-Informationssystems erfordert und somit sowohl für die Europäische Union als auch für die Mitgliedstaaten nur begrenzt Kosten anfallen. Die Kosten sind von der Kommission im Hinblick auf bestehende ähnliche Verfahren, wie etwa den Europäischen Berufsausweis, ermittelt worden. Obgleich das Verfahren auf Ebene der Europäischen Union von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten verlangt, aktiv mitzuwirken, werden die von den Mitgliedstaaten erwarteten finanziellen Anstrengungen aufgrund der Nutzung des Binnenmarkt-Informationssystems als bereits bestehender und mit Mitteln der Europäischen Union eingerichteter Plattform begrenzt sein. Auch würden sich der zusätzliche Wettbewerb auf den Dienstleistungsmärkten durch mehr Akteure und der zunehmende Umsatz durch die Nutzung der Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte positiv auf die Wirtschaft der Mitgliedstaaten auswirken.

Der Bundesrat erwähnt, dass die Elektronische Europäische Dienstleistungskarte heimische Unternehmen, Beschäftigte und Verbraucher schädigen könnte, indem das Betrugsrisiko besonders im Bereich der Scheinselbstständigkeit zunimmt. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass der Baubereich kein passender Anwendungsbereich für die Vorschläge zur Einführung einer Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte zu sein scheint, da sich der Bausektor als missbrauchsanfällig erwiesen hat.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Vorschläge klare Bestimmungen enthalten, mit denen das derzeitige Umfeld für Dienstleister und ihre Kunden durch die Schaffung von Rechtssicherheit und Vertrauen verbessert und Betrug erschwert wird. Der Vorschlag stützt sich auf den Ausbau der bisher eindeutig unzureichenden Verwaltungszusammenarbeit auf Ebene der Europäischen Union. Im Rahmen eines gestrafften Verfahrens auf Ebene der Europäischen Union werden mittels der Dienstleistungskarte wichtige Angaben über Dienstleister erfasst, die Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat erbringen möchten, so insbesondere zur Identität, zum Niederlassungsnachweis und zur Zuverlässigkeit. Bisher verfügen der Herkunfts- und der Aufnahmemitgliedstaat nur über sehr wenige dieser Angaben, sodass die Transparenz durch die Einführung der Karte verbessert würde und die öffentlichen Verwaltungen zielgenauere, nach der Dienstleistungsrichtlinie zulässige Kontrollen bei Dienstleistern vornehmen könnten. Des Weiteren umfassen diese Vorschläge einen gründlichen Überwachungsmechanismus, der es jederzeit ermöglicht, ein Entzugs- oder Annullierungsverfahren in Bezug auf eine Karte durchzuführen. Alle diese Faktoren sind für Dienstleister in der Baubranche besonders wichtig, da Betrug dort – wie vom Bundesrat erwähnt – häufig vorkommt. Der Vorschlag für die Einführung der Elektronischen Europäischen Dienstleistungskarte ist darauf ausgerichtet, die Transparenz in Bezug auf Dienstleister, die in diesem Bereich grenzübergreifend tätig werden möchten, zu verbessern, sodass grenzübergreifender Handel und grenzübergreifende Investitionen zunehmen können, ohne dass die Rechtslage ein Hindernis darstellen würde.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Vorschläge zur Einführung der Dienstleistungskarte hinsichtlich des Rechts des Aufnahmemitgliedstaats zu entscheiden, ob ein Dienstleister die Anforderungen erfüllt, um auf dem Gebiet des jeweiligen Mitgliedstaates

tätig zu werden, vollständig auf den Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie aufbauen und daher in keiner Weise ein Ursprungslandprinzip eingeführt werden soll. Die Dienstleistungskarte wird keine Auswirkungen auf die Vorschriften z. B. zum sozialen Schutz (einschließlich Arbeitnehmerrechten und Arbeitgeberpflichten), Verbraucherrechten, Gesundheit und Sicherheit sowie Umwelt haben.

Schließlich äußert der Bundesrat Bedenken in Bezug auf die Bestimmungen in dem Vorschlag, insbesondere der Verordnung, zu Verwaltungserleichterungen im Zusammenhang mit der Entsendung von Arbeitnehmern. Die Initiative zur Einführung der Dienstleistungskarte lässt die Vorschriften und Verpflichtungen in diesem Bereich unberührt. Beispielsweise gelten für die Rechte der Arbeitnehmer, die Pflichten der Unternehmen sowie die diesbezüglichen nationalen Kontrollen der Zahlung der erforderlichen Entlohnung an entsandtes Personal weiterhin die Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern (Richtlinie 96/71/EG⁶ und Richtlinie 2014/67/EU⁷). Durch die Dienstleistungskarte werden die Kontrollmöglichkeiten der Aufnahmemitgliedstaaten, z. B. Kontrollbesuche auf Baustellen, in keiner Weise eingeschränkt. Mitgliedstaaten, die von Inhabern der Karte eine vorherige Erklärung zur Entsendung von Personal über das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) akzeptieren, erhalten im Gegenteil sogar mehr Informationen über das Unternehmen, das Arbeitnehmer entsendet. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, das Binnenmarkt-Informationssystem zu diesem Zweck zu nutzen, sondern können bei ihrem nationalen System bleiben.

⁶ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1).

⁷ Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“) (ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 11).