

Frau/Herr
Mitglied des Europäischen Parlaments
Mitglied im Ausschuss für Binnenmarkt und
Verbraucherschutz
Rue Wiertz 60
1047 Brüssel

Author
Pe/JT E11/17

Phone
+49 30 278 76 310

Telefax
+49 30 278 76 799

E-Mail
trommer@dstv.de

Date
13.11.2017

Zur geplanten Reform des Notifizierungsverfahrens

Sehr geehrte Frau/Herr Europaabgeordnete/r,

der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) vertritt als Spitzenorganisation die Angehörigen der steuerberatenden Berufe in der Bundesrepublik Deutschland. Dem DStV gehören 16 Mitgliedsverbände an, in denen über 36.500 Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer sowie Berufsgesellschaften freiwillig zusammengeschlossen sind.

Der Richtlinienentwurf zur Einführung eines Notifizierungsverfahrens für dienstleistungsbezogene Genehmigungsregelungen und Anforderungen soll die Effizienz des Binnenmarktes steigern und etwaige Hemmnisse für den Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten abbauen (COM(2016)821 final). Bevor dieses Legislativdossier nun zur Abstimmung im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europaparlaments (IMCO-Ausschuss) gebracht wird, möchten wir die Gelegenheit nutzen, in dieser Stellungnahme unsere Auffassung zum gegenwärtigen Stand des Richtlinienentwurfs sowie einen Formulierungsvorschlag einzureichen.

1. Sichtweise des DStV auf den Artikel 7(1) RL-E

Der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) ist durchaus dafür, dass das Notifizierungsverfahren im Sinne eines frühzeitigen Informationsaustauschs und eines *konstruktiven Dialogs* zwischen den verantwortlichen Behörden und Institutionen auf nationaler und europäischer Ebene verbessert wird. Gerade weil der DStV einsieht, dass es Fälle geben kann, in denen durch nationale Berufsregulierungen, die entgegen einer Vorwarnung oder eines Beschlusses der EU-Kommission in Kraft gesetzt werden, eine schädigende Wirkung für den Binnenmarkt entstehen kann, sollte die Rolle der EU-Kommission im Rahmen des

Notifizierungsverfahrens gestärkt werden. Dies darf jedoch nicht auf Kosten der Kompetenzordnung der Europäischen Union geschehen.

Der DStV hält es deshalb für verfehlt, zur Lösung des Problems an den Artikel 7(1) RL-E anzuknüpfen. Zur Begründung unserer Position dürfen wir Folgendes anführen:

Artikel 7(1) des Richtlinienentwurfs (COM(2016)821 final) ermöglicht es der EU-Kommission, im Rahmen des Notifizierungsverfahrens und nach Ablauf des Konsultationszeitraums, einen Beschluss zu fassen, nach dem nicht nur die Unvereinbarkeit der notifizierten Maßnahme mit Europarecht festgestellt wird, sondern dem Mitgliedstaat *aufgegeben* wird, von der Annahme der Maßnahme Abstand zu nehmen oder sie ggf. aufzuheben.

Dies bedeutet für den Fall, dass in der Konsultationsphase (i.S.d. Artikel 5 und 6 RL-E) zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission keine Einigung über eine europarechtskonforme Lösung gefunden werden kann, die EU-Kommission dem Mitgliedstaat *verbieten* kann, die Maßnahme zu verabschieden. Dieses Verständnis von Artikel 7(1) RL-E ergründet sich aus der *Durchgriffskompetenz*, die die EU-Kommission, durch die Möglichkeit, einen Beschluss zu verabschieden, sowie durch die rechtliche Wirkung, die dieser Beschluss für den Mitgliedstaat hat, erhält.

Die Durchgriffskompetenz der EU-Kommission i.S.d. Artikel 7(1) RL-E ist problematisch, da die Möglichkeit, per Beschluss dem Mitgliedstaat eine Handlung *aufzugeben* (bzw. *to require* (EN) oder *exiger* (FR)), per Legaldefinition eine verpflichtende und bindende Wirkung auf die Mitgliedstaaten hat. Der Mitgliedstaat *muss* handeln und den Beschluss anwenden. Das „Notifizierungsverfahren“, d.h. Meldeverfahren wird zu einem Befehlsverfahren gegenüber den Mitgliedstaaten. Hier stellt sich die Frage des Demokratieprinzips sowie des Rechtsstaatsprinzips (in Deutschland z.B. durch Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes, demzufolge Behörden wirksam verabschiedete Gesetze auch anzuwenden haben). Sekundärrecht würde dazu führen, dass ein Beschluss der EU-Kommission eine unmittelbare Rechtswirkung in dem Mitgliedstaat entfalten kann im Sinne einer automatischen Aufhebung.

Dadurch entsteht eine Abhängigkeit der Mitgliedstaaten von der Sichtweise der EU-Kommission über die Europarechtskonformität der notifizierten Maßnahme. Die Pflicht auf die Mitgliedstaaten zu verlagern, zum einen den Europäischen Gerichtshof (EuGH) *anzurufen* und zum weiteren zu *beweisen*, dass eine berufsrechtliche Regulierung europarechtskonform ist, schafft ein asymmetrisches Kompetenzverhältnis zwischen Mitgliedstaaten und der EU-Kommission, welches der in den Verträgen geltenden Regel, wonach die EU-Kommission in solchen Fällen ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten und die Europarechtwidrigkeit der beanstandeten Maßnahme zu beweisen hat, entgegensteht. Die EU-Kommission erhält demnach durch Artikel 7(1) RL-E eine vorübergehende de facto Gesetzgebungskompetenz gegenüber den Mitgliedstaaten.

Zwar gibt es vereinzelte Beispiele in den Europäischen Verträgen, in denen die EU-Kommission *Durchführungskompetenzen* oder *Durchsetzungskompetenzen* übertragen bekommt, diese unterscheiden sich jedoch grundsätzlich von dem *Durchgriffsverfahren* i.S.d. Artikel 7(1) RL-E.

- (a) Artikel 290 und 291 AEUV erlauben es dem Rat der EU und dem Europaparlament, im Rahmen eines Gesetzaktes, der Kommission die notwendige Durchführungskompetenz (zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes) zu übertragen. Die nach Artikel 7(1) RL-E auf die EU-Kommission übertragene Durchgriffskompetenz fällt nicht in den Anwendungsbereich von Durchführungsmaßnahmen i.S.d. Artikel 290 und 291 AEUV.
- (b) Auch kann die Durchgriffskompetenz i.S.d. Artikel 7(1) RL-E nicht mit der Durchsetzungskompetenz der EU-Kommission im Rahmen des europäischen Wettbewerbsrecht gleichgesetzt oder durch sie gerechtfertigt werden. Die Befugnisse der EU-Kommission im Wettbewerbsrecht beruhen darauf, dass die EU-Kommission die Durchsetzungskompetenz durch *Primärrecht* übertragen bekommen hat.

Somit findet die Übertragung einer Durchgriffskompetenz i.S.d. Artikel 7(1) RL-E keine rechtliche Grundlage im Europarecht und kann eine solche auch nicht im Zusammenhang mit Artikel 15(7) der bisherigen Dienstleistungsrichtlinie finden. Eine Durchgriffskompetenz schafft den in den Europäischen Verträgen garantierten *Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten*, über die rechtlichen Rahmenbedingungen für Freie Berufe zu bestimmen, zumindest zeitweise, bis zu einer Entscheidung des EuGH, ab. Damit erhält die EU-Kommission Befugnisse, die nach den Verträgen diesem Gericht vorbehalten sind (Artikel 19 AEUV, vgl. Rechtssache C-415/93, C-176/96, C-325/08, C-309/99). Auch wird in die Kompetenz der nationalen Gerichte eingegriffen.

Hier ist die verfassungsrechtliche Unvereinbarkeit des Artikel 7(1) RL-E mit den Europäischen Verträgen und den Verfassungen der Mitgliedstaaten evident. Artikel 7(1) RL-E räumt der EU-Kommission eine Durchgriffskompetenz durch Sekundärrecht ein, welche unverhältnismäßig und europarechtsverletzend in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten und in deren Selbstbestimmungsrecht eingreift. Eine solche Kompetenzverschiebung bedarf einer Änderung der Europäischen Verträge und kann nicht durch Sekundärrecht herbeigeführt werden.

2. Formulierungsvorschlag des DStV für Artikel 7(1) RL-E:

(1) Hat die Kommission eine Vorwarnung zu Genehmigungen oder Anforderungen, die in den Anwendungsbereich des Artikel 4 fallen, gemäß Artikel 6 übermittelt und hat sie nach wie vor erhebliche Bedenken bezüglich der gemäß Artikel 3 Absätze 1 und 2 notifizierte Maßnahme, so kann sie innerhalb von drei Monaten ab Ablauf des Konsultationszeitraums den Mitgliedstaat auffordern (*bzw. request (EN) oder demander (FR)*), vom Erlass der notifizierte Maßnahme Abstand zu nehmen oder diese Maßnahme aufzuheben.

(1a) In dem Fall, dass ein Mitgliedstaat der Aufforderung nicht nachkommt und es die Kommission als notwendig erachtet, kann sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten und den Gerichtshof ersuchen, im Einklang mit Artikel 279 AEUV vorläufige Maßnahmen anzuordnen, damit die Anwendung der beanstandeten Maßnahme ausgesetzt wird.

3. Vorteile unseres Vorschlages

Der von uns Ihnen unterbreitete Formulierungsvorschlag würde sowohl den Anliegen der EU-Kommission, des Rates der EU, des Europaparlaments als auch denen der Mitgliedstaaten gerecht werden:

Zunächst wird, im Gegensatz zum bestehenden Notifizierungsverfahren, die Rolle der EU-Kommission *gestärkt*. So kann die EU-Kommission den betroffenen Mitgliedstaat innerhalb von drei Monaten nach dem Konsultationszeitraum auffordern, vom Erlass der notifizierten Maßnahme Abstand zu nehmen oder diese Maßnahme aufzuheben. Hierdurch wird ein Dialog zwischen der EU-Kommission und dem Mitgliedstaat in Gang gesetzt. Für den Fall, dass der Mitgliedstaat der Aufforderung der EU-Kommission nicht folgt, erhält sie durch Absatz 1a die Möglichkeit, den EuGH zu ersuchen, im Einklang mit Artikel 279 AEUV vorläufige Maßnahmen anzuordnen, damit die Anwendung der beanstandeten Maßnahme ausgesetzt wird.

Vorteile unseres Verfahrensvorschlags sind also, dass

- (1) die Rolle der EU-Kommission im Rahmen des Notifizierungsverfahrens gestärkt wird,**
- (2) die Souveränität der Mitgliedstaaten, die Berufe, die einer Regulierung unterliegen, sowie das jeweilige Regulierungsniveau selbst zu bestimmen, gewahrt wird,**
- (3) die verfassungsmäßige Kompetenzordnung der EU erhalten bleibt,**
- (4) der EuGH als nach den Verträgen zuständige Instanz die juristische Überprüfung der Europarechtskonformität durchführt und**
- (5) diese Überprüfung in einem zeitlichen Rahmen stattfindet, welcher eine unmittelbar schädigende Wirkung durch die auf nationaler Ebene erlassene Maßnahme auf den Binnenmarkt verhindert.**

4. Schlussbemerkung

Abschließend möchten wir noch einmal betonen, dass die deutschen Steuerberater und der Deutsche Steuerberaterverband e.V. *uneingeschränkt* zum Europagedanken und zur Europäischen Union stehen. Daher hoffen wir, dass wir durch den von uns übermittelten Formulierungsvorschlag einen Beitrag zur Aussprache im IMCO-Ausschuss leisten können.

Selbstverständlich stehen wir jederzeit zur Beantwortung evtl. weiterer Fragen oder ein persönliches Treffen in Brüssel zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

RA FAStR Prof. Dr. Axel Pestke
(Hauptgeschäftsführer)

gez.

Dr. Jan Trommer, LL.M.
(Referent Europarecht)

Der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) - Verband der steuerberatenden und wirtschaftsprüfenden Berufe - repräsentiert bundesweit rund 36.500 und damit über 60 % der selbstständig in eigener Kanzlei tätigen Berufsangehörigen, von denen eine Vielzahl zugleich Wirtschaftsprüfer oder vereidigter Buchprüfer sind. Der DStV vertritt ihre Interessen im Berufsrecht der Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, im Steuerrecht, in der Rechnungslegung und im Prüfungswesen. Die Berufsangehörigen sind als Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer und Berufsgesellschaften in den ihm angehörenden 16 regionalen Mitgliedsverbänden freiwillig zusammengeschlossen.