

Entwurf, 2. August 2018

Beurteilung des Kommissionsvorschlags: Nr. 1 Verordnung über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext

1. Allgemeine Angaben

a) *Titel des Vorschlags*

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext

b) *Eingangsdatum des Kommissionsdokuments*

29. Mai 2018

c) *Nr. des Kommissionsdokuments*

COM(2018) 373

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1529318593777&uri=CELEX:52018PC0373>

e) *Nr. der Folgenabschätzung der Kommission und der Stellungnahme des Ausschusses für Regulierungskontrolle*

SWD(2018) 282

SWD(2018) 283

f) *Ratsformation*

Rat »Allgemeine Angelegenheiten« (Kohäsion)

g) *Federführendes Ministerium*

Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen in enger Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Wirtschaft und Klima

h) *Rechtsgrundlage*

Artikel 175 Absatz 34 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

i) *Beschlussfassungsverfahren des Rates*

Qualifizierte Mehrheit

j) *Rolle des Europäischen Parlaments*

Mitentscheidungsverfahren

2. Kern des Vorschlags

a) Inhalt

Dieser Vorschlag hat zum Ziel, rechtliche und administrative Hindernisse bei grenzübergreifenden Projekten in Grenzregionen auszuräumen. Darum schlägt die Kommission die Einrichtung eines Mechanismus vor, der es ermöglicht, gesetzliche Bestimmungen aus einem anderen Mitgliedstaat in der Grenzregion anzuwenden. Wenn bei einem grenzübergreifenden Projekt ein Hindernis auftritt, können die Mitgliedstaaten auf der Grundlage dieses Mechanismus beschließen, anstatt ihrer eigenen die gesetzlichen Bestimmungen eines anderen Mitgliedstaats anzuwenden. Rechtliche Hindernisse können beispielsweise im Rahmen eines grenzüberschreitenden Straßenbahnprojekts mit Deutschland oder Belgien auftreten.

Der Vorschlag bezieht sich auf Projekte, die Infrastrukturmaßnahmen und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) betreffen und die grenzüberschreitende Auswirkungen haben oder in einem grenzüberschreitenden Kontext erbracht werden. Um die rechtlichen Bestimmungen eines benachbarten Mitgliedstaats anwenden zu können, bietet die Kommission zwei Möglichkeiten: entweder der Mitgliedstaat vereinbart eine unmittelbar anwendbare Verpflichtung oder er gibt eine Erklärung ab, dass die betreffende Bestimmung entsprechend geändert wird. In diesem Fall muss der Mitgliedstaat das hierfür notwendige Gesetzgebungsverfahren durchlaufen.

Die Mitgliedstaaten sind nicht zur Anwendung dieses Mechanismus verpflichtet. Allerdings muss ein Mitgliedstaat, der sich gegen die Anwendung des vorgeschlagenen Mechanismus entscheidet, eine der bereits bestehenden Methoden zur Ausräumung von Hindernissen für die Durchführung eines gemeinsamen Projekts in Grenzregionen anwenden. Dabei kann es um effektive Mechanismen gehen, die ein Mitgliedstaat auf nationaler Ebene eingerichtet hat, oder die ein solcher Mitgliedstaat formell oder informell mit einem oder mehreren benachbarten Mitgliedstaaten vereinbart hat.

Die Kommission erklärt diese Verordnung für auf grenzübergreifende Regionen anwendbar. Der Begriff »grenzübergreifende Region« wird definiert als ein sich auf benachbarte Regionen der NUTS¹-Ebene 3 mit Binnengrenzen erstreckendes Gebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten. In den Niederlanden handelt es sich dabei um die an den Landesgrenzen gelegenen sogenannten COROP-Gebiete^{2, 3}.

¹ **NUTS**, die *Nomenclature des unités territoriales statistiques*, ist die regionale Klassifizierungssystematik des Europäischen Amtes für Statistik (Eurostat). Sie wurde entwickelt, um regionale Raumeinheiten innerhalb Europas auch international statistisch vergleichen zu können. Im Rahmen der NUTS gibt es drei Ebenen, die im Prinzip mit den folgenden in den Niederlanden geltenden Klassifikationen übereinstimmen: NUTS 1 – Landesteile, NUTS 2 – Provinzen und NUTS 3 – COROP-Gebiete.

² Die **COROP-Gebiete** wurden 1970 durch die Kommission zur Koordinierung des Regionalforschungsprogramms (Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma/COROP) festgestellt (<https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen>)

Der Vorschlag zielt auf alle Arten von rechtlichen Hindernissen ab; er bezieht sich auf jede Rechtsvorschrift im Zusammenhang mit der Planung, Entwicklung, Personalausstattung, Finanzierung oder Arbeitsweise eines gemeinsamen Projekts, die der Ausschöpfung des Potenzials einer Grenzregion, über die Grenze hinweg tätig zu werden, entgegensteht (Artikel 3 Nummer 4) bzw. auf deren Anwendung.

b) *Folgenabschätzung der Kommission*

Die Kommission schlägt drei Möglichkeiten zur effektiveren Beseitigung der Probleme in Grenzregionen vor: eine Verordnung, eine Empfehlung und eine Richtlinie. Die Kommission hält eine Empfehlung für ein weniger effektives Instrument, da sie nicht verbindlich ist. Auch eine Richtlinie wäre nicht die effektivste Lösung; zwar verpflichtet sie die Mitgliedstaaten zur Erreichung eines Ergebnisses, allerdings stellt sie ihnen Form und Mittel frei. Dadurch könnten der Kommission zufolge rechtlich komplexe Situationen entstehen, denn beiderseits der Grenzen können immer noch unterschiedliche Systeme gelten. Eine Verordnung dagegen verpflichtet die Mitgliedstaaten, für jede Grenze einen Mechanismus einzurichten, der die rechtlichen Hindernisse aus dem Weg schafft.

Die Kommission weist darauf hin, dass manche Mitgliedstaaten bereits mit einem oder mehreren Nachbarstaaten ein eigenes Instrument vereinbart haben; dies wird in der vorgeschlagenen Verordnung berücksichtigt. Die Verordnung eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den darin niedergelegten (zweigleisigen) Mechanismus oder einen eigenen Mechanismus anzuwenden, sofern auch er rechtliche und administrative Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext effektiv ausräumt. Außerdem steht es den Mitgliedstaaten frei, wenn es um eine bestimmte Grenze mit einem oder mehreren benachbarten Mitgliedstaaten geht, eine bereits bestehende effektive Regelung zu übernehmen, die formell oder informell von einem oder mehreren benachbarten Mitgliedstaaten geschaffen worden ist. Die Kommission merkt dabei an, dass sie damit also keinen »one size fits all«-Ansatz verfolgt, sondern den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bietet, selbst Lösungen zu entwickeln, die bestmöglich zu dem regionalen Kontext passen.

3. Niederländische Position zu dem Vorschlag

a) *Kern der niederländischen Politik auf diesem Gebiet*

»Keine Grenzen für Wachstum, sondern Wachstum an der Grenze.« Dieses Motto gilt in vielerlei Hinsicht für die Beziehungen zwischen den Niederlanden und ihren Grenzregionen einerseits und den deutschen und belgischen Nachbarn in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Flandern und Wallonien andererseits. Grenzüberschreitende Chancen können

³ In den Niederlanden geht es um folgende COROP-Gebiete: Ost-Groningen, Südost-Drente, Nord-Overijssel, Twente, Achterhoek, Arnheim-Nimwegen, die gesamte Provinz Limburg, Südost-, Mittel- und West-Nordbrabant sowie Seeländisch-Flandern. Diese Einteilung stimmt übrigens auf niederländischer Seite nicht mit den Gebieten überein, deren Behörden Mitglied in deutsch-niederländischen oder belgisch-niederländischen Euregios sind: Ems-Dollart-Region (EDR), die EUREGIO, Euregio Rhein-Waal, Euregio Rhein-Maas-Nord, Euregio Maas-Rhein, Euregio Scheldemond und die ehemalige Euregio Benelux Middengebied.

eröffnet und genutzt werden, indem in den Bereichen Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Bildung, Kultur, Mobilität, Wohnen, Leistungen und Sicherheit – für Bürger, Unternehmen und Einrichtungen – unnötige Grenzhindernisse ausgeräumt, gute Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Initiativen geschaffen und derartige Initiativen erforderlichenfalls unterstützt werden.

In den Niederlanden wurde 2015 ein verwaltungsübergreifendes Aktionsteam eingerichtet, an dem Grenzgemeinden, Grenzprovinzen, der Verband niederländischer Gemeinden (VNG), der KMU-Verband MKB Nederland, Euregios und vier Ministerien teilnahmen mit dem Ziel, die grenzüberschreitende Wirtschaft und Beschäftigung zu fördern. Zu diesem Zweck schaltete das Aktionsteam Sachverständige aus der Grenzregion (auch aus den Nachbarländern) ein, um herauszufinden, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Im Januar 2017 hat das Aktionsteam »Grenzüberschreitende Wirtschaft und Beschäftigung« eine Agenda mit 40 Aktionspunkten zu den – nach Auffassung des Teams – wichtigsten Aufgaben der Grenzregionen bei der Realisierung von Wachstum vorgelegt.⁴

Die Aktionsagenda umfasst ein breites Spektrum an Maßnahmen. Bei keiner dieser Maßnahmen ging es um die Anpassung von Rechtsvorschriften, geschweige denn darum, dass die Anwendung von Rechtsvorschriften des Nachbarlands die passende Lösung sein könnte. Allerdings hat das Aktionsteam die Empfehlung ausgesprochen, die grenzüberschreitende Governance mit den Nachbarländern effektiver auszugestalten. Daran wird zurzeit intensiv gearbeitet. Ein entschlossenes, aufeinander abgestimmtes und einander unterstützendes Handeln der Behörden auf nationaler wie auch nachgeordneter Ebene in unseren Nachbarländern ist unverzichtbar. Im Schreiben vom 20. April 2018 an das Parlament (Parlamentsdrucksache 32 851, Nr. 38) wird auf diese grenzübergreifenden Governance-Strukturen näher eingegangen.⁵

In diese Governance-Strukturen sollen auf beiden Seiten der Grenze Vertreter sowohl nationaler Behörden als auch nachgeordneter Gebietskörperschaften eingebunden werden. Ziel ist es, grenzüberschreitende Initiativen und Projekte voranzubringen. Wenn sich dabei (rechtliche) Probleme ergeben, ist es Aufgabe dieser Behördenvertreter, Lösungen dafür zu finden. Bei Bedarf kann hierzu auf das bestehende Benelux-Instrumentarium zurückgegriffen werden. Sollte diese Option nicht ausreichen oder nicht in Frage kommen, könnte auch ein Eskalationsmechanismus innerhalb der grenzüberschreitenden Governance-Strukturen mit den Nachbarländern zum Einsatz kommen. Konkret bedeutet das, dass die für Rechtsvorschriften zuständigen Behördenvertreter diesbezüglich im Rahmen der Governance-Strukturen direkt mit ihren Amtskollegen aus dem Nachbarland Vereinbarungen treffen könnten. Selbstverständlich muss eine eventuelle Änderung der betreffenden Rechtsvorschriften über die zuständigen Parlamente erfolgen.

⁴ Parlamentsdrucksache 2016–2017, 32 851, Nr. 33

⁵ Parlamentsdrucksache 2017–2018, 32 851, Nr. 38

Die Ausräumung von durch die Grenze bedingten Hindernissen und die Schaffung günstigerer Rahmenbedingungen sind nach Auffassung der Regierung eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für die Nutzung grenzüberschreitender Chancen. Dabei geht es vor allem um echte grenzüberschreitende Initiativen, die Bürger, Unternehmer und Einrichtungen realisieren (wollen). Daher hat die Regierung angekündigt, dass sie, soweit erforderlich und möglich, konkrete Initiativen zur Zusammenarbeit in grenzüberschreitenden Projekten unterstützen will. Möglich wäre dies, indem über die zu schaffenden Governance-Strukturen auf der geeigneten Ebene Vereinbarungen mit Nachbarländern getroffen, Rechtsvorschriften angepasst oder anders angewandt, Wissen bereitgestellt und Interessenten für eine Zusammenarbeit miteinander in Kontakt gebracht werden.

Darüber hinaus wurde im Schreiben vom 20. April ausgeführt, dass man in Den Haag immer die Auswirkungen der politischen Entscheidungen auf die Grenzregionen im eigenen Land und in den Nachbarländern bedenken muss. Dabei geht es selbstverständlich auch um politische Entscheidungen, die in Gesetzen konkretisiert werden. Das Abgeordnetenhaus hat diesen Ansatz anschließend im Antrag des Abgeordneten van der Molen c.s. zu den Auswirkungen politischer Entscheidungen auf die Grenzregionen ausdrücklich unterstützt.⁶ In dem genannten Schreiben hatte die Regierung bereits angekündigt, sie werde die Möglichkeit prüfen, einen externen Gutachter einzuschalten, um von ihm in einigen konkreten Fällen die Auswirkungen der Grenze aufzeigen zu lassen. Vor dem Hintergrund des Antrags des Abgeordneten van der Molen c.s. werden interministerielle Vereinbarungen getroffen, um sicherzustellen, dass bei der Entwicklung von Politik und Rechtsvorschriften die Auswirkungen der Grenze soweit erforderlich und im Lichte der Anwendung des integrierten Abwägungsrahmens IAK bereits in einem frühen Stadium berücksichtigt werden.

b) Beurteilung und Position

Die Niederlande unterstützen das Ziel der Kommission, rechtliche Hindernisse für grenzüberschreitende Projekte auszuräumen. Sie stimmen mit der Kommission auch darin überein, dass es hierfür auf zwischenstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene bereits verschiedene effektive Mechanismen gibt.⁷ In diesem Sinne kann der Kommissionsvorschlag denn auch als Unterstützung der Linie betrachtet werden, die die Regierung seit ihrem Antritt verfolgt:

⁶ In dem Antrag ersuchte das Abgeordnetenhaus die Regierung zu prüfen, welche Rechtsetzungsvorschläge möglicherweise unverhältnismäßige Konsequenzen für die Grenzregionen haben könnten, für einige dieser Vorschläge die Auswirkungen eingehender zu untersuchen und auf der Grundlage der gesammelten Erfahrungen die Auswirkungen politischer Entscheidungen auf die Grenzregionen in den IAK-Rahmen für Politik und Rechtsvorschriften aufzunehmen. Der Antrag wurde am 5. Juni per Handzeichen von 145 Abgeordneten angenommen. Siehe: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z10410&did=2018D32053>

⁷ In den Erläuterungen zum Vorschlag merkt die Kommission an, dass es auf zwischenstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene bereits wirksame Mechanismen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit gibt. Für nähere Details verweist sie auf ihre Mitteilung vom 20. September 2017 (Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen), COM(2017) 534. In diesem Zusammenhang erwähnt die Kommission, dass auf zwischenstaatlicher Ebene der Nordische Ministerrat und die Benelux-Union Verfahren zur Ermittlung und Behebung bilateraler grenzbezogener Hemmnisse eingerichtet haben. Auf regionaler Ebene haben die Oberreihkonferenz oder das Greater Copenhagen and Skåne Committee institutionalisierte Lösungen entwickelt, wie ein lokales Hindernis ermittelt und darauf reagiert werden kann.

- Einkalkulierung möglicher Auswirkungen neuer Politik und neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen und
- Zusammenarbeit mit den Nachbarländern zwecks Realisierung effektiver grenzüberschreitender Governance-Strukturen, nicht nur für neue und bereits angelaufene Projekte, sondern auch für die Meldung, Identifizierung und Linderung oder gegebenenfalls Beseitigung möglicher Probleme für Grenzregionen aufgrund bestehender und neuer Rechtsvorschriften.

Die Niederlande knüpfen daran allerdings die Bedingung, dass Verhandlungen nicht zur Folge haben dürfen, dass die nationalen Kompetenzen der Mitgliedstaaten, etwa auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes, der sozialen Sicherung und der Steuern, beschnitten werden.

Nach Auffassung der Niederlande ist das Instrument einer Verordnung nicht geeignet, das von der Kommission angestrebte Ziel zu erreichen. Dieses Ziel – die Ausräumung rechtlicher Hindernisse bei grenzübergreifenden Projekten mittels individueller Maßnahmen – ließe sich der Regierung zufolge besser durch eine Richtlinie erreichen. Mit diesem Instrument wäre es nämlich möglich, die Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen Ziel (die Ausräumung rechtlicher Hindernisse bei grenzübergreifenden Projekten) zu verpflichten, ohne ihnen vorzuschreiben, auf welche Weise sie dieses Ziel realisieren sollen. Dies ermöglicht optimale Maßarbeit und stellt sicher, dass angesichts der Bemühensverpflichtung effektiv auf die Beseitigung grenzübergreifender Hindernisse hingewirkt wird. Wenn das Ziel wirklich darin besteht, den Grenzregionen Freiraum für Maßarbeit zu bieten, ist das Instrument der Richtlinie besser geeignet als eine Verordnung. Mit der von der Kommission vorgeschlagenen Verordnung lassen sich passgenaue Lösungen weitaus schwieriger realisieren, da sie eine feste Lösungsrichtung vorschreibt, nämlich einen Mechanismus, der es ermöglicht, die rechtlichen Bestimmungen eines benachbarten Mitgliedstaats anzuwenden.

Mit einer Richtlinie würden nicht nur die existierenden, sondern auch neue grenzübergreifende Mechanismen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in vollem Umfang respektiert und gefördert, was ganz im Einklang mit der vorgenannten Mitteilung der Kommission steht. Benachbarte Mitgliedstaaten können dann gemeinsam selbst entscheiden, auf welche Weise sie rechtliche Hindernisse bei grenzübergreifenden Projekten beseitigen wollen. Genau das ermöglicht Maßarbeit.

In der vorgeschlagenen Verordnung bleibt unklar, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um anstelle des vorgeschlagenen Mechanismus einen eigenen Mechanismus anwenden zu dürfen; dennoch zwingt sie die Mitgliedstaaten dazu, innerhalb eines Jahres eine Entscheidung zu treffen. Die Regierung hält diese Verpflichtung mit der sogenannten Freiwilligkeit des Vorschlags für unvereinbar. Sie wird sich darum dafür einsetzen, dass das angestrebte Ziel mithilfe des Instruments einer Richtlinie realisiert wird.

Sollten sich das Europäische Parlament und der Rat für das Instrument einer Verordnung entscheiden, bietet der vorgeschlagene Artikel 4 wie bereits erwähnt die Möglichkeit, einen eigenen Mechanismus anzuwenden, um rechtliche und administrative Hindernisse für die Durchführung gemeinsamer grenzübergreifender Projekte zu beseitigen. Die Niederlande

bevorzugen in diesem Fall die Nutzung der grenzüberschreitenden Governance-Strukturen, die derzeit gemeinsam mit den Nachbarländern entwickelt werden, ergänzend zu der Zusammenarbeit im Benelux-Rahmen und den Instrumenten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf lokaler Ebene, wie etwa die kommunale Arbeitsgemeinschaft Baarle.

Nach Auffassung der Regierung ist die einseitige Fokussierung auf die rechtlichen Hindernisse bei grenzübergreifenden Projekten nicht der richtige Ansatz, denn er geht – zumindest, was die niederländische Situation betrifft – an der Realität vorbei, aber auch an den vom Aktionsteam für grenzüberschreitende Wirtschaft und Beschäftigung vorgeschlagenen Lösungsrichtungen und an den Möglichkeiten, die die Benelux-Union bietet, etwa die Beseitigung von Hindernissen bei der Realisierung des grenzüberschreitenden Gewerbegebiets in Maastricht und Lanaken, dem sogenannten Albertknoop.

Die Regierung steht auch dem Geltungsbereich des Vorschlags kritisch gegenüber. Infolge der weiten Auslegung des Begriffs »rechtliches Hindernis« kann im Grunde jede Rechtsvorschrift, die sich auf die Planung oder Entwicklung, das Personal, die Finanzierung oder die Funktion eines gemeinsamen Projekts bezieht, unter den Kommissionenmechanismus fallen. Die Regierung wird die Kommission um eine Erläuterung hierzu bitten und auf eine klare Abgrenzung des Begriffs drängen.

Aus dem Vorschlag geht außerdem nicht klar hervor, ob damit auch die Möglichkeit geboten werden soll, nationale Unterschiede hinsichtlich des Arbeits- und Steuerrechts in den Mechanismus einzubeziehen. Dies gilt auch für Fragen auf dem Gebiet des Mindestlohns und der Renten. Wie bereits erwähnt knüpfen die Niederlande daran die Bedingung, dass die Verhandlungen nicht dazu führen dürfen, dass die nationalen Kompetenzen der Mitgliedstaaten, etwa auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes, der sozialen Sicherung und der Steuern, beschnitten werden.

Daher begrüßt die Regierung den Aufruf der Kommission an die Mitgliedstaaten, den sie letztes Jahr in ihrer Mitteilung zur Wachstumsstärkung formuliert hat, derartige Mechanismen ins Leben zu rufen, sofern es noch nichts Vergleichbares gibt. Auf diese Weise können maßgeschneiderte Lösungen realisiert werden. Die Abweichung oder Nichtanwendung von nationalen Rechtsvorschriften führt dazu, dass innerhalb und außerhalb der Grenzregionen unterschiedliches Recht gilt, was nicht mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit vereinbar ist und das Risiko der Rosinenpickerei in sich birgt. Unklar ist auch, welche Folgen es hat, wenn sich der eine Mitgliedstaat für einen eigenen, der Nachbarstaat aber für den Kommissionsmechanismus entscheidet.

Abgesehen davon bringt der Kommissionsmechanismus zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich. So müssen die Mitgliedstaaten bei Anwendung des in der Verordnung niedergelegten Mechanismus nationale Koordinierungsstellen einrichten, deren Arbeitsweise und Aufgabenbeschreibung in den Artikeln 5 bis 22 konkretisiert wird. Die Mitgliedstaaten sind

allerdings nicht zur Anwendung dieses Mechanismus – und damit auch nicht zur Einrichtung nationaler Koordinierungsstellen – verpflichtet. Schließlich gestattet es Artikel 4 Absatz 1 des aktuellen Kommissionsvorschlags den Mitgliedstaaten, in den Grenzregionen von eigenen Mechanismen Gebrauch zu machen (bilateral mit den Nachbarländern oder multilateral wie im Falle der Benelux-Union), um rechtliche Hindernisse für die Durchführung gemeinsamer grenzüberschreitender Projekte zu beseitigen. Diese Ausnahmebestimmung in Artikel 4 Absatz 1 beweist nach Auffassung der Regierung, dass das Instrument einer Verordnung zur Erreichung des angestrebten Ziels nicht verhältnismäßig ist.

Aus dem Vorschlag geht außerdem nicht klar hervor, welche Aspekte von Infrastrukturprojekten und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in den Geltungsbereich der Verordnung fallen. Ausgangspunkt müsste nach Auffassung der Regierung sein, dass die Entscheidung einer Gemeinde, Provinz oder nationalen Behörde eines Mitgliedstaats, eine DAWI in Auftrag zu geben und nach Artikel 14 AEUV, Protokoll Nr. 26 AEUV und Artikel 106 AEUV nach eigenem Ermessen zu gestalten (innerhalb des dafür nach den Regeln der Europäischen Kommission aus dem DAWI-Paket 2012 geltenden Rahmens, soweit anwendbar), auch von der Gemeinde bzw. anderen Behörde auf der anderen Seite der Grenze respektiert wird. So ist es für die Niederlande sehr wichtig, dass die Bereitstellung von Sozialwohnungen als DAWI anerkannt wird; auch auf den Gebieten Verkehr und Gesundheitswesen wurden DAWIs formuliert. Es besteht keine Klarheit darüber, ob dieser für die Niederlande wichtige Ausgangspunkt im Rahmen der vorgeschlagenen Verordnung umfassend respektiert wird.

c) *Erste Einschätzung des Kräftefelds*

Eine erste Bestandsaufnahme von Standpunkten der verschiedenen Mitgliedstaaten scheint zu ergeben, dass der Gedanke als solcher – die Beseitigung von grenzbedingten Problemen – auf Unterstützung stößt. Allerdings fragt man sich in verschiedener Hinsicht, ob er auf die vorgeschlagene Art und Weise umgesetzt werden sollte. Die Mitgliedstaaten haben insbesondere Fragen zur Freiwilligkeit der Anwendung des Kommissionsmechanismus. Die Kommission hat betont, dass die Anwendung des von ihr vorgeschlagenen Mechanismus freiwillig ist, dass jedoch, wenn er nicht angewendet wird, eine andere Maßnahme mit derselben Wirkung zum Einsatz kommen muss. Außerdem wünschen sich die Mitgliedstaaten, dass die Verordnung einen klaren Rahmen enthält, dem der eigene bestehende Mechanismus genügen muss. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten noch allgemeine Fragen zu möglichen rechtlichen Problemen, die sich aus dem Kommissionsmechanismus ergeben können. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Beurteilung hatte von den nationalen Parlamenten das schwedische bereits eine sogenannte »begründete Stellungnahme« mit einem negativen Subsidiaritätsurteil⁸ vorgelegt.

Selbstverständlich wird das Europäische Parlament auch einen Bericht zu der vorliegenden Verordnung veröffentlichen. Der niederländische Europaabgeordnete Matthijs van Miltenburg

⁸ Siehe: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20180373.do>

(D66/ALDE) wurde am 20. Juni vom Europäischen Parlament zum Berichterstatter über den Kommissionsvorschlag ernannt. Was die Zeitplanung für diesen Bericht angeht, müssen noch nähere Beschlüsse gefasst werden. Das Europäische Parlament will voraussichtlich noch dieses Jahr eine Stellungnahme zu dem Vorschlag der Kommission vorlegen.

4. Beurteilung der Befugnis, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

a) Befugnis

Die Regierung gibt ein positives Urteil ab; die EU ist nach Artikel 175 AEUV zur Vorlage eines Vorschlags befugt, der die spezifische Politik für die Regionen und die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts betrifft. Diese Grundlage eignet sich auch dazu, Probleme bei der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit anzugehen.

b) Subsidiarität

Die Regierung beurteilt den Aspekt der Subsidiarität des Vorschlags positiv. Mehrere Mitgliedstaaten (darunter die Benelux-Länder) haben individuelle, bilaterale oder sogar multilaterale Initiativen ergriffen, um rechtliche Hindernisse für grenzübergreifende Interaktionen auszuräumen. Diese Mechanismen existieren jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten und nicht für alle Grenzen jedes Mitgliedstaats. Aus diesem Grund bieten Maßnahmen auf Unionsebene einen klaren Mehrwert.

c) Verhältnismäßigkeit

Die Regierung beurteilt die Verhältnismäßigkeit des Vorschlags negativ. Sie misst der Freiwilligkeit der Entscheidung für einen Mechanismus zur Beseitigung rechtlicher und administrativer Hindernisse im grenzübergreifenden Kontext große Bedeutung bei. Das vorgeschlagene Instrument einer Verordnung ist einschneidender, als es zur Erreichung des angestrebten Ziels notwendig ist. Eine Richtlinie wäre besser geeignet. Vor diesem Hintergrund steht die Regierung, wie unter Punkt 3b dargelegt, der von der Kommission geplanten Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Entscheidung zwischen dem Kommissionenmechanismus und einem eigenen Mechanismus kritisch gegenüber.

5. Finanzielle Implikationen, Auswirkungen auf die Regulierungsdichte und Verwaltungsaufwand

a) Konsequenzen für den EU-Haushalt

Vorläufig sind keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt zu erwarten. Nach Auffassung der Niederlande sollten die benötigten EU-Mittel innerhalb des vom Rat vereinbarten Finanzrahmens des EU-Haushalts für 2014–2020 bereitgestellt werden, wobei dies einer wohlüberlegten Entwicklung des Jahreshaushalts nicht entgegenstehen darf. Die Haltung der Regierung zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) ist maßgeblich für die integrierte Abwägung des Mitteleinsatzes im Zeitraum nach 2020; die Niederlande wollen der Beschlussfassung über den nächsten MFR nicht vorgreifen.

b) Finanzielle Konsequenzen (einschl. personeller Konsequenzen) für das Reich und/oder nachgeordnete Gebietskörperschaften

Die finanziellen Konsequenzen für das Reich und/oder nachgeordnete Gebietskörperschaften hängen in wesentlichem Maße von der Frage ab, für welchen Mechanismus man sich entscheidet. Der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Mechanismus zieht die Einrichtung einer Koordinationsstelle nach sich, die mit finanziellen und personellen Konsequenzen verbunden ist. Die im Benelux-Rahmen bestehenden Mechanismen und die Pläne zur Einrichtung einer grenzüberschreitenden Governance-Struktur mit den Nachbarländern können die Kosten begrenzen. Eventuelle haushaltswirksame Folgen werden im Einklang mit den Regeln der Haushaltsdisziplin im Etat des sachlich zuständigen Ministeriums verbucht.

c) Finanzielle Konsequenzen (einschl. personeller Konsequenzen) für Unternehmen und Bürger

Der Mechanismus der Kommission soll die Belastung von Unternehmen und Bürgern verringern, indem er eine Lösung für die Konsequenzen unterschiedlicher Rechtsvorschriften in den Grenzregionen bietet. Auch, wenn man sich im Rahmen der vorgeschlagenen Verordnung für die Anwendung des bestehenden Benelux-Mechanismus und der geplanten grenzüberschreitenden Governance-Strukturen mit den Nachbarländern entscheidet, führt dies durch die Beseitigung der Auswirkungen unterschiedlicher Vorschriften zu einer Verringerung der Belastung von Unternehmen und Bürgern.

d) Konsequenzen mit Blick auf die Regulierungsdichte/den Verwaltungsaufwand für das Reich, nachgeordnete Gebietskörperschaften, Unternehmen und Bürger

Das Ziel des Vorschlags besteht in der Verringerung des Verwaltungsaufwands für Bürger und Unternehmen. Wie bereits dargelegt, kann der Vorschlag zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwands für Behörden führen.

e) Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit

Keine.

6. Rechtliche Implikationen

a) Konsequenzen für von nationalen und nachgeordneten Behörden erlassene Rechtsvorschriften und/oder Sanktionierung der Politik (einschl. Anwendung der »Lex silencio positivo«)

Die Konsequenzen für bestehende (politikfeldspezifische, allgemeine oder primärrechtliche) Rechtsvorschriften sind möglicherweise weitreichend, können aber nicht abgeschätzt werden, weil die Verordnung die Nichtanwendung bzw. Änderung nationaler oder dezentraler Vorschriften vorsieht, sofern dies für ein grenzüberschreitendes Projekt erforderlich ist. Wenn es wünschenswert erscheint, bereits im Vorfeld (Rechts-)Sicherheit über eventuelle Änderungen oder Abweichungen von Rechtsvorschriften zu schaffen, empfiehlt es sich, Durchführungsvorschriften zu dieser Verordnung zu formulieren. Schließlich ermöglicht die Verordnung die Anwendung ausländischer Vorschriften, die an die Stelle des geltenden nationalen oder dezentralen Rechts treten. Auch das in der Verordnung vorgesehene Verfahren

– das Abschließen einer unmittelbar anwendbaren Verpflichtung oder einer Erklärung – erfordert vorab (formell erlassene) Rechtsvorschriften, wenn man Sicherheit im Hinblick auf Gesetzesänderungen erhalten will.

b) *Delegierte Rechtsakte und/oder Durchführungsrechtsakte, einschl. Beurteilung durch die Niederlande*

Nach Artikel 7 Absatz 2 muss die Kommission einen Durchführungsrechtsakt in Bezug auf die von der Kommission einzurichtende und zu pflegende Datenbank über alle Verpflichtungen und Erklärungen erlassen. Außerdem muss der Durchführungsrechtsakt Regelungen bezüglich der Formulare enthalten, die für die Übermittlung von Informationen über die Umsetzung und Nutzung des Mechanismus von grenzübergreifenden Koordinierungsstellen zu verwenden sind. Was den Erlass dieses Durchführungsrechtsakts angeht, verweist Artikel 7 Absatz 2 auf das in Artikel 23 Absatz 2 genannte Beratungsverfahren. Die Regierung ist der Ansicht, dass der vorgeschlagene Durchführungsrechtsakt das für diese Angelegenheit geeignete Mittel ist (Ausschussverfahren). Sie hält in diesem Zusammenhang das Prüfungsverfahren für das besser geeignete Instrument. Alles in allem betrachtet sie den Durchführungsrechtsakt für diese Angelegenheiten als geeignetes Mittel, da er darauf abzielt, die Verordnung auf einheitliche Weise umzusetzen.

c) *Vorgeschlagene Implementierungsfrist (bei Richtlinien) bzw. vorgeschlagenes Datum des Inkrafttretens (bei Verordnungen und Entscheidungen) mit Kommentar zur Durchführbarkeit*
Insbesondere Länder, in denen momentan kein Mechanismus zur Beseitigung grenzübergreifender Hindernisse existiert, haben in der Praxis kaum die Möglichkeit, innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Verordnung einen eigenen effektiven Mechanismus zu entwickeln. In diesen Fällen läuft die von der Verordnung grundsätzlich gebotene Entscheidungsfreiheit ins Leere, was die Erarbeitung maßgeschneiderter Lösungen erschwert und im Widerspruch zu der Absicht steht, mit der Verordnung gerade keinen »one size fits all«-Ansatz auferlegen zu wollen.

Vorgeschlagen wird, die Anwendung der Verordnung sollte ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten anlaufen. Dieser Zeitraum ist zu kurz, wenn Durchführungsvorschriften erlassen werden (siehe unter a). Für ein derartiges Rechtsetzungsverfahren müssen mindestens zwei Jahre zur Verfügung stehen. Wenn eine Governance-Struktur zum Zuge kommt, genügt auch ein Jahr.

d) *Plädoyer für eine Evaluierungs-/Auslaufklausel*

Fünf Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung muss die Kommission über die Anwendung der Verordnung Bericht erstatten. Die Regierung unterstützt diese Berichterstattungspflicht, die der Beurteilung der Effektivität und des Mehrwerts des Instruments sowie der Prüfung einer möglichen Vereinfachung dient. Fünf Jahre nach Inkrafttreten ist allerdings recht früh, angesichts der Tatsache, dass die Verordnung erst ein Jahr (nach Ansicht der Niederlande: 2 Jahre) nach Inkrafttreten auch angewendet werden soll.

7. Implikationen für die Durchführung und/oder Durchsetzung

Wenn Hindernisse aufgrund der Verordnung beseitigt werden sollen, müssen die betroffenen Durchführungsstellen ihre Strategie und ihre Durchsetzungspraxis anpassen. Das hat zur Folge, dass für dieses eine Projekt eine andere Strategie verfolgt werden muss als für den Rest des Gebiets (Differenzierung).

8. Implikationen für Entwicklungsländer

Keine.