

024466/EU XXIV.GP
Eingelangt am 17/12/09

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.12.2009
KOM(2009) 675 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

**26. JAHRESBERICHT ÜBER DIE KONTROLLE DER ANWENDUNG DES
GEMEINSCHAFTSRECHTS (2008)**

{SEK(2009) 1683}
{SEK(2009) 1684}
{SEK(2009) 1685}

BERICHT DER KOMMISSION

26. JAHRESBERICHT ÜBER DIE KONTROLLE DER ANWENDUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS (2008)

1. EINLEITUNG

In ihrer Mitteilung „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“¹ von 2007 kündigte die Kommission an, sich in ihrem Jahresbericht stärker auf die Behandlung strategischer Probleme, die Bewertung der Rechtsanwendung sowie Prioritäten und Planung künftiger Arbeiten zu konzentrieren. Der letztjährige Bericht² konzentrierte sich auf ein breites Spektrum aktueller Themen, bereichsspezifischer Herausforderungen sowie vorrangiger Maßnahmen in Form von Präventivmaßnahmen, Maßnahmen zur Verwaltung des *Acquis*, Problemlösungen für die Bürger, Behandlung von Verstößen und neue Rechtsvorschriften, die sich aus dem Rechtsetzungsprozesses ergeben.

In diesem Jahr enthält der Bericht eine größere Auswahl und ausführlichere Kommentare zu verschiedenen Bereichen auf der Grundlage der genaueren Darstellung des diesem Bericht beigefügten Begleitdokuments „Situation in den einzelnen Sektoren“. Der Bericht bezieht sich vor allem auf die im Rahmen des EG-Vertrags ergriffenen Maßnahmen. Maßnahmen im Rahmen des Vertrags von Lissabon werden in künftigen Berichten behandelt. Eine Mitteilung über die Anwendung von Artikel 260 des *Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union* betreffend die Möglichkeit der Kommission, den Gerichtshof anzurufen, um finanzielle Sanktionen gegen einen Mitgliedstaat zu verhängen, ist für 2010 geplant.

2. ALLGEMEINE ANGABEN

2.1. Einleitung

Entsprechend dem EG-Vertrag sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Die Kommission wacht über die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts. Ende 2008 wurden die Vorschriften des EG-Vertrags durch die in den 27 Mitgliedstaaten geltenden rund 8 200 Verordnungen und knapp 1 900 Richtlinien ergänzt.

2.2. Beschwerden und Vertragsverletzungsverfahren

Dem Prozess der Vertragsverletzungsverfahren kommt eine wesentliche Rolle bei der korrekten Anwendung des Rechts zu. Die jüngsten Zahlen zeigen, dass rund 68 % der Beschwerdefälle vor dem ersten förmlichen Schritt eines Vertragsverletzungsverfahrens abgeschlossen werden. Rund 84 % aller auf einer Beschwerde basierenden Vertragsverletzungsverfahren werden vor einer mit Gründen versehenen Stellungnahme abgeschlossen und rund 94 % vor einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs.

¹ KOM(2007)502.

² KOM(2008)777.

Ein Vergleich der Zeiträume 1999-2003 mit 1999-2007 ergibt, dass die durchschnittliche Verfahrenszeit vom Anlegen einer Akte bis zur Anrufung des Gerichtshofs nach Artikel 226 EGV von rund 27 auf 24 Monate zurückgegangen ist. Die Zeit für die Bearbeitung von Fällen wegen fehlender oder verspäteter Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen beträgt nach wie vor rund 14 Monate. 2008 kam es zu keiner erneuten Anrufung des Gerichtshofs nach Artikel 228 EGV. 2007 waren es sieben Fälle.

Ende 2008 bearbeitete die Kommission mehr als 3 400 Beschwerden bzw. Verstöße. Die Gesamtzahl der bearbeiteten Fälle stieg gegenüber 2007 um etwas weniger als ein Prozent; die Zahl der Verfahren wegen Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen sank um 15 %. Auf Beschwerden entfielen 54% aller bearbeiteten Vorgänge; ihr Anteil an allen Fällen mit Ausnahme verspäteter Umsetzungsmaßnahmen betrug 64%. Gegenüber 2007 bedeutet dies einen Anstieg um 9%. Die Zahl der Verfahren von Amts wegen, die Ende 2008 geprüft wurden, ging um 3 % zurück.

Durchschnittlich 55% der für 2008 insgesamt erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen erfolgten verspätet, gegenüber 64 % für 2007, wobei die Anzahl der 2008 umzusetzenden Richtlinien erheblich geringer ausfiel.

2.3. Petitionen

Die Anzahl der Petitionen an das Europäische Parlament im Zusammenhang mit der korrekten Anwendung des Gemeinschaftsrechts hängt davon ab, wie Bürger, Unternehmen und die Zivilgesellschaft ihre Bedenken in dieser Hinsicht äußern. Selbst wenn die meisten Petitionen keine Verletzungsverfahren betreffen oder auslösen, bieten sie Parlament und Kommission nützliche Informationen über die Wünsche und Erwartungen der Bürger.

Im Bereich Umwelt ging eine konstant hohe Zahl von Petitionen, insbesondere im Hinblick auf die Abfallwirtschaft, ein. Im Bereich Verkehr entfiel eine sehr hohe Anzahl von Petitionen auf die Sicherheit im Straßenverkehr. Im Bereich Binnenmarkt betraf fast die Hälfte der eingereichten Petitionen die Anerkennung von Abschlüssen. Im Bereich Steuern und Zölle ist der bei weitem häufigste Gegenstand von Petitionen die Pkw-Besteuerung.

Eine große Anzahl von Petitionen ging auch im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit ein, insbesondere im Zusammenhang mit der fehlerhaften Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Bereich des Grenzschutzes (Schengener Grenzkodex), der Freizügigkeit der Personen und der Grundrechte.

3. AKTUELLE PROBLEME BEI DER AUSFÜHRUNG, VERWALTUNG UND DURCHSETZUNG DES RECHTSETZUNGSPROZESSES

3.1. Einleitung

Das Gemeinschaftsrecht entwickelt sich im Laufe der Zeit entsprechend den Erfahrungen bei seiner Anwendung, den Urteilen zu seiner Auslegung, den technischen Entwicklungen, den steigenden Effizienz-Erwartungen und den veränderten politischen Zielen. Der Prozess der Änderung der Gesetzgebung erfolgt in Phasen, zu denen auch Überprüfung und Konsultation zählen, die zu Legislativvorschlag, Annahme, Umsetzung, Anwendung, Verwaltung und Durchsetzung sowie zu einer weiteren Überprüfung und Konsultation führen. Da sich jeder Bereich durch eine unterschiedliche Kombination von Elementen auszeichnet, können Rechtsetzungsprozesse zwei bis zwanzig Jahre dauern.

In den folgenden Abschnitten werden einige zentrale Aspekte der Durchführung, Verwaltung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts unter Angabe des Beitrags, den sie zum Rechtsetzungsprozess leisten, aufgeführt. Ergänzt werden sie durch markante Beispiele aus den Bereichen, die im Begleitdokument „Rechtsetzungsprozess - Beispiel Sektoren“³ genauer beschrieben werden.

3.2. Verspätete Umsetzung und Berichterstattung - verstärkte Durchführungsplanung und vorbeugende Maßnahmen

Die verspätete Umsetzung von Richtlinien ist nach wie vor ein vielschichtiges und weitreichendes Hindernis für die fristgerechte Anwendung des Rechts. 55 % der erforderlichen Umsetzungen erfolgten 2008 verspätet. Viele Fälle zogen sich über zwei und mehr Jahre hin. Der rund vier Jahre dauernde Rechtsetzungsprozess für die Annahme und Umsetzung wird somit regelmäßig ausgedehnt, manchmal um Jahre. Durch diese Verzögerung wird die Fähigkeit der EU, effizient auf die Interessen der Bürger und Wirtschaftsteilnehmer zu reagieren, beeinträchtigt. Sie schwächt die Kohärenz des Rechtssystems und beeinträchtigt die Rechtssicherheit, die Transparenz und den fairen Wettbewerb. Folgemaßnahmen zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Anwendung der Rechtsvorschriften verzögern sich. Die Situation hat sich im vergangenen Jahr verbessert, aber einhergehend mit der 15 %-igen Verbesserung im Rahmen der EU-25 gab es eine 40 %-ige Verringerung des Umfangs der erforderlichen Umsetzungen. Im Binnenmarktanzeiger Nr. 19 wurde festgestellt, dass im Mai 2009 bei 22 Richtlinien die Umsetzungsfrist bei über zwei Jahren lag, wobei jeweils bis zu fünf Mitgliedstaaten die Umsetzung noch nicht abgeschlossen hatten.

Neben der verspäteten Umsetzung gibt es das Problem, dass auch andere Arten der in Richtlinien vorgesehenen Notifizierung verspätet eingehen. Beispielsweise mussten im Bereich „Klimawandel – Emissionshandel“ gegen viele Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen der verspäteten Mitteilung der nationalen Zuteilungspläne für die Jahre 2008-2012 eingeleitet werden. Folglich wurden weitere Arbeiten zur Weiterentwicklung der Umsetzung des bestehenden *Acquis* und seiner Änderung aufgehalten. Diese späte Meldung trug wesentlich zur Verzögerung der nächsten Schritte bei, die für die Verwirklichung der für 2020 gesetzten Ziele erforderlich sind.

Um eine verspätete Umsetzung zu vermeiden und eine ordnungsgemäße Umsetzung zu gewährleisten, wurde in den letzten Jahren zunehmend Rückgriff genommen auf Präventivmaßnahmen in Form von Expertentreffen und einem bilateralen Dialog Kommission/Mitgliedstaat über die Umsetzung und Anwendung, wodurch die Möglichkeit, eventuelle Probleme zu lösen, bevor sie rechtlich fixiert werden, verbessert wird. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben sich der Umsetzung und Anwendung des Rechts erneut verpflichtet, um besser gewährleisten zu können, dass ihre Ziele erreicht werden. Ein wichtiges Beispiel ist das aktuelle Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie. Ein ausführlicher und umfassender Umsetzungsplan bildete 2008 die Grundlage für mehr als 30 bilaterale Treffen mit den Mitgliedstaaten und 13 Sitzungen der Expertengruppe zur Umsetzung und Anwendung des Binnenmarkt-Informationssystems, wodurch ein direkter Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ermöglicht wird.

³ SEK(2009) 1683.

Häufig werden auch Leitlinien erarbeitet, um die Umsetzung und Anwendung der neuen Rechtsvorschriften zu unterstützen, wie dies in wesentlichem Maße im Rahmen der REACH-Verordnung der Fall war. Verzeichnisse mit Antworten auf häufig gestellte Fragen werden im Internet veröffentlicht, beispielsweise zu Richtlinien über gefährliche Zubereitungen, Sprengstoffe und Düngemittel.

Besondere Aufmerksamkeit sollte die Kommission bei der Vorbereitung bzw. Parlament und Rat bei der Verabschiedung neuer Rechtsvorschriften den Umsetzungs- und Durchsetzungsfragen widmen, um die frühzeitige und korrekte Anwendung der Vorschriften zu gewährleisten. Eine Überprüfung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch das Europäische Parlament und Kontakte zu den nationalen Parlamenten könnten auch zu besseren Ergebnissen führen. Bei interinstitutionellen Gesprächen sollten die entsprechenden Methoden festgelegt werden, um bessere Ergebnisse zu gewährleisten.

3.3. Anwendung und Verwaltung des Rechtsrahmens

Die Verabschiedung neuer EU-Rechtsvorschriften steht oft am Anfang und nicht am Ende eines Prozesses. Rahmengesetzgebung erfordert Umsetzungsmaßnahmen. Die wissenschaftliche und technische Entwicklung führt zu neuen Arbeitsmethoden. Vorabinformationen über mögliche neue Rechtsvorschriften auf einzelstaatlicher Ebene können dazu beitragen, neue Hindernisse für die Freizügigkeit zu vermeiden. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sind am besten geeignet, für eine gute Verwaltung der Anwendung der Rechtsvorschriften zu sorgen, indem sie Umsetzungs- und Anwendungsfragen regelmäßig überprüfen.

Beispielsweise dehnten die ersten in den 1970er, 1980er und 1990er Jahren verabschiedeten Richtlinien über den Pestizidgehalt von Pflanzenschutzmitteln schrittweise den Geltungsbereich der EU-Vorschriften auf Pestizidrückstände bei verschiedenen Kulturen aus. Dieser Prozess umfasste umfangreiche zusätzliche Umsetzungsmaßnahmen. Vor Verabschiedung der Verordnung (EG) Nr. 396/2005⁴ zur Konsolidierung und Vereinfachung des *Acquis* wurden von Mitte 1993 bis Mitte 1997 sechs Umsetzungsrichtlinien des Rates und in den folgenden zehn Jahren weitere 60 Richtlinien der Kommission angenommen.

Parallel dazu erfolgte die schrittweise Umsetzung der Richtlinie 91/414/EWG⁵ über die Bewertung, Vermarktung und Verwendung von Pflanzenschutzmitteln durch in den Jahren 1992, 2000, 2002 und 2004 angenommene Programme, die 2006 zu einem Kommissionsvorschlag für eine Verordnung zur Konsolidierung und Weiterentwicklung des *Acquis*⁶.

Es gibt andere Möglichkeiten als Ausschussarbeit, in deren Rahmen die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geregelt wird. Hierzu gehören Bestimmungen, die die Vorabmeldung von Verordnungsentwürfen und Verfahren für Folgemaßnahmen bei festgestellten Problemen

⁴ Verordnung (EG) Nr. 396/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Februar 2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs und zur Änderung der Richtlinie 91/414/EWG des Rates (ABl. L 70 vom 16.3.2005, S. 1).

⁵ Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. L 230 vom 19.8.1991, S. 1).

⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (SEK(2006) 930 und SEK(2006) 931).

erfordern. Allein im Bereich der technischen Normen für Waren und Dienste der Informationsgesellschaft⁷ wurden 2008 über 630 Mitteilungen sowie fast 200 Beiträge der Kommission und knapp über 180 Beiträge der Mitgliedstaaten behandelt.

3.4. Inspektionen und Kontrollen - Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten

Kontrollen und Berichte der Mitgliedstaaten und der Kommission können auch eine wichtige Rolle bei der Bewertung spielen, inwieweit die Ziele vor Ort erreicht werden, wobei verschiedene Arten von Problemen benannt werden, die entweder durch Managementverfahren, Vertragsverletzungsverfahren oder Gesetzesänderungen angemessen behandelt werden.

Beispielsweise sahen die EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Luftsicherheit in den frühen 2000er Jahren die Entwicklung nationaler Sicherheitsprogramme für die Zivilluftfahrt gemäß gemeinsamen grundlegenden Normen sowie Audits von Seiten der Mitgliedstaaten und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission vor. Das umfangreiche Programm der durchgeführten Kontrollen trug zu einer um schätzungsweise 16 % verbesserten Konformität bei. Gleichzeitig wurde die Notwendigkeit einer weiteren Harmonisierung, Klärung und Vereinfachung festgestellt. Parlament und Rat verabschiedeten daher 2008 eine weitere Änderung der Rechtsvorschriften, die zu weiteren Verbesserungen bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften und der Festlegung von Grundprinzipien für eine weit reichende Palette von Sicherheitsprogrammen und internen Qualitätskontrollen führten, die von Flughafenbetreibern, Luftfahrtunternehmen und anderen für die Anwendung von Sicherheitsmaßnahmen zuständigen Einrichtungen zu übernehmen waren. Parallel dazu dehnte die Kommission die Begutachtung unter Fachkollegen auf das Untersuchungsprogramm aus, um ihre Untersuchungsmethoden zu verbessern.

Ein weiteres Beispiel ist im Bereich der Lebensmittelsicherheit die Arbeit des Lebensmittel- und Veterinäramts, das 256 Prüfungen und Inspektionen im Jahre 2008 ansetzte, um wirksame Kontrollsysteme zu gewährleisten und die Einhaltung der EU-Standards innerhalb der EU sowie in Drittländern in Bezug auf deren Ausfuhren in die EU zu bewerten.

3.5. Anhörung der Interessenvertreter, Beschaffung von Informationen und Berichterstattung entsprechend der Entwicklung der Rechtsvorschriften

Eine Reihe von Verfahren wird angewendet, um Informationen über die Auswirkungen der Rechtsvorschriften vor Ort zu beschaffen, und zu überprüfen, ob die Ziele erreicht werden.

Im Bereich Klimawandel schlug die Kommission im Januar 2008 beispielsweise ein verbessertes und erweitertes EU-Treibhausgas-Emissionshandelssystem vor. Der Vorschlag war das Ergebnis umfassender Konsultationen der Interessenvertreter während der ersten Handelsperiode von 2005-2007. Diese bestätigten das Fehlen überprüfter Emissionsdaten zur Unterstützung der ursprünglichen nationalen Zuteilungspläne, was zu einer übermäßigen Zahl von Zertifikaten und einigen Fällen von Gewinnmitnahmen für die Industrie, die den Verbrauchern kostenlose Emissionszuweisungen in Rechnung stellten, äußerst unterschiedlichen Zuteilungsmethoden und -niveaus in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie zu einem zu langen und komplexen Genehmigungsverfahren der nationalen Zuteilungspläne

⁷ In Richtlinie 98/34/EG werden ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und die Regelungen für die Dienste der Informationsgesellschaft festgelegt.

durch die Kommission führte. Der Vorschlag von 2008 zur Änderung der Rechtsvorschriften verfolgt daher einen vollständig harmonisierten Ansatz für eine EU-weite jährlich schrumpfende Obergrenze für Zertifikate, der auf eine Reduktion der Emissionen um 21 % für den Zeitraum 2005-2020 sowie die Einführung von Versteigerungen als Hauptmethode für die Zuteilung von Zertifikaten abzielt.

Ein weiteres Beispiel betrifft verspätete Zahlungen im Rahmen von Handelsgeschäften. Hierzu äußerte das Europäische Parlament 1994 anfängliche Bedenken, die 1995 zu einer Empfehlung der Kommission im Hinblick auf eine nichtlegislative Möglichkeit der Verbesserung führten. Nach einem weiteren Konsultationsprozess, der das Fehlen nennenswerter Fortschritte bestätigte, schlug die Kommission eine Richtlinie vor, die 2000 angenommen wurde. Ein Bericht aus dem Jahr 2006 führte zu einer Studie, einer Anhörung des Europäischen Unternehmens-Testpanels und 2008 zu der öffentlichen Konsultation „Ihre Stimme in Europa“. Die Ergebnisse sowie die gleichzeitig von Interessengruppen in den Mitgliedstaaten durchgeführten Erhebungen bestätigten die Notwendigkeit einer weiteren Straffung der Vorschriften, die die Kommission 2009 vorschlug.

Bei der integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sah die ursprüngliche Richtlinie von 1996 ein zehnjähriges Umsetzungsprogramm zur Erteilung von Genehmigungen für Industrieanlagen bei Anwendung der bestverfügbaren Methoden zur Kontrolle von Schadstoffemissionen vor. 1999 sandte die Kommission den Mitgliedstaaten einen Fragebogen, um 2003 Bericht über den Umsetzungszeitraum 2000-2002 zu erstatten. Die Ergebnisse führten zum Bericht der Kommission für 2005. Dabei wurden erhebliche Verzögerungen bei der Umsetzung, ein Mangel an ausreichender Klarheit in der Gesetzgebung und die Notwendigkeit einer verstärkten Koordination und schnelleren Umsetzung und Konsolidierung der Rechtsvorschriften deutlich, was zur Entwicklung eines Aktionsplans für die Durchführung führte.

Im Laufe der Jahre 2006 und 2007 nahm die Kommission eine weitere Überprüfung der Umsetzung mit allen Beteiligten auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2003-2005 sowie eine Reihe zusätzlicher externer Analysen vor. Die Ergebnisse zeigten deutlich, dass eine Überarbeitung der Rechtsvorschriften notwendig war. Daher hat die Kommission im Dezember 2007 einen Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über Industrieemissionen verabschiedet, um die bestehenden Rechtsvorschriften zu konsolidieren, zu erweitern und zu klären, die Emissionsgrenzwerte zu verschärfen und die Überwachung und Durchsetzung zu intensivieren. Der Aktionsplan zur Umsetzung wurde ebenfalls aktualisiert, wozu eine stärker harmonisierte Datenerhebung und -auswertung sowie einfachere Entscheidungsverfahren gehören. Hierdurch ergab sich ein Rahmen für die vollständige Umsetzung der bestehenden Vorschriften bis 2012. Danach dürfte sich die Aufmerksamkeit auf die Umsetzung der geplanten neuen Rechtsvorschriften konzentrieren.

3.6. Verwaltung von Rechtsvorschriften durch Sachverständigengruppen

Präventivmaßnahmen werden ergriffen, um die fristgerechte und korrekte Anwendung des Rechts zu gewährleisten und somit die Notwendigkeit von Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden. Die tägliche Verwaltung des *Acquis* mit Hilfe von rund 250 Ausschüssen und 1 000 Sachverständigengruppen sowie die Umsetzung und technische Aktualisierung der Arbeit tragen dazu bei, die Aktualität und praktische Durchführbarkeit des gemeinschaftlichen Besitzstands zu bewahren, die Lösung von Problemen, die ansonsten Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens werden könnten, und die Regelung laufender Vertragsverletzungsverfahren zu erleichtern.

3.7. Problemlösungen für Bürger, Unternehmen und Interessengruppen der Zivilgesellschaft

Viele Fragen der Auslegung und praktischen Anwendung des Rechts können durch die Arbeit der Sachverständigen der Kommission und der Mitgliedstaaten in den Ausschüssen und Sachverständigengruppen schnell und effizient und mit EU-weiter Wirkung behandelt werden. Einfache horizontale Instrumente wie SOLVIT und EU-Pilot sind ebenfalls darauf ausgelegt, schnell und direkt die individuellen Probleme der Bürger, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft mit dem für sie geltenden Gemeinschaftsrecht zu lösen.

Andere sektorspezifische Instrumente wie Rechnungsabschlüsse in der Landwirtschaft, die sicherstellen, dass finanzielle Unterstützungszahlungen von einer bestätigten Einhaltung der Vorschriften abhängen, haben sich als wirksame Durchsetzungsmethode in bestimmten Bereichen des *Acquis* bewährt. Es gibt auch Mechanismen in sektoralen EU-Rechtsvorschriften, die den Wirtschaftsakteuren Rechtsmittel gegen die nationalen Behörden an die Hand geben. Hierzu gehören Einspruchsmöglichkeiten für Betreiber von Telekommunikationsdiensten gegen Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden im Bereich der elektronischen Kommunikation. Die Bestimmungen über Rechtsmittel im öffentlichen Beschaffungswesen sind zum Teil auf die anhaltend hohe Anzahl der bei der Kommission eingehenden Beschwerden und die sich daran anschließenden Vertragsverletzungsverfahren wegen Nicht-Beachtung der Gemeinschaftsvorschriften in einzelnen Ausschreibungsverfahren zurückzuführen. Diese Rechtsmittel bieten den betreffenden Unternehmen eine direktere und fristgerechtere Möglichkeit des Widerspruchs als von der Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren, die sich ihrem Wesen nach nicht mit den Interessen der Parteien am eigentlichen Ausschreibungsverfahren befassen.

Einige Rechtsvorschriften der Gemeinschaft beinhalten auch die Garantie des Rechtsbehelfs zwischen Bürgern und Unternehmen. Beispielsweise führten das Wachstum und die Diversifizierung der elektronischen Kommunikationsdienste und die wachsende Zahl von Dienstleistern im Rahmen der Universaldienst-Richtlinie zur Einführung eines Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Dienstleistern, der flexibler, kostengünstiger und weniger formal ist als ein Gerichtsverfahren. Die Stärkung der Verbraucherrechte bei verspäteten Abflügen oder Annullierungen im Luftverkehr sind weitere Beispiele. Die EU-Umweltvorschriften sehen bereits Überprüfungsmechanismen vor, wenn erforderliche Umwelt-Informationen oder öffentliche Anhörungen im Zusammenhang mit Umweltverträglichkeitsprüfungen und Genehmigungen in Bezug auf die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung verweigert werden.

Die Wirksamkeit dieser Systeme wird überwacht und ist Gegenstand regelmäßiger Berichte. Der erste EU-Pilot-Evaluierungsbericht ist in Vorbereitung.

3.8. Die Funktion von Vertragsverletzungsverfahren

Die Kommission kann auf der Grundlage verschiedener Arten von Beschwerden ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Bei einer großen Anzahl von Verfahren geht es um Verzögerungen bei der Mitteilung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Richtlinien. Diese Verfahren dauern im Allgemeinen nicht länger als einige Monate, können aber zu einer verbindlichen gerichtlichen Entscheidung und zur Verhängung finanzieller Sanktionen führen, falls sich die Umsetzung weiterhin verzögert. Die große Mehrzahl der Fälle wird vor einem ersten Urteil des Gerichtshofs abgeschlossen. Zur Verwaltung dieser Verfahren ist ein großer Arbeitsaufwand erforderlich.

Vertragsverletzungsverfahren werden ebenfalls bei mangelnder Übereinstimmung der Gesetze oder Verordnungen der Mitgliedstaaten und bei schlechter Verwaltungspraxis angewendet. Das Aufspüren möglicher Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht durch die Kommission erfolgt, je nach Funktion der Europäischen Kommission, in vielfältiger Manier. Zu diesen Funktionen gehören ihre eigene Arbeit zur Überprüfung der Übereinstimmung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Richtlinien, die Arbeit in Ausschüssen und Sachverständigengruppen zur Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts, Schreiben und Beschwerden von Bürgern, Unternehmen und Interessengruppen der Zivilgesellschaft sowie die Arbeit mit den Mitgliedstaaten, die Berichte über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts erstellen.

Die Kommission hat bei der Verwaltung möglicher Verstöße, die ihr zur Kenntnis gelangen, für Kohärenz, Effizienz und eine gerechte Behandlung der Mitgliedstaaten zu sorgen. Die Kommission hat zu prüfen, ob es eher gerechtfertigt ist, gezielte Maßnahmen zu einzelnen potenziellen Verstößen, die ihr zur Kenntnis gebracht wurden, zu ergreifen, oder Parallel- bzw. Sammelverfahren einzuleiten, die verschiedene Rechts- und Sachverhalte abdecken und ihre Position stärken können. Sie hat abzuschätzen, welche die zu einem bestimmten Zeitpunkt angesichts des Umfangs und der Vielfalt der anstehenden Probleme am besten geeignete Handlungsweise ist, und dabei die Folgen zu berücksichtigen, die sich daraus für den Zeitpunkt eines etwaigen Rückgriffs auf ein Vertragsverletzungsverfahren ergeben.

Die Erfahrung zeigt, dass es häufig effizienter und gerechter ist, wiederkehrende oder weit verbreitete Probleme durch ein systematischeres Vorgehen zu beheben. Beispiele für systemische Verstöße, gegen die die Kommission im Bereich Umweltschutz vorgegangen ist bzw. vorgeht, werden in der Mitteilung der Kommission über die Umsetzung des Umweltrechts der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahr 2008 erläutert⁸. Hierzu gehören die Nichteinhaltung von Badegewässer- und Trinkwasserstandards sowie Versäumnisse, kommunale Abwässer aufzufangen und aufzubereiten, die Duldung illegaler Müllentsorgung und die Nichtbeachtung von Jagdvorschriften oder Ausnahmebedingungen im Bereich Umweltschutz.

Wiederkehrende oder weit verbreitete Probleme können auch auf mangelnde Klarheit in der Rechtsetzung hinweisen. In solchen Fällen sind Änderungen der Rechtsvorschriften unter Umständen sinnvoller als Durchsetzungsmaßnahmen. Eine Änderung der Rechtsvorschriften kann darüber hinaus den Vorteil einer Weiterentwicklung des Rechts bieten. Selbst wenn die Auslegung des Rechts in einem Urteil des Gerichtshofs in einer bestimmten Sache zu weitergehenden Folgen für andere Mitgliedstaaten führt, können sich Folgemaßnahmen der Kommission im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren gegen mehrere Mitgliedstaaten als längeres und komplexeres rechtliches Verfahren mit vielfältigeren und weniger transparenten Ergebnissen erweisen als eine Änderung der Rechtsvorschriften, die zusätzliche Garantien im Hinblick auf Klärung und Zugänglichkeit beinhalten kann.

Gleichermaßen kann ein koordiniertes Vorgehen seitens der Kommission und der Mitgliedstaaten ebenfalls eine effiziente, einheitliche und integrative Möglichkeit darstellen, die breite Palette der sich stellenden Probleme zu lösen, während Vertragsbestimmungen in der Regel direkt und effizient mithilfe von Vertragsverletzungsverfahren durchgesetzt werden. Beispielsweise kann sich aufgrund der Vielfalt der Dienstleistungswirtschaft und der Komplexität der Probleme, die bisweilen in äußerst unterschiedlichem Rahmen auftreten, ein

⁸ KOM(2008)773.

harmonisierter Ansatz als ungeeignet erweisen, während die direkte Durchsetzung der Vertragsbestimmungen einen Einzelfallansatz erfordert. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat daher 2006 die Dienstleistungsrichtlinie angenommen, um die im EG-Vertrag verankerten Kriterien für die Niederlassungsfreiheit und die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen zu kodifizieren und zu spezifizieren, und um eine umfassende Überprüfung der Genehmigungsverfahren und der rechtlichen Bedingungen für den Zugang zu bzw. die Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten in den Mitgliedstaaten zu bewirken. Ähnliche Überlegungen führten 2008 zur Annahme der im „Binnenmarktpaket für Güter“ vorgeschlagenen Legislativmaßnahmen, zu denen die Verordnung über die verfahrensrechtlichen Aspekte der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung für den freien Warenverkehr gehörte. Diese Maßnahmen schließen eine parallele Fortsetzung der unmittelbaren Durchsetzung von Vertragsbestimmungen im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren selbstverständlich nicht aus.

In jedem Fall sollte der Rückgriff auf Vertragsverletzungsverfahren nicht automatisch erfolgen, da diese nicht immer in einem streng festgelegten Zeitrahmen verwaltet werden können. Dieser wird allein durch den Kontext jedes einzelnen Dossiers bestimmt. Sie sind eher im größeren Zusammenhang folgender Überlegungen anzuwenden: Möglichkeit der Wahl schnellerer und effizienterer Wege zur Lösung der Probleme, allgemeine Rechtssicherheit in dem betreffenden Bereich, parallele Probleme in anderen Mitgliedstaaten, die die Frage einer fairen Behandlung und möglichst effizienter Mittel zur Erreichung der übergeordneten Ziele des Gemeinschaftsrechts aufwerfen.

3.9. Vereinfachung der Rechtsvorschriften für eine bessere Rechtsetzung

Die Kommissionsagenda über „Bessere Rechtsetzung – Vereinfachung“ hat auch zu Änderungen der Rechtsvorschriften geführt, um die Kosten für Erzeuger zu verringern, die Transparenz und den Zugang zum Markt zu erhöhen und die Rechtsvorschriften zu präzisieren. Beispielsweise führte das Programm „Bessere Rechtsetzung“ im Bereich der Bauprodukte zu einer breit angelegten Konsultation über die Funktionsweise der in den späten 1980er Jahren erlassenen Richtlinie. Dies wiederum führte zu einer umfassenden Reform, in deren Rahmen das Verständnis und der Zugang verbessert, die mit der Einhaltung der Vorschriften verbundenen Kosten reduziert sowie Klarheit und Effizienz, insbesondere für kleine Hersteller, erhöht wurden. Die Reform konzentrierte sich auf die Bereitstellung von Informationen über den Wirkungsgrad des Produkts, die Verdeutlichung der Garantien aufgrund der CE-Kennzeichnung, die Entwicklung strengerer Kriterien für die unabhängigen Stellen, die die Leistungsfähigkeit prüfen, und auf mehr Flexibilität bei den Anforderungen an Produkttests.

Die Agenda für eine bessere Rechtsetzung kann nicht nur zu einer Klärung und Vereinfachung der Rechtsvorschriften führen, sondern auch bewirken, dass seltener auf Rechtsvorschriften zurückgegriffen wird, da sie - wie bereits im Zusammenhang mit der Entwicklung des EU-Rechts bei Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr beschrieben - eingehende Konsultationen und Marktprüfungen rechtfertigt, bevor es zu einer Legislativinitiative kommt.

3.10. Die Funktion von Rechtsvorschriften für die Gewährleistung der Transparenz und den Zugang zum Recht

Transparenz, Rechtsverständnis und Durchsetzbarkeit werden durch gemeinsame und einheitliche Rechtsvorschriften auf EU- und einzelstaatlicher Ebene gefördert. Selbst wenn

eindeutige Gesetzgebung und Rechtsprechung Hand in Hand gehen, kann eine Änderung der Rechtsvorschriften immer noch gerechtfertigt sein, um die Transparenz und den Zugang zum Recht zu verbessern, beispielsweise wenn es notwendig ist, eine Reihe von Änderungen der EU-Rechtsvorschriften zu kodifizieren. Dies erklärt das Zusammenwirken der Rechtsprechung des Gerichtshofs mit der Entwicklung der EU-Rechtsvorschriften. Eine Kombination beider Elemente ist oft erforderlich, um das gewünschte Ergebnis zu erreichen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In diesem Bericht nimmt die Kommission eine Bestandaufnahme bestimmter Aspekte der gegenwärtigen Anwendung des Gemeinschaftsrechts vor und:

- schlägt einen interinstitutionellen Dialog über die Ursachen der verspäteten Umsetzung und über Möglichkeiten zu ihrer Reduzierung vor;
- betont die besondere Bedeutung der Umsetzungsplanung und der Durchsetzungsmechanismen bei der Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften;
- verweist auf die Vielfalt der zur Verfügung stehenden Verwaltungs- und Durchsetzungsinstrumente, um die korrekte Anwendung des Rechts sicherzustellen, und verpflichtet sich zu Transparenz beim Einsatz dieser Instrumente, um zu größtmöglicher Nachvollziehbarkeit, Klarheit und Wirksamkeit des Rechts zu gelangen;
- betont erneut die im Begleitdokument zu diesem Bericht über die „Situation in den einzelnen Sektoren“⁹ festgelegten Prioritäten für die Arbeit der Kommission, wozu auch die Anwendung von Vertragsverletzungsverfahren zum größtmöglichen Nutzen von Bürgern und Unternehmen gehört.

⁹ SEK(2009) 1684.