



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 29.9.2011
KOM(2011) 588 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

**28. JAHRESBERICHT ÜBER DIE KONTROLLE DER ANWENDUNG DES EU-
RECHTS (2010)**

{SEK(2011) 1093 endgültig}

{SEK(2011) 1094 endgültig}

1. EINLEITUNG

Der 28. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2010) behandelt schwerpunktmäßig strategische Probleme und bewertet im Einklang mit dem in der Mitteilung „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ der Kommission von 2007 (die „Mitteilung 2007“)¹ festgelegten allgemeinen Format für Jahresberichte die aktuelle Rechtsanwendung.

Die Berichtstruktur der Vorjahre wurde weitestgehend beibehalten.²

2. ALLGEMEINE ANGABEN

2.1. Die wichtigsten Neuerungen in der Behandlung von Verstößen

Im Jahr 2010 setzte die Kommission die Durchführung, Vervollständigung und Feinabstimmung ihrer mit der Mitteilung 2007 eingeleiteten Reform der Behandlung von Verstößen in allen vier für verbesserungswürdig befundenen Bereichen fort.

Einen besonderen Schwerpunkt bildet die effiziente Behandlung von Fällen durch die konsequente Weiterentwicklung und Evaluierung der Funktionsweise von EU-Pilot, dem Instrument für Dialog und Problemlösung mit den Mitgliedstaaten. Grundlage hierfür sind bereits 2009 ergriffene Maßnahmen zur Einführung eines neuen Registrierungssystems (CHAP „Complaints Handling – *Accueil des Pleignants*“) für Beschwerden und Anfragen eines Mitgliedstaates betreffend die Anwendung des EU-Rechts (weitere Erläuterungen zu CHAP und EU-Pilot unter 3.2).

Die Kommission verstärkte auch ihre Präventivmaßnahmen, indem sie beispielsweise die prospektive Anwendung des EU-Rechts in ihre Folgenabschätzungen für neue Initiativen aufnahm und sich für Durchführungspläne zur Unterstützung des Umsetzungsprozesses für neue Richtlinien einsetzte (siehe 3.4).

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon brachte wichtige Änderungen in der Behandlung von Verstößen mit sich. Aufgrund einer dieser Neuerungen kann die Kommission in einer frühen Phase des Verfahrens die Verhängung finanzieller Sanktionen gegen einen Mitgliedstaat beantragen, wenn dieser gegen seine Verpflichtung verstoßen hat, Maßnahmen zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie mitzuteilen (Artikel 260 Absatz 3 AEUV). 2010 legte die Kommission ihre Strategie zur Anwendung dieses neuen Instruments in einer Mitteilung³ dar (siehe 3.1.1).

Schließlich führte die Annahme der überarbeiteten Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission⁴ zu umfassenderen Bestimmungen über Informationsaustausch und Zusammenarbeit im Rahmen von Verstößen (3.6).

¹ KOM(2007) 502 endg.

² Frühere Berichte siehe unter

http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_de.htm

³ ABl. C 12 vom 15.1.2011, S.1.

⁴ ABl. L 304 vom 20.11.2010, S. 47.

2.2. Allgemeine Zahlenangaben

Im Jahr 2010 bestand der EU-Besitzstand außer dem Primärrecht (den Verträgen) aus etwa 8400 Verordnungen und 2000 Richtlinien.

Wie schon in den Vorjahren enthält dieser Jahresbericht⁵ die wichtigsten statistischen Angaben zur Behandlung von Fällen betreffend die Anwendung des EU-Rechts durch die Kommission. Zur korrekten Auslegung dieser Daten ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Kommission in diesem Bereich zwei neue Instrumente zur Behandlung von Fällen eingeführt hat, in denen ein Verstoß noch nicht festgestellt wurde: CHAP (Registration von Beschwerden und Anfragen) und EU-Pilot (Problemlösung mit den Mitgliedstaaten). Für weitere Einzelheiten zu diesen neuen Behandlungsinstrumenten siehe 3.2.

Früher waren alle Arten von Fällen ungeachtet ihres Ursprungs oder ihrer Stufe im Verfahren in einer einzigen „Verstoßdatenbank“ (NIF) enthalten. Mittelfristig wird die letztgenannte Datenbank nur Fälle enthalten, in denen die Kommission formelle Schritte mit einem förmlichen Aufforderungsschreiben an den betreffenden Mitgliedstaat gemäß Artikel 258 AEUV eingeleitet hat. Derzeit sind in ihr noch zahlreiche Fälle (insbesondere Beschwerden) enthalten, in denen ein Verstoß noch nicht festgestellt wurde und die im Rahmen des neuen Systems in CHAP und EU-Pilot bearbeitet worden wären.

2.2.1. Zahl der Fälle nach ihrem Ursprung

Ende 2010 enthielt die Verstoßdatenbank nahezu 2100 aktive Verstoßfälle. Gemessen an der gleichen Zahl für das Ende des Vorjahres (nahezu 2900 Fälle) ist die Zahl der laufenden Verfahren um fast 30 % gesunken. Dies verdankt sich teilweise dem Umstand, dass neue Beschwerden und neue von Amts wegen aufgegriffene Fälle entweder in der CHAP- oder der EU-Pilot-Datenbank verzeichnet und behandelt werden (siehe Zahlenmaterial aus diesen Datenbanken unter 3.2). Ebenso hat die Erfolgsquote für die Problemlösung im Rahmen von EU-Pilot maßgeblich zur Verringerung der Zahl der Vertragsverletzungsverfahren für diejenigen Mitgliedstaaten geführt, die sich seit Einführung des Projekts im April 2008 an EU-Pilot beteiligt haben.

Die allgemeine Verwendung von Vorverstoß-Instrumenten für die Behandlung von Beschwerden und von Amts wegen aufgegriffenen Fällen hat zu einer geänderten Gewichtung des Ursprungs der Fälle in der Verstoßdatenbank geführt. Ende 2009 machten Beschwerden 53 % der aktiven Fälle aus; die Zahl dieser Fälle sank 2010 auf etwas mehr als 40 % (d.h. um mehr als 10 %).

739 offene Fälle (etwa 35 % aller Fälle) wurden von der Kommission *von Amts wegen* aufgegriffen; damit lag die Zahl unter der von 2009 (925). Allerdings wird diese Zahl durch den Umstand beeinflusst, dass die Kommissionsdienststellen nun neue von Amts wegen aufgegriffene Fälle grundsätzlich zuerst via EU-Pilot behandeln.

Die 470 offenen *Fälle wegen Nichtmitteilung*⁶ machen 22 % aller aktiven Fälle aus. Gemessen an den Vergleichszahlen für 2009 stellt dies absolut gesehen einen Anstieg dar,

⁵ Der vorliegende Bericht enthält die Schlüsselzahlen; dem begleitenden Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen (SEK(2011) 1094 endg.) ist umfassenderes Zahlenmaterial zu entnehmen.

⁶ Fälle, in denen die betroffenen Mitgliedstaaten gegen ihre Verpflichtung verstoßen haben, Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie mitzuteilen.

zumal Ende 2009 lediglich 407 offene Fälle wegen Nichtmitteilung zu verzeichnen waren. Dies könnte teils darauf zurückzuführen sein, dass 2010 mehr Richtlinien umzusetzen waren als 2009 (siehe 3.1.1).

Die Kommission schloss 2010 987 auf Beschwerden beruhende und von Amts wegen aufgegriffene Fälle ab (2009: 1389). Die meisten dieser Fälle (431 Beschlüsse) konnten vor Versendung eines förmlichen Aufforderungsschreibens an die Mitgliedstaaten abgeschlossen werden, da die Mitgliedstaaten auf Betreiben der Kommission geeignete Maßnahmen ergriffen, um dem EU-Recht zu entsprechen.

Weitere 312 Fälle wurden nach Versendung eines förmlichen Aufforderungsschreibens und vor Zustellung einer mit Gründen versehenen Stellungnahme an den betreffenden Mitgliedstaat abgeschlossen (2009: 341), und 130 Fälle konnten nach Zustellung der mit Gründen versehenen Stellungnahme, jedoch vor Anrufung des Gerichtshofs abgeschlossen werden (2009: 151). Aus den genannten Zahlen geht also hervor, dass die Fälle zu 88 % ohne Befassung des Gerichtshofs abgeschlossen wurden, da die Mitgliedstaaten die von der Kommission monierten rechtlichen Mängel behoben und somit die Einleitung der nächsten Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens nicht notwendig war.

2.2.2. Zahl der Fälle nach Mitgliedstaaten und Politikbereichen

Spitzenreiter bei den laufenden Vertragsverletzungsverfahren Ende 2010 war Italien (176 offene Fälle), gefolgt von Belgien (159) und Griechenland (157). Malta (25), Litauen (27) und Lettland (32) wiesen die geringste Zahl offener Verstößfälle auf. Gegen Italien (90) und Griechenland (89) wurden auch die meisten *neuen* Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, gefolgt vom Vereinigten Königreich (75 neue Fälle im Jahr 2010). Die wenigsten neuen Verfahren im Jahr 2010 wurden gegen Litauen (19) eröffnet, auf den Plätzen zwei und drei folgten Dänemark (22) und Malta (25). Obwohl Italien und Griechenland imstande waren, annähernd 40 % ihrer neuen Fälle noch im selben Jahr abzuschließen, hatten diese beiden Mitgliedstaaten den größten Übertrag neuer Fälle auf das Jahr 2011 zu verzeichnen (49 bzw. 50 Fälle). Polen und Spanien hatten ebenfalls relativ viele neue Fälle zu übertragen (jeweils 40), wohingegen Malta (8), Dänemark (10) und Litauen (11) die geringste Übertragungsquote aufwiesen.

Die drei am meisten verstoßanfälligen Politikbereiche (Umwelt, Binnenmarkt und Steuern) machten 52 % aller Verstößfälle aus. Mehr als ein Fünftel aller aktiven Fälle (444) hängen mit dem Umweltrecht zusammen, jeweils 15 % aller Verstöße betreffen den Binnenmarkt (326) und das Steuerrecht (324).

Allerdings waren in keinem dieser drei Politikbereiche die meisten *neuen* Vertragsverletzungsverfahren im Jahr 2010 zu verzeichnen. Spitzenreiter war der Sektor Gesundheit und Verbraucherschutz, in dem die meisten der neuen Fälle (273) aus Nichtmitteilung (254) resultierten. Auf den Plätzen zwei und drei folgten die Bereiche Umwelt (229) und Binnenmarkt (191). Die Kommission schloss jedoch die meisten der neuen Fälle wegen Nichtmitteilung im Bereich Gesundheit und Verbraucherschutz bis Ende 2010 ab, lediglich 62 Fälle blieben aktiv. Im Gegensatz hierzu blieben zwei Drittel der neuen Verfahren in den Bereichen Umwelt (148), Binnenmarkt (131) und Verkehr (116) offen; hier war die Übertragungsquote von 2010 auf 2011 am höchsten.

2.3. Petitionen

Wie im Vorjahr betrafen die meisten der beim Europäischen Parlament eingegangenen Petitionen (120 Fälle) den Umweltbereich. Allein 42 Petitionen hatten Probleme betreffend die Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten zum Gegenstand, gefolgt von 32 Petitionen zum Naturschutz und 20 Petitionen zur Abfallentsorgung. Weitere 14 Petitionen betrafen Wasserqualität und Meeresressourcen. Eine erhebliche Zahl an Petitionen hing mit Justiz, Grundrechten und Bürgerschaft zusammen (61), in der Hälfte dieser Fälle ging es um die Freizügigkeit von Personen. Binnenmarkt und Dienstleistungen machten ebenfalls einen erheblichen Anteil der Petitionen aus (49), wobei Berufsqualifikationen (13) und der freie Dienstleistungsverkehr (11) den Schwerpunkt bildeten. Etliche Petitionen betrafen Steuerfragen (44), insbesondere im Bereich der indirekten Steuern (33). Auch beschäftigungsbezogene Fragen rangierten weit oben: Von 36 diesbezüglichen Petitionen betrafen 32 die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

Beispielsweise führten Petitionen an das Europäische Parlament zu Vertragsverletzungsverfahren wegen diskriminierender Vorschriften für die Erhebung von Erbschaftssteuer, wegen der Tätigkeiten und der Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung sowie wegen der Diskriminierung von langfristig Aufenthaltsberechtigten.

Da Mängel bei Umweltverträglichkeitsprüfungen den häufigsten Gegenstand von Petitionen bilden, ist es sachdienlich, auf den zeitlichen Geltungsbereich in den EU-12-Mitgliedstaaten einzugehen. Die zugrunde liegende EU-Richtlinie (85/337/EWG⁷) gilt ausschließlich für Projekte, deren Genehmigung nach dem Zeitpunkt des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten (d.h. 1. Mai 2004 bzw. 1. Januar 2007) beantragt wurde.

Immer mehr Petitionen lenken die Aufmerksamkeit der Kommission auf Mängel bei der Anwendung der Richtlinie 2004/80/EG zur Entschädigung der Opfer von Straftaten⁸ insbesondere in Italien und Griechenland. Auch die Einfuhr von Gebrauchtfahrzeugen und die von Mitgliedstaaten erhobenen Zulassungssteuern sind nach wie vor Gegenstand zahlreicher Petitionen.

Schlussfolgerung: *Im Allgemeinen ist die Zahl der laufenden Vertragsverletzungsverfahren im Vergleich zu den Vorjahren gesunken. Obwohl zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht alle Gründe für diese Tendenz auszumachen sind, ist eine Erklärung die Einführung des Projekts EU-Pilot, das zur Klärung und zufriedenstellenden Lösung einiger der von der Kommission monierten Probleme betreffend die Anwendung des EU-Rechts beiträgt, ohne dass Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden müssten. Umwelt, Binnenmarkt und Steuerrecht stellen nach wie vor die am häufigsten von Verstößen betroffenen Politikbereiche dar, während Fragen in Bezug auf die Umwelt, die Freizügigkeit von Personen und Grundrechte die Grundlage der meisten Petitionen an das Europäische Parlament bilden.*

⁷ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40).

⁸ Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten (ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 15).

3. SCHLÜSSELFRAGEN

3.1. Späte Umsetzung

3.1.1. Allgemeine Entwicklung

Im Durchschnitt hatten die Mitgliedstaaten 2010 mehr Richtlinien (111) umzusetzen als im Jahr 2009 (71). Gleichzeitig musste die Kommission 2010 eine erheblich größere Zahl an Verfahren wegen Nichtmitteilung (855 Fälle) einleiten als im Jahr 2009 (531). Zwar konnte mehr als die Hälfte dieser neu eröffneten Fälle abgeschlossen werden, jedoch blieben 410 Fälle bis Ende 2010 ungelöst. So waren zusammen mit den verbliebenen 60 Fällen wegen Nichtmitteilung, die noch aus den Vorjahren aufgelaufen waren, Ende 2010 noch insgesamt 470 Fälle wegen Nichtmitteilung anhängig.

Diese letzte Zahl stellt einen Anstieg um fast 15 % bei der Zahl der offenen Fälle wegen Nichtmitteilung seit Beginn des Jahres 2010 dar (zu diesem Zeitpunkt waren 407 Fälle offen).

Der Umsetzungsprozess wird am wirksamsten in Dänemark und Malta gehandhabt (jeweils 5 offene Fälle wegen Nichtmitteilung), während er in Italien (34 Fälle) und Polen (32 Fälle) nur schleppender vorankommt.

Sehr häufig missachten viele Mitgliedstaaten die Umsetzungsfristen für Richtlinien. Sobald die Kommission Vertragsverletzungsverfahren einleitet, steigt die Zahl der Mitteilung von nationalen Maßnahmen merklich an, woraufhin die Verfahren abgeschlossen werden können. Von den im Jahr 2010 von der Kommission abgeschlossenen 792 Fällen wegen Nichtmitteilung wurden 558 Verfahren nach Versendung eines förmlichen Aufforderungsschreibens und vor Zustellung einer mit Gründen versehenen Stellungnahme an die Mitgliedstaaten abgeschlossen. Danach war eine weitere verspätete Umsetzung lediglich in einer Minderheit der Mitgliedstaaten zu verzeichnen.

Die Kommission wird Problemen, die auf langfristigen Verzögerungen gründen, durch die Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV wirksamer begegnen können. Auf der Grundlage dieser Bestimmung kann der Gerichtshof bereits in der Stufe seiner ersten Befassung gemäß Artikel 258 AEUV gegen einen Mitgliedstaat, der seiner Verpflichtung zur Umsetzung einer Richtlinie nicht nachgekommen ist, auf Ersuchen der Kommission finanzielle Sanktionen verhängen. Früher konnten finanzielle Sanktionen für Fälle wegen Nichtmitteilung nur in einem zweistufigen Verfahren verhängt werden, d.h. erst dann, wenn der betreffende Mitgliedstaat einem Urteil des Gerichtshofs nicht nachgekommen war. In ihrer Mitteilung⁹ über die Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV stellte die Kommission klar, dass sie von dieser neuen Bestimmung Gebrauch machen wird. Die Kommission verspricht sich davon eine erhebliche Verbesserung bei der fristgerechten Umsetzung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten.

3.1.2. Sektorspezifische Aspekte

Der Zahl der Fälle nach zu urteilen scheinen vor allem die Bereiche Umwelt (115 aktive Fälle), Verkehr (104) sowie Binnenmarkt und Dienstleistungen (78) von einer verspäteten Umsetzung betroffen zu sein.

⁹ ABl. C 12 vom 15.1.2011, S.1.

In Bezug auf *EU-Umweltvorschriften* halten zahlreiche Mitgliedstaaten die Umsetzungsfristen nicht ein, doch werden diese Fälle normalerweise nach Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gelöst, und anhaltende Verzögerungen sind lediglich bei wenigen Mitgliedstaaten zu verzeichnen. Ein Beispiel für eine besonders langsame Umsetzung ist die Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden¹⁰. Lediglich vier Mitgliedstaaten hatten sie fristgerecht umgesetzt und der Europäische Gerichtshof hatte gegen sieben Mitgliedstaaten Urteile auszusprechen.

2010 verlief die Umsetzung von Richtlinien zum *Binnenmarkt* im Allgemeinen ähnlich wie in den anderen Politikbereichen. Nach einer Periode intensiver gesetzgeberischer Tätigkeit in den Jahren 2009 und 2010 sah sich die Kommission jedoch insbesondere im Bereich der Finanzdienstleistungen mit einem drastischen Anstieg der Fälle wegen Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen konfrontiert. Die verspätete Umsetzung resultierte häufig aus dem breiten Geltungsbereich der betreffenden Rechtsvorschriften (Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG¹¹; EBAV-Richtlinie 2003/41/EG¹²) oder beispielsweise im Bankensektor aus den recht knappen Umsetzungsfristen (zwischen 1 und 15 Monaten), die im Rahmen der dringlichen Reaktion auf die Finanzkrise vom Gesetzgeber vorgegeben worden waren.

Verkehrsrichtlinien – insbesondere zum Verkehr auf Straßen und auf See - sind ebenfalls häufig von verspäteten Umsetzungen betroffen. Diesbezüglich wurden der Kommission von den Mitgliedstaaten die folgenden Gründe für die verspätete Umsetzung genannt: Mangel an Expertise und Ressourcen und komplizierte interne Entscheidungsprozesse in den Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten wünschen sich zudem mehr Unterstützung durch die Kommission im Zeitraum zwischen Inkrafttreten und Umsetzungsfrist.

Die fristgerechte Umsetzung ist auch in den Bereichen *justizielle Zusammenarbeit, Grundrechte und Bürgerschaft* ein Schlüsselproblem. Da ein Teil dieser Bereiche früher zu der ehemaligen dritten Säule gehörte, hat die Kommission hier sowohl Richtlinien als auch Rahmenbeschlüsse anzuwenden. In vielen durch Richtlinien geregelten Bereichen wie Freizügigkeit von Personen, Bürgerschaft und Gleichstellung der Geschlechter sind die Mitteilungen bereits vollständig erfolgt. 2010 konnte der Verbraucherschutz dieser Liste hinzugefügt werden, nachdem das letzte Vertragsverletzungsverfahren wegen fehlender oder unvollständiger Umsetzung der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken¹³ abgeschlossen worden war. Im Gegensatz hierzu hinken Sektoren der ehemaligen dritten Säule, die durch vor dem Vertrag von Lissabon gefasste Rahmenbeschlüsse geregelt sind, mit der Umsetzung hinterher. Die Kommission kann für einen Zeitraum von fünf Jahren ab

¹⁰ ABl. L 143 vom 30.4.2004, S. 56.

¹¹ 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).

¹² Richtlinie 2003/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Juni 2003 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge (ABl. L 235 vom 23.9.2003, S. 10).

¹³ Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22).

Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon keine Vertragsverletzungsverfahren auf Grundlage dieser Rahmenbeschlüsse einleiten¹⁴.

Probleme mit verspäteter Umsetzung treten selten in Politikbereichen auf, die umfassend durch Richtlinien geregelt sind (z.B. Agrarpolitik). EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Unternehmen und Industrie, Beschäftigung und Soziales sowie indirekte Steuern stellen weitere Bereiche dar, in denen keine größeren Probleme hinsichtlich der fristgerechten Umsetzung zu verzeichnen sind.

Schlussfolgerung: *Es können noch immer eindeutig Bereiche bestimmt werden, in denen die verspätete Umsetzung von Richtlinien häufig auftritt, so etwa Umwelt, Binnenmarkt, Verkehr sowie justizielle Zusammenarbeit, Grundrechte und Bürgerschaft. Der Vertrag von Lissabon stellt der Kommission ein zusätzliches Instrument bereit, das zur Behebung dieser unbefriedigenden Situation beitragen könnte (Artikel 260 Absatz 3 AEUV).*

3.2. Verbesserte Arbeitsmethoden für die Behandlung von Fällen im Zusammenhang mit der Anwendung des EU-Rechts

CHAP: Mit der Einführung von CHAP im September 2009 hat die Kommission nun ein IT-Tool, das der Registration und Behandlung von Beschwerden und Anfragen von europäischen Bürgern zur Anwendung des EU-Rechts durch Mitgliedstaaten dient. CHAP gewährleistet eine sachgemäße und zeitnahe Zuweisung von Beschwerden an die zuständigen Kommissionsdienststellen sowie systematische Rückmeldungen an die Beschwerdeführer im Einklang mit der Mitteilung über die Beziehungen zum Beschwerdeführer bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht¹⁵.

2010 waren in CHAP 4035 Fälle zu verzeichnen (83 % Beschwerden und 17 % Anfragen). Die am meisten betroffenen Mitgliedstaaten waren Italien (12 %), Spanien (11,4 %), Deutschland (9,5 %), das Vereinigte Königreich (7,5 %) und Frankreich (6,9 %).

52,5 % der Beschwerden wurden direkt in CHAP aufgrund einer umfassenden Reaktion der Kommission und weitere 14 % mangels EU-Zuständigkeit abgeschlossen. 17 % der Fälle wurden über EU-Pilot weiterverfolgt, und 9 % der Fälle führten zu Vertragsverletzungsverfahren.

EU-Pilot: Das seit April 2008 bestehende Projekt EU-Pilot verfolgt den Zweck, schneller und besser auf Anfragen von Bürgern oder Unternehmen zu antworten und Lösungen für die aus der Anwendung des EU-Rechts resultierenden Probleme zu bieten. Zudem soll es die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Kommissionsdienststellen und den Behörden der Mitgliedstaaten zur Anwendung bzw. Durchführung des EU-Rechts oder zur Vereinbarkeit von Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten mit dem EU-Recht verbessern.

Die Kommissionsdienststellen können sowohl von Bürgern und Unternehmen erhaltene Anfragen und Beschwerden als auch von Amts wegen aufgegriffene Fälle in EU-Pilot eingeben. Dies gilt auch für Angelegenheiten, mit denen die Kommission im Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments oder über eine schriftliche Anfrage eines Mitglieds des Europäischen Parlaments befasst wird.

¹⁴ Artikel 10 des Protokolls Nr. 36.

¹⁵ KOM(2002) 141 endg., ABl. C 244 vom 10.10.2002, S.5.

Seit seiner Einführung hat sich EU-Pilot als sehr wertvoll erwiesen und zeigt, wie die Kommission und die beteiligten Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um im Dienste von Bürgern und Unternehmen Lösungen zur vollständigen und schnellen Durchsetzung des EU-Rechts zu finden. Die Kommission geht jedem Fall nach und leitet Vertragsverletzungsverfahren ein, wenn keine mit dem EU-Recht vereinbare Lösung gefunden wird. Zum 31. Dezember 2010 waren 81 % der Reaktionen der Mitgliedstaaten von der Kommission als akzeptabel¹⁶ bewertet worden, während 160 Fälle in die NIF-Verstoßdatenbank eingegeben wurden, um der Kommission die förmliche Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Artikel 258 AEUV zu ermöglichen.

Im Jahr 2008 beteiligten sich 15 Mitgliedstaaten am EU-Pilot. Angesichts des Erfolgs des Projekts beschloss die Kommission in ihrem ersten, im März 2010 angenommenen Evaluierungsbericht zum Projekt EU-Pilot¹⁷, die restlichen 12 Mitgliedstaaten aufzufordern, dem Projekt beizutreten. Ende 2010 traten weitere drei Mitgliedstaaten dem Projekt bei.¹⁸

Kommissionsdatenbanken für die Behandlung von Fällen im Zusammenhang mit der Anwendung des EU-Rechts

Beschwerden/Anfragen werden zuerst in CHAP registriert und anschließend an EU-Pilot für die beteiligten Mitgliedstaaten übermittelt, wenn die Kommission weitere Angaben zur Sachlage oder Rechtslage benötigt oder um dem betreffenden Mitgliedstaat die Möglichkeit zu geben, eine mit dem EU-Recht vereinbare Lösung vorzulegen. Lässt sich keine mit dem EU-Recht vereinbare Lösung finden, werden diese Fälle in die Verstoßdatenbank NIF übertragen.

Die *von Amts wegen* aufgegriffenen Fälle der Kommission nehmen für die beteiligten Mitgliedstaaten in EU-Pilot ihren Anfang und werden anschließend in die Verstoßdatenbank NIF übertragen, wenn keine Lösung gefunden werden konnte.

Fälle *wegen Nichtmitteilung* werden direkt und ausschließlich in der Verstoßdatenbank NIF registriert, zumal es sich um eindeutige Fälle handelt, in denen EU-Pilot keinen Mehrwert böte.

Für Mitgliedstaaten, die EU-Pilot noch nicht beigetreten sind, erfolgt die Korrespondenz vor dem förmlichen Verletzungsverfahren nach wie vor auf dem klassischen Verwaltungsweg.

Schlussfolgerung: Die Kommission wird ihre Datenbanken für die Behandlung von Fällen im Zusammenhang mit der Anwendung des EU-Rechts weiterentwickeln. Sie strebt die Ausweitung von EU-Pilot als Instrument der Problemlösung und Prävention auf alle Mitgliedstaaten an. Die Kommission verfolgt das allgemeine Konzept, eine systematische Registrierung aller Beschwerden/Anfragen zur Anwendung des EU-Rechts sicherzustellen, Probleme durch den Einsatz von EU-Pilot zügig zu lösen und erforderlichenfalls Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten und energisch zu verfolgen.

¹⁶ „Akzeptabel“ bedeutet, dass die Kommission auf der Grundlage der erhaltenen Angaben vorsehen kann, den betreffenden Vorgang abzuschließen.

¹⁷ KOM(2010) 70 endg.

¹⁸ Die 18 beteiligten Mitgliedstaaten sind: Österreich, Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Deutschland, Finnland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Niederlande, Portugal, Slowakei, Slowenien, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich. Der Prozess wird 2011 fortgesetzt.

3.3. Probleme bei der Durchsetzung

Gemäß Artikel 17 EUV überwacht die Kommission die Anwendung des Unionsrechts. Dabei gehört es zu ihren Kernaufgaben, „für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen“ zu sorgen. In diesem Zusammenhang stellen die Möglichkeiten zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 und bei fortgesetzten Verstößen mit finanziellen Sanktionen gemäß 260 AEUV wichtige Instrumente dar.

Gleichwohl steht es der Kommission nur in wenigen Bereichen zu, die Vereinbarkeit mit den EU-Rechtsvorschriften unmittelbar vor Ort zu überprüfen. Hierzu gehört die Erhebung der EU-Eigenmittel aus der MwSt, was in den Zuständigkeitsbereich der von Steuerexperten unterstützten Haushaltsdienste fällt. Anforderungen an Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzenschutz können vor Ort vom Lebensmittel- und Veterinäramt der Kommission kontrolliert werden. Spezialisierte EU-Agenturen prüfen in Zusammenarbeit mit den für den See- und Luftverkehr zuständigen Kommissionsdienststellen die Sicherheit im See- und Luftverkehr. Ebenso werden kerntechnische Anlagen in regelmäßigen Abständen von den Kommissionsdienststellen überprüft.¹⁹

Ebenso kann die Kommission den Mitgliedstaaten nur in besonderen Bereichen Finanzkorrekturen auferlegen. Die Kommission kann – sofern EU-Mittel betroffen sind – in der Landwirtschaft auf Rechnungsabschlussverfahren zurückgreifen, indem unter Nichteinhaltung der EU-Rechtsvorschriften entstandene Ausgaben von der EU-Finanzierung ausgeschlossen werden. Ein ähnliches Instrument soll den sachgemäßen Ablauf von Projekten im Bereich Regionalpolitik gewährleisten, an deren Finanzierung die EU beteiligt ist.

Trotz dieser Beschränkungen darf nicht vergessen werden, dass EU-Rechtsvorschriften Bestandteil der nationalen Rechtsordnungen in den Mitgliedstaaten sind, und zwar unabhängig davon, ob die EU-Vorschriften unmittelbar gelten (z.B. Verordnungen) oder die vorherige Umsetzung in nationales Recht erfordern (Richtlinien). Daraus folgt, dass in erster Linie die Verwaltungs- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten für die korrekte Anwendung des EU-Rechts verantwortlich sind und sicherstellen müssen, dass die Rechte und Pflichten von Bürgern und Unternehmen ordnungsgemäß durchgesetzt werden.

Häufig steht es im Ermessen der nationalen Behörden, wie diese Durchsetzungsmechanismen (einschließlich der Sanktionen für Nichteinhaltung) organisiert werden. EU-Legislative und Kommission können jedoch auf verschiedene Weise die wirksame Anwendung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten fördern.

Ein Beispiel aus dem Bereich der *Rechte von Fluggästen*: Nachdem im Frühjahr 2010 eine Wolke aus Vulkanasche den europäischen Flugverkehr lahmgelegt und damit eine Krise ausgelöst hatte, vereinbarten Kommission und nationale Durchsetzungsbehörden rasch Leitlinien, um eine ausgewogene und einheitliche Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004²⁰ über die Rechte von Fluggästen sicherzustellen, insbesondere hinsichtlich des Anspruchs gestrandeter Passagiere auf Unterstützungsleistungen der Fluggesellschaften.

¹⁹ Dieser Bericht erstreckt sich nicht auf die Wettbewerbspolitik, für die der Kommission besondere Instrumente zur Überwachung der Einhaltung von Vorschriften zur Verfügung stehen.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen (ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1).

Die Mitgliedstaaten sind zudem aufgrund bestehender EU-Vorschriften und internationaler Übereinkommen verpflichtet, in bestimmten Bereichen die Möglichkeit des *Zugangs zu Streitbeilegungsverfahren* zu bieten. Im Umweltbereich enthält der Vorschlag zur Überarbeitung der Seveso-Richtlinie²¹ Vorschriften über den Zugang zu Gerichten, die im Einklang mit dem Übereinkommen von Aarhus stehen. Dieser erweiterte Zugang zu Gerichten wird im Rahmen der Neufassung der Richtlinie über Industrieemissionen (2010/75/EU²²) weiter bestehen. Die Berufungsvorschriften in Maßnahmen zur Informationsgesellschaft (Richtlinie 2002/21/EG²³) und die zugehörige Rechtsprechung definieren eine breite Gruppe von betroffenen Personen, die Beschlüsse nationaler Behörden und Gerichte anfechten können. Vorschriften im Bereich Inneres (z.B. Richtlinie 2009/52/EG²⁴ über Sanktionen gegen Arbeitgeber) verpflichten die Mitgliedstaaten dazu, es Dritten (beispielsweise Gewerkschaften) zu ermöglichen, im Namen von Arbeitnehmern tätig zu werden, die von Verwaltungs- oder Zivilverfahren betroffen sind. Durch Migrationsvorschriften sind Behörden gehalten, Gründe für die Ablehnung eines Antrags auf einen Aufenthaltstitel anzugeben und Bewerber über etwaige Regressmöglichkeiten und Fristen zu informieren. Auch Ablehnungen von Visaanträgen sind zu begründen.

Aufgrund einiger aktueller EU-Richtlinien sind die Mitgliedstaaten gehalten, *zusätzliche oder alternative Verfahren zur Streitbeilegung* einzuführen. Im Bereich Binnenmarkt verpflichtet die Richtlinie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren („OGAW-IV-Richtlinie“ 2009/65/EG²⁵) die Mitgliedstaaten dazu, effiziente und wirksame außergerichtliche Streitbeilegungs- und Regressverfahren bei Verbraucherrechtsstreitigkeiten anzuwenden. Die Richtlinie 2007/66/EG im Hinblick auf die Verbesserung der Wirksamkeit der Nachprüfungsverfahren bezüglich der Vergabe öffentlicher Aufträge²⁶ stellt anhand einheitlicher Standards sicher, dass allen Teilnehmern an öffentlichen Ausschreibungen in allen Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsmittel zum Schutz ihrer Rechte im Rahmen des EU-Rechts zur Verfügung stehen. Verbraucherschutzvorschriften sind nach wie vor ein wichtiger Bereich, in dem Rechtsmittel durch das europäische Verfahren für geringfügige Forderungen (Verordnung (EG) Nr. 861/2007²⁷) im EU-Recht verankert und die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Einrichtung angemessener und wirksamer

²¹ Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2003 zur Änderung der Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABl. L 345 vom 31.12.2003, S. 97).

²² Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17).

²³ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33).

²⁴ Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24).

²⁵ ABl. L 302 vom 17.11.2009, S. 32.

²⁶ ABl. L 335 vom 20.12.2007, S. 31.

²⁷ Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 1).

Regressverfahren in grundlegenden Richtlinien (2005/29/EG²⁸ und 97/7/EG²⁹) festgelegt sind. Richtlinien über die Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte in der EU (2009/72/EG³⁰ und 2009/73/EG³¹) stärken ebenfalls den Verbraucherschutz, indem sie zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten einen Bürgerbeauftragten oder eine Verbraucherschutzstelle für Energie vorsehen. Ein weiteres Beispiel dafür, wie EU-Recht die Durchsetzung unterstützt, ist die Schaffung von Gleichstellungseinrichtungen im Rahmen der Antidiskriminierungsgesetze; zu ihren Hauptaufgaben gehört es, Diskriminierungsopfer an Mediationseinrichtungen zu verweisen.

Die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden kann oft eine sachdienliche Begleitmaßnahme darstellen. Dies kann über Netzwerke (z.B. IMPEL – Netz der EU zur Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts), klassische Beratungsausschüsse (z.B. Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter) oder innovative Gefüge wie das im Rahmen der REACH-Verordnung³² mit der Europäischen Agentur für chemische Stoffe verbundene „Forum“ von Durchsetzungsbehörden.

Informelle Problemlösungsmechanismen haben weiterhin schnelle und pragmatische Lösungen für Bürger geboten. Das von der Kommission unterstützte Netz nationaler Behörden SOLVIT behandelt Jahr für Jahr immer mehr Fälle, insbesondere in den Sektoren reglementierte Berufe, Aufenthalt und soziale Sicherheit. Im Jahr 2010 konnten 9 von 10 SOLVIT-Fällen erfolgreich abgeschlossen werden, die meisten binnen 10 Wochen. Die Erfolgsquote ist damit gegenüber 2009 gestiegen.

In Beschäftigungsfragen hat die Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit eine Einigungsstelle eingerichtet, die bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten vermittelt.

Schlussfolgerung: *Die Kommission wird weiterhin Problemlösungsinstrumente wie SOLVIT sowie Netze wie IMPEL ausbauen und fördern und prüfen, ob das gegenwärtige System von EU-Rechtsmitteln um weitere Mechanismen ergänzt werden soll, um die Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften zu stärken. Sie wird – wo dies möglich ist – auch Maßnahmen zur Verbesserung von Synergien zwischen bestehenden Problemlösungsinstrumenten ergreifen, um sicherzustellen, dass Probleme äußerst wirksam zum Vorteil der europäischen Bürger und Unternehmen gelöst werden.*

²⁸ Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22).

²⁹ Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz (ABl. L 144 vom 4.6.1997, S. 19).

³⁰ Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG (ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 55).

³¹ Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG (ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 94).

³² Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1).

3.4. Präventivmaßnahmen

3.4.1. Allgemeine Entwicklung

Durchführungspläne: In ihrer Mitteilung von 2007 führte die Kommission systematisch Präventivmaßnahmen ein, die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des EU-Rechts helfen sollten. In diesem Zusammenhang spielen Durchführungspläne eine wichtige Rolle, in denen die Kommission die Hauptgefahren für die fristgerechte und korrekte Umsetzung einer neuen Richtlinie sowie die geeigneten Gegenmaßnahmen bestimmt. Die Entwicklung von Durchführungsplänen ist Bestandteil des Konzepts der „intelligenten Regulierung“ der Kommission und trägt dazu bei, dass der Umsetzung im gesamten politischen Prozess angemessen Rechnung getragen wird. Im Jahr 2010 enthielt das Arbeitsprogramm 2011 der Kommission eine Reihe wichtiger und komplexer Vorschläge, für die Durchführungspläne erstellt werden sollen.

Am 22. und 23. November 2010 veranstaltete der belgische Ratsvorsitz eine Konferenz über die Umsetzung von EU-Richtlinien. Als Folgeveranstaltung zu einer ähnlichen, im März 2009 vom tschechischen Ratsvorsitz organisierten Konferenz verfolgte sie das Ziel, den Austausch bewährter Verfahren bei der Umsetzung von EU-Recht³³ zu fördern.

Juristenausbildung: Der Vertrag von Lissabon enthält erstmals eine Rechtsgrundlage für EU-Maßnahmen zur europäischen Juristenausbildung (Artikel 81 Absatz 2 und 82 Absatz 1 AEUV). Die europäische Juristenausbildung sollte in sämtlichen Bereichen des EU-Rechts anhand von Schulungstätigkeiten und Austauschprogrammen die Ausbildung von Angehörigen der Rechtsberufe (Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte, Notare, Gerichtsvollzieher und Gerichtsmitarbeiter) umfassen. Die Europäische Kommission arbeitet an einer Mitteilung zur europäischen Juristenausbildung, um zu ermitteln, wie dem erheblichen Ausbildungsbedarf für Angehörige der Rechtsberufe nachzukommen ist. Im Oktober 2010 startete die Kommission eine breit gestreute Konsultation, um die Ansichten der wichtigsten Beteiligten der juristischen Ausbildung einzuholen. Die Ergebnisse der Konsultation werden in einer Mitteilung enthalten sein, die für die zweite Jahreshälfte 2011 geplant ist.

3.4.2. Die wichtigsten Entwicklungen nach Sektoren

Durchführungspläne: In einigen Politikbereichen sind Richtlinien regelmäßig an Durchführungspläne gekoppelt. Bei den seit 2008 im Bereich *Umwelt* erstellten Plänen überprüfte die Kommission ihr Konzept, um die Risiken besser zu bestimmen und mit anderen Präventivinstrumenten wie Anzeigern und Umsetzungsprüflisten³⁴ zu harmonisieren. Im Bereich *Binnenmarkt* wurden Durchführungspläne für die Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungsgütern, die dritte Postrichtlinie und für Richtlinien im Unternehmensrecht angewendet. Die Kommission fordert jetzt generell die Erstellung eines Durchführungsplans für jeden neuen Vorschlag für eine Richtlinie über *Gesundheit und Verbraucherschutz*. Im Bereich *Unternehmen und Industrie* werden verschiedene Vorschläge für Richtlinien von Durchführungsplänen begleitet. Diese Vorschläge umfassen: Neuzulassung von

³³ Siehe Pressemitteilung vom 22.11.2010 unter <http://www.eutrio.be/pressrelease/opening-conference-transposition-european-directives-olivier-chastel-describes-belgian->.

³⁴ Eine Umsetzungsprüfliste ist ein informelles Dokument, das von der Kommission nach Erörterungen mit den betroffenen Mitgliedstaaten in Arbeitsgruppen/Paketsitzungen erstellt wird und den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht helfen soll.

Gebrauchtfahrzeugen in einem anderen Mitgliedstaat, Preisfestsetzung für Arzneimittel und Änderungen der Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen.

Andere Instrumente: Fast alle Kommissionsdienststellen geben Leitlinien, Handbücher oder Auslegungsvermerke heraus, um den Umsetzungsprozess zu vereinfachen. Jede Kommissionsdienststelle ist bestrebt, ungelöste Umsetzungsprobleme über Sitzungen von Expertengruppen und bilaterale Kontakte mit den Mitgliedstaaten zu klären. Umsetzungsprobleme stehen häufig auf der Tagesordnung von Paketsitzungen. Seminare, Workshops und Arbeitspapiere sind weitere Instrumente, die zur Verbesserung der Umsetzungsergebnisse eingesetzt werden.

Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten aktiv, damit der Umsetzungsprozess reibungslos verläuft; dies erfolgt stets mit dem übergeordneten Ziel der korrekten Anwendung des EU-Rechts und der wirksamen Durchsetzung von Rechten und Pflichten. Beispielsweise werden in dem Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer³⁵ Wege zu einem einfacheren EU-MwSt-System ergründet. Die Kommission ist auch aktiv an der Verbesserung der lokalen Schengen-Zusammenarbeit zwischen den Konsularstellen der Mitgliedstaaten beteiligt; dabei stehen Schulungsveranstaltungen und die Angleichung der einzelstaatlichen Verfahren an den EU-Besitzstand im Vordergrund.

Präventivmaßnahmen zielen *auch* auf die Beteiligung der Bürger an der Anwendung des EU-Rechts ab. Eine mögliche Hilfestellung ist die Online-Rechtsdatenbank zum Verbraucherschutz (insbesondere Richtlinie 2005/29/EG³⁶). Der Sensibilisierung kommt dort eine Schlüsselrolle zu, wo sich Bürger hauptsächlich auf Vertragsbestimmungen stützen müssen, um ihre Rechte – z.B. Freizügigkeit von Studierenden, Anerkennung akademischer Abschlüsse, Sport – geltend zu machen.

Schlussfolgerung: *Um Problemen bei der Umsetzung und Anwendung neuer Rechtsvorschriften zuvorzukommen, wird die Kommission auch in Zukunft eine Reihe von Präventivmaßnahmen wie Durchführungspläne einsetzen, um die reibungslose und genaue Umsetzung künftiger Richtlinien zu unterstützen.*

3.5. Entsprechungstabellen

Anhand von Entsprechungstabellen lässt sich belegen, wie die Mitgliedstaaten EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht umgesetzt haben; die Tabellen veranschaulichen, wie jedes einzelne Element des EU-Rechts umgesetzt wurde.

Sie bieten einen klaren Überblick darüber, welche nationalen Bestimmungen die entsprechenden Artikel der Richtlinie umsetzen, und erleichtern somit die Kontakte zu der Kommission, indem sie belegen, dass die betreffende Richtlinie vollständig umgesetzt wurde. Später können sie als Anlaufstelle bei der Identifizierung einschlägiger Rechtsbestimmungen dienen.

³⁵ Grünbuch vom 1.12.2010 über die Zukunft der Mehrwertsteuer – Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System, KOM(2010) 695 endgültig.

³⁶ Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22).

Die Kommission hat seit 2003 in ihre Vorschläge für Richtlinien bindende Vorschriften über Entsprechungstabellen eingebracht. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens werden diese Bestimmungen jedoch häufig auf Veranlassung des Rates gestrichen.

In der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission haben beide Organe seit November 2010 die zahlreichen Vorteile der Entsprechungstabellen hervorgehoben und ihr Festhalten an dieser Methode bekräftigt. Unter Ziffer 44 der Vereinbarung betonen das Europäische Parlament und die Kommission, in den Legislativverhandlungen an der Einbeziehung obligatorischer Entsprechungstabellen festhalten zu wollen.

Schlussfolgerung: *Die Kommission ist der Auffassung, dass Entsprechungstabellen in vielen Fällen wichtige Instrumente für die wirksame Umsetzung von Richtlinien sind, und wird deshalb ihre Vorschläge entsprechend formulieren. Sie arbeitet engagiert mit dem Rat und dem Europäischen Parlament zusammen, um eine Lösung für die verbesserte Umsetzung und Einhaltung des EU-Rechts zu finden.*

3.6. Transparenz

Die Kommission veröffentlichte auch im Jahr 2010 ab der Stufe der mit Gründen versehenen Stellungnahme sowie in ausgewählten Fällen ab dem förmlichen Aufforderungsschreiben auf ihrer Website³⁷ zusammenfassende Informationen zu sämtlichen Vertragsverletzungsverfahren. Die Angaben enthielten den betreffenden Mitgliedstaat, die zuständige Kommissionsdienststelle, die Registrationsnummer, den Titel des Verfahrens sowie das Datum und die Art des letzten Kommissionsbeschlusses.

Der Aspekt der Transparenz wurde auch in der überarbeiteten Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission hervorgehoben. So heißt es unter Ziffer 44 der Rahmenvereinbarung:

„Neben den spezifischen Berichten und dem Jahresbericht über die Anwendung des Unionsrechts stellt die die Kommission dem Parlament zusammenfassende Informationen betreffend sämtliche Vertragsverletzungsverfahren ab dem förmlichen Aufforderungsschreiben zur Verfügung, einschließlich, wenn das Parlament dies verlangt, je nach Einzelfall und unter Beachtung der Vertraulichkeitsbestimmungen, insbesondere derjenigen, die vom Gerichtshof der Europäischen Union anerkannt sind, Informationen zu den Themen, auf die sich das Vertragsverletzungsverfahren bezieht.“

Schlussfolgerung: *Die Kommission wird auch weiterhin im Rahmen der rechtlichen Einschränkungen ihr Vorgehen bei Vertragsverletzungen transparent gestalten.*

³⁷ http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_decisions_de.htm

4. INTELLIGENTE REGULIERUNG

In ihrer Mitteilung über intelligente Regulierung in der Europäischen Union³⁸ hat die Kommission ihr Konzept dargelegt, wie sie die Anwendung des EU-Rechts in den Politikzyklus (d.h. von einer frühen Vorbereitungsstufe bis zur etwaigen Überarbeitung) integriert. Sie verfolgt damit das zweifache Ziel, die Durchführung und Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften und die Qualität neuer Rechtsvorschriften zu verbessern. Dieses Konzept wird weiterentwickelt und sollte zur wirksamen Kontrolle und Anwendung des EU-Rechts beitragen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Jahr 2010 war geprägt von Tätigkeiten zur Durchführung und Weiterentwicklung der Reform des Vorgehens der Kommission bei Verstößen, die 2007 mit der Mitteilung „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ eingeleitet worden war.

Die Kommission wird 2011 hieran anknüpfen und sich insbesondere auf folgende Kernbereiche dieses strategischen Konzepts konzentrieren:

Wirksame Problemlösung: z.B. Ausweitung der Verwendung von EU-Pilot auf alle Mitgliedstaaten

Effiziente Behandlung: verbesserte Behandlung von verstoßbezogenen Fällen gemäß den Benchmarks der Kommission

Präventivmaßnahmen: z.B. Sicherstellung eines systematischen und einheitlichen Konzepts in Bezug auf Durchführungspläne

Intelligente Regulierung: vollständigere Einbindung der Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts in den weiter gefassten Legislativzyklus.

³⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Intelligente Regulierung in der Europäischen Union, KOM(2010) 0543 endgültig. Siehe die Website für bessere Regulierung für Näheres: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_de.htm.