



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 21.12.2011
KOM(2011) 930 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

Zweiter Evaluierungsbericht zum Projekt „EU-Pilot“

{SEK(2011) 1626 endgültig}

1. EINLEITUNG

2007 hat die Kommission eine Mitteilung „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“¹ angenommen. Darin hatte sie ein Projekt in Partnerschaft zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, um die korrekte Anwendung des EU-Rechts zu gewährleisten, Bürger- und Unternehmeranfragen schneller zu beantworten, Problemlösungen anzubieten und die bestehenden Verfahren zu bündeln.

Dieses Projekt namens „EU-Pilot“ läuft seit Mitte April 2008 unter freiwilliger Beteiligung von fünfzehn Mitgliedstaaten. Im März 2010 hat die Kommission den ersten Evaluierungsbericht zum Projekt „EU-Pilot“ angenommen². In diesem Bericht hatte die Kommission erste positive Ergebnisse festgestellt, auch wenn viele Aspekte weiterentwickelt werden können, um die Funktionsweise des Systems und das Verständnis zwischen den Kommissionsdienststellen und den teilnehmenden Mitgliedstaaten zu verbessern, die Bearbeitung der Dossiers zu beschleunigen und der erzielten Ergebnisse zu verbessern³.

Die Kommission hat das Projekt auch 2010 und 2011 weiterverfolgt, ergänzt und verfeinert. Seit der Annahme des ersten Evaluierungsberichts im März 2010 sind bei der Projektdurchführung folgende wichtige Entwicklungen zu verzeichnen:

- Nach einer insgesamt positiven Bewertung des Projekts im ersten Evaluierungsbericht hatte die Kommission die übrigen 12 Mitgliedstaaten aufgefordert, sich dem Projekt anzuschließen. Zehn Mitgliedstaaten sind dieser Aufforderung gefolgt⁴.
- Seit März 2010 wird eine generelle Antwortfrist von 10 Wochen als Richtwert für die Beurteilung der Reaktion sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Kommission zugrunde gelegt.
- Seit März 2010 wurde der Anwendungsbereich des Projekts „EU-Pilot“ ausgeweitet, und das System wird (mit einigen wenigen Ausnahmen) in sämtlichen Fällen eingesetzt, in denen es um die korrekte Anwendung und Umsetzung von EU-Recht oder die Übereinstimmung innerstaatlicher Vorschriften mit dem EU-Recht geht, bevor das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV in Betracht gezogen wird.
- Die Kommission hat das dem Projekt zugrunde liegende IT-System verbessert, um es effizienter und benutzerfreundlicher zu machen.

¹ KOM (2007) 502, Abschnitt 2.2; „Verbesserung der Arbeitsmethodik“.

² KOM(2010) 70 endg.

³ Abschnitt 4 „Allgemeine Schlussfolgerungen“.

⁴ Die 25 beteiligten Mitgliedstaaten sind: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn, das Vereinigte Königreich und Zypern. Malta trifft die erforderlichen internen Vorbereitungen und wird bald mit der Verwendung des Systems beginnen, während die Verhandlungen mit Luxemburg noch andauern.

In ihrem ersten Evaluierungsbericht hatte die Kommission zugesagt, 2011 eine weitere Evaluierung vorzulegen. Das vorliegende Dokument stellt den zweiten Evaluierungsbericht zum Projekt „EU-Pilot“ dar. Im Interesse eines umfassenden Gesamtüberblicks erstreckt er sich auf den Zeitraum von der Inangriffnahme des Projekts im April 2008 bis zum September 2011. Er konzentriert sich auf die für die Beurteilung der Systemeffizienz wichtigsten Feststellungen. Zugrunde gelegt wurden Menge und Umfang der Dossiers in den relevanten Politikbereichen, die Einhaltung einschlägiger Richtwerte und – soweit verfügbar – Angaben zur Qualität der Dossiers. Die statistischen Einzelheiten können dem beigefügten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen entnommen werden.

2. ARBEITSWEISE

„EU-Pilot“ ist das wichtigste Kommunikationsmittel zwischen der Kommission und den beteiligten Mitgliedstaaten für Probleme im Zusammenhang mit der korrekten Anwendung von EU-Recht oder der Vereinbarkeit innerstaatlicher Vorschriften mit dem EU-Recht im Frühstadium (d.h. vor Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV).

Grundsätzlich gelangt der EU-Pilot in allen Fällen, in denen ein Vertragsverletzungsverfahren denkbar wäre, zum Einsatz, bevor die Kommission die ersten Schritte in einem solchen Verfahren einleitet. Damit ist dieses Projekt an die Stelle der früher üblichen Verwaltungsschreiben der Kommission getreten. Wenn aufgrund der Dringlichkeit des Falles oder eines anderen überwiegenden Interesses eine sofortige Aufnahme des Verfahrens nach Artikel 258 AEUV erforderlich ist, können Ausnahmen genehmigt und Vertragsverletzungsverfahren ohne vorherige Kontakte über den „EU-Piloten“ eingeleitet werden. Dann kann die Kommission unverzüglich auf eine angebliche Zuwiderhandlung reagieren und den betreffenden Mitgliedstaat zur Einhaltung des EU-Rechts auffordern. Das System erlaubt die Bearbeitung sowohl von Anfragen und Beschwerden von Bürgern oder Unternehmen als auch die Durchführung von Untersuchungen, die von Amts wegen eingeleitet wurden. Dazu zählen auch Angelegenheiten, mit denen die Kommission im Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments oder über eine schriftliche Anfrage eines Mitglieds des Europäischen Parlaments befasst wurde.

Die Datenbank wird in englischer Sprache benutzt. Einige Mitgliedstaaten haben jedoch ihr Recht gewahrt, in ihrer Amtssprache zu kommunizieren. Übersetzungen werden im Bedarfsfall von der Kommission bereitgestellt.

Einzelne Dossiers mit Beschreibung des Falles und Fragen werden den betreffenden Mitgliedstaaten über die EU-Pilot-Anwendung übermittelt. Die Behörden verfügen über eine Frist von 10 Wochen, um die gestellten Fragen möglichst ausführlich zu beantworten und für festgestellte Probleme eine mit dem EU-Recht vereinbare Lösung anzubieten. Die Mitgliedstaaten können diese zehnwöchige Frist in begründeten Fällen verlängern und die Kommission davon unterrichten, dass sie für ihre Antwort mehr Zeit benötigen. Über die Bewilligung der Fristverlängerung wird im Einzelfall beschieden.

In Ausnahmefällen kann die Frist verkürzt werden. Die Gründe dafür werden den Mitgliedstaaten dargelegt.

Innerhalb von zehn weiteren Wochen werden die Antworten der Mitgliedstaaten – gegebenenfalls nach ihrer Übersetzung – geprüft, und eine Stellungnahme wird in die EU-

Pilot-Datenbank hochgeladen. Kommt es nicht zu einer mit dem EU-Recht vereinbaren Lösung, kann ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV eingeleitet werden. Bei Beschwerden wird auch der Beschwerdeführer vom Ergebnis dieses Verfahrens unterrichtet. Erforderlichenfalls können die Behörden der Mitgliedstaaten um weitere Angaben ersucht werden.

Die Einhaltung der Fristen durch beide Partner ist zwar kein leichtes Unterfangen, aber entscheidend, um die erste, wichtige Stufe bei der Bearbeitung dieser Dossiers (d. h. entweder ein förmliches Aufforderungsschreiben nach Artikel 258 AEUV oder die Einstellung des Verwaltungsverfahrens) binnen höchstens 12 Monaten nach Registrierung der Beschwerde oder Eingabe eines von Amts wegen aufgenommenen Falles in Angriff zu nehmen. Die Einhaltung der Zehn-Wochen-Frist ist daher ein Aspekt bei der Bewertung der Arbeit sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Kommission.

Anträge auf Einsicht in EU-Pilot-Dossiers fallen unter die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission⁵ und die einschlägigen Durchführungsbestimmungen der Entscheidung der Kommission vom 5. Dezember 2001 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung⁶.

3. EVALUIERUNG

Die Evaluierung betreffend die abgeschlossenen Dossiers erstreckt sich auf den Zeitraum von März 2010 bis Februar 2011, während die Statistiken zur Funktionsweise des Systems den Zeitraum vom Beginn des Projekts im April 2008 bis zum September 2011 umfassen.

Die Evaluierung betrifft insbesondere:

- eine Beurteilung der „EU-Pilot“-Dossiers, die zwischen März 2010 und Februar 2011 abgeschlossen wurden, durch die Mitgliedstaaten und die Kommission nach Qualität und Kooperations-/Unterstützungskriterien;
- die Menge der über „EU-Pilot“ bearbeiteten Akten, wobei unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Beitrittszeitpunkts auch die Trends in den Mitgliedstaaten nachverfolgt werden;
- die Herkunft der Fälle und die betroffenen Politikbereiche;
- die durchschnittliche Dauer der Fallbearbeitung durch die Mitgliedstaaten und die Kommission und die Einhaltung der generellen Richtfrist von 10 Wochen;
- schließlich die „Erfolgsquote“ des Projekts, d. h. in wie vielen Fällen eine als ausreichend erachtete Antwort der Mitgliedstaaten die Einleitung eines förmlichen Vertragsverletzungsverfahrens überflüssig machte. Ziel des Projekts war es, durch eine bessere Zusammenarbeit der Kommission und der Behörden der Mitgliedstaaten schnellere und bessere Antworten auf die Fragen von Bürgern und Unternehmen und

⁵ ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

⁶ ABl. L 345 vom 29.12.2001, S. 94.

Lösungen für ihre Probleme anzubieten, ohne auf Vertragsverletzungsverfahren zurückgreifen zu müssen.

Die Einzelheiten können dem beigefügten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen entnommen werden.

Zu den zwischen März 2010 und Februar 2011 abgeschlossenen Fällen wurde der Kommission und den Mitgliedstaaten ein Fragebogen vorgelegt, der drei Hauptkriterien galt: **Qualität, Zusammenarbeit und Unterstützung**. Den Ergebnissen der Befragung zufolge sind die Mitgliedstaaten weitgehend mit der Qualität der von der Kommission im „EU-Piloten“ vorgelegten Akten zufrieden. Positiv bewerteten sie insbesondere die genaue Benennung der jeweiligen Probleme und die klar formulierten Fragen der Kommission. Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten zeigten sich mit der Zusammenarbeit und der angebotenen Unterstützung sehr zufrieden.

Was die **Menge** der Akten anbelangt, so wurden dem „EU-Piloten“ zwischen April 2008 und September 2011 insgesamt 2121 Fälle vorgelegt. In 1410 Fällen konnte die Bearbeitung im „EU-Piloten“ abgeschlossen⁷ werden. Diese Menge verteilt sich jedoch nicht gleichmäßig über alle Mitgliedstaaten. Das liegt nicht nur daran, dass bevölkerungsreichere Mitgliedstaaten wegen der größeren Zahl betroffener Bürger, Unternehmen und Interessenträger aus der Zivilgesellschaft mehr Akten über das System erhalten, sondern auch an dem Umstand, dass einige Mitgliedstaaten bereits seit 2008 an dem Projekt mitwirken, andere jedoch erst seit 2010 oder 2011. Von den 2121 Dossiers wurden 15,5 % an Italien und Spanien, 8 % an das Vereinigte Königreich, 7,7 % an Deutschland und 6,5 % an Portugal übermittelt.

In lediglich 2 % aller über den „EU-Piloten“ vorgelegten Fälle haben die Mitgliedstaaten die Aktenbearbeitung verweigert, zumeist weil die Angaben der Beschwerdeführer für eine Bearbeitung nicht ausreichten.

Die über den „EU-Piloten“ übermittelten Dossiers entsprechen thematisch weitgehend den üblichen Fragen und Problemen in den verschiedenen Bereichen des EU-Rechts. In etwa 33 % der Fälle ging es um Umweltbelange, in 15 % um den Binnenmarkt, in 10,5 % um steuerliche Fragen, in 8 % um Mobilität und Verkehr und in 6 % um Gesundheit und Verbraucherschutz.

Zur **Herkunft** der Dossiers ist festzuhalten, dass 49 % der 2121 Dossiers auf Beschwerden und 7 % auf Anfragen von Bürgern oder Unternehmen zurückgehen und etwa 44 % von der Kommission selbst von Amts wegen angelegt wurden.

Die Frist zur Bearbeitung der „EU-Pilot“-Dossiers durch die Mitgliedstaaten und die Kommission wird an der Fristvorgabe von 10 Wochen gemessen. Vom Projektbeginn 2008 an gemessen beträgt die **durchschnittliche Zeit**, die die Mitgliedstaaten für die Erstellung einer Antwort benötigen, 67 Tage, und entspricht damit dem Richtwert von 10 Wochen (70 Tagen). Die Zeit, die die Kommissionsdienststellen für die Beurteilung dieser Antworten und die

⁷ „Abgeschlossen“ heißt in diesem Zusammenhang, dass die Mitgliedstaaten geantwortet haben und ihre Antworten von der Kommission abschließend als mit dem EU-Recht vereinbar oder nicht vereinbar eingestuft wurden.

Entscheidung über die Folgemaßnahmen benötigen, beträgt – gemessen ab März 2010⁸ – 102 Tage und liegt damit über dem allgemeinen Richtwert. In den meisten Fällen liegt diese Fristüberschreitung am Bedarf der Kommissionsdienststellen nach zusätzlichen Informationen von Seiten der nationalen Behörden, insbesondere wenn es sich um komplexe Angelegenheiten handelt und/oder Übersetzungen benötigt werden.

Die „*Erfolgsquote*“ des Projekts – d.h. die Zahl der Fälle, bei denen die Antworten der Mitgliedstaaten als ausreichend erachtet wurden, um den Fall ohne Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens abzuschließen – beträgt, gemessen an den 1410 im System abgeschlossenen Dossiers, nahezu 80 % (1107 Dossiers). In den übrigen etwa 20 % der Fälle (303 Dossiers), in denen keine mit dem EU-Recht vereinbare Lösung gefunden werden konnte, wurde nach Abschluss der Bearbeitung in der Datenbank „EU-Pilot“ das Vertragsverletzungsverfahren vorbereitet oder bereits eingeleitet. Zum Zeitpunkt des ersten Evaluierungsberichts betrug die Erfolgsquote 85 %. Der geringfügige Rückgang dieser Quote könnte auf die zunehmende Zahl der Dossiers wegen der neu mitwirkenden Mitgliedstaaten zurückzuführen sein. Außerdem wird der EU-Pilot seit der Annahme des ersten Berichts obligatorisch in sämtlichen Fällen eingesetzt, in denen zusätzliche Angaben zur Sache oder zur Rechtslage erforderlich sind, um ein Problem im Hinblick auf die korrekte Anwendung oder Umsetzung des EU-Rechts oder die Vereinbarkeit von nationalem mit EU-Recht vollständig beurteilen zu können, wohingegen seine Inanspruchnahme vor der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zuvor fakultativ war.

Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die Zahl der neuen Vertragsverletzungsverfahren⁹ gegen die 15 Mitgliedstaaten, die als erste freiwillig am „EU-Piloten“ teilgenommen haben, seit 2010 zurückgeht. Auch bei den übrigen Mitgliedstaaten, die sich nach dem März 2010 zu einer Teilnahme am Projekt entschlossen haben, ist ein Rückgang zu beobachten, wenn auch nicht im gleichen Ausmaß. Auch wenn nicht alle Gründe für diesen Trend festgemacht werden können, kann dies zumindest teilweise damit erklärt werden, dass es die Einführung des „EU-Piloten“ ermöglicht hat, einige der von der Kommission aufgeworfenen Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung von EU-Recht zu klären und zufriedenstellend zu lösen, ohne auf das Vertragsverletzungsverfahren zurückgreifen zu müssen, und bei Beschwerden von Bürgern und Unternehmen rascher zu reagieren.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Einklang mit den Verpflichtungen, die die Kommission in ihrem ersten Evaluierungsbericht zum Projekt „EU-Pilot“ eingegangen ist, konnten folgende Ergebnisse erzielt werden:

- „EU-Pilot“ wurde erweitert und wird heute von 25 Mitgliedstaaten in vollem Umfang eingesetzt. Im Sinne einer wirksameren Anwendung wurde das Projekt ausgeweitet und verfeinert.

⁸ Seit diesem Zeitpunkt gilt der Richtwert auch für die Bearbeitung der Antworten der Mitgliedstaaten durch die Kommission.

⁹ In dieser Statistik nicht enthalten sind Fälle, in denen Umsetzungsmaßnahmen nicht notifiziert wurden, da in solchen Fällen der „EU-Pilot“ nicht zum Einsatz kommt.

- Das Projekt trägt dazu bei, dass Anfragen von Bürgern, Unternehmern und Vertretern der Zivilgesellschaft schneller beantwortet und unverzüglich Problemlösungen angeboten werden können. Es leistet damit weiterhin einen positiven Beitrag zur Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den teilnehmenden Mitgliedstaaten. Etwa 80% der Antworten der Mitgliedstaaten waren als akzeptabel, d.h. im Einklang mit dem EU-Recht, bewertet worden, so dass die betreffenden Verfahren eingestellt werden konnten, ohne dass ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV eingeleitet werden musste.
- Durch den systematischeren Rückgriff auf „EU-Pilot“ konnten die teilnehmenden Mitgliedstaaten einen Überblick über die allgemeine Behandlung von Themen im Zusammenhang mit der Anwendung des EU-Rechts gewinnen.
- Dank der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, die ihre Bemühungen um Beibehaltung der guten Ergebnisse entschlossen fortsetzen werden, konnten die Arbeitsmethoden und die Qualität der über „EU-Pilot“ bearbeiteten Akten verbessert werden.
- Die Mitgliedstaaten und insbesondere die Kommission werden weiterhin das Ziel anstreben, die von der Kommission festgelegte Antwortfrist von 10 Wochen als Richtwert für die Bearbeitung von Akten einzuhalten.
- Im Sinne einer verbesserten Funktionsfähigkeit von „EU-Pilot“ wurden das IT-System und der Anwendungsbereich des Projekts in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten weiter entwickelt und präzisiert.
- In Bezug auf die Zusammenarbeit und die Funktionsweise des Projekts bedarf es weiterer Verbesserungen, insbesondere hinsichtlich des Einhaltens der vereinbarten Richtwerte sowie der Qualität der Fragen der Kommission auf der einen und der Antworten der Mitgliedstaaten auf der anderen Seite.

Nach Auffassung der Kommission hat das Projekt „EU-Pilot“ die Erprobungsphase abgeschlossen und sich zu einer etablierten Arbeitsmethode entwickelt, die für die Kommission, die teilnehmenden Mitgliedstaaten und die Bürger zu konkreten Ergebnissen führt. Die Kommission verfolgt das allgemeine Konzept, Probleme mit Hilfe des „EU-Piloten“ zügig zu lösen und erforderlichenfalls Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten und energisch zu verfolgen. Sie prüft derzeit die Möglichkeit, „EU-Pilot“ als Instrument der Problemprävention und Problemlösung auf alle Mitgliedstaaten auszuweiten und hält den Kontakt zu denjenigen Mitgliedstaaten aufrecht, die noch nicht an dem Projekt teilnehmen.

Die verschiedenen Aspekte der Funktionsweise von „EU-Pilot“ werden in den künftigen Jahresberichten der Kommission über die Überwachung der Anwendung des EU-Rechts behandelt werden.