



Brüssel, den 1.10.2014  
COM(2014) 612 final

**BERICHT DER KOMMISSION**

**31. JAHRESBERICHT ÜBER DIE KONTROLLE DER ANWENDUNG DES EU-  
RECHTS  
(2013)**

## EINLEITUNG

Die Kommission verfolgt, ob die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nach dem EU-Recht nachkommen, d. h. EU-Richtlinien *vollständig und korrekt umsetzen* und das gesamte EU-Recht *ordnungsgemäß anwenden*. Zu diesem Zweck kann die Kommission von Amts wegen förmlich gegen die Umsetzung von EU-Recht durch einen Mitgliedstaat vorgehen, aber auch aufgrund von Petitionen aus dem Europäischen Parlament oder von Beschwerden von Bürgern, Unternehmen, NRO oder anderen Quellen, in denen mögliche Verstöße gegen EU-Recht wie seine unkorrekte Umsetzung oder Anwendung beanstandet werden, tätig werden.

Vor der Beschreitung des Verfahrenswegs versucht sie, im Wege eines strukturierten Dialogs über das Verfahren des „EU-Piloten“ etwaige Probleme zu lösen und die korrekte Anwendung des EU-Rechts zu gewährleisten. Erst wenn diesen Versuchen kein Erfolg beschieden ist, leitet die Kommission mit einem Aufforderungsschreiben an den Mitgliedstaat ein Verfahren nach Artikel 258 AEUV ein.<sup>1</sup> Sollte ein Mitgliedstaat seine Rechtslage oder -praxis während des förmlichen Vertragsverletzungsverfahrens nicht an das EU-Recht anpassen, kann die Kommission gemäß Artikel 258 AEUV den Gerichtshof der Europäischen Union anrufen und finanzielle Sanktionen (nach Art. 260 Abs. 2 oder Abs. 3) beantragen.

Der 31. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts enthält Leistungsdaten zu zentralen Aspekten der Anwendung des EU-Rechts und liefert einen Überblick zu strategischen Fragen.<sup>2</sup>

---

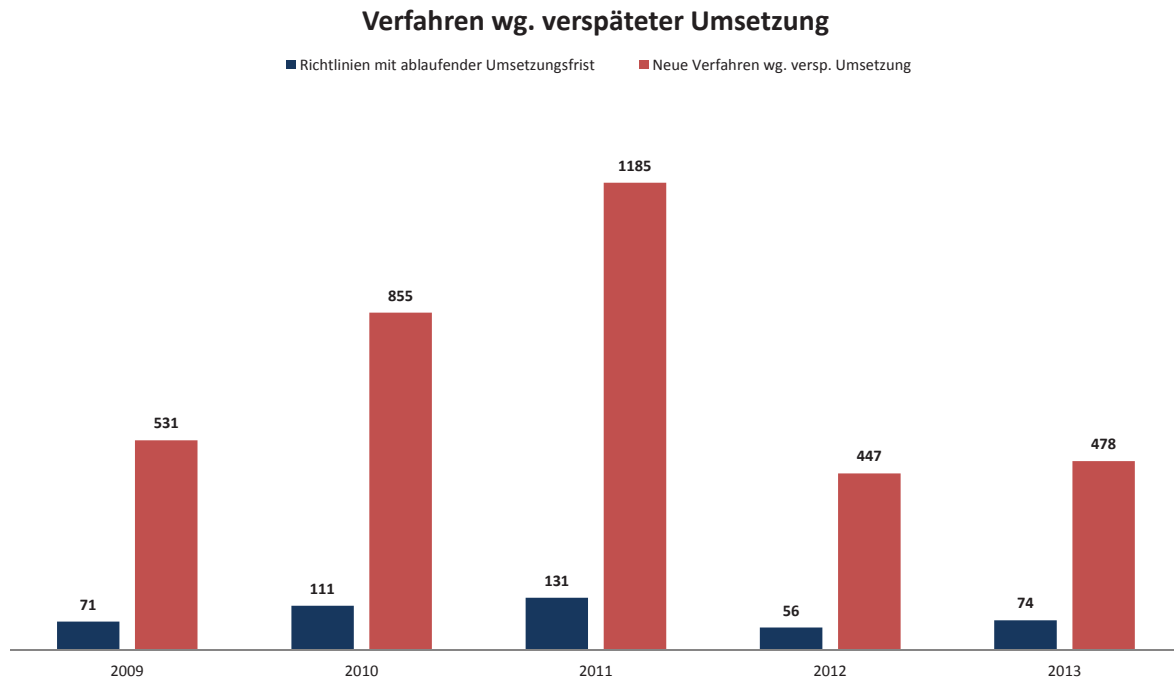
<sup>1</sup> Vertragsverletzungsverfahren können auch aufgrund anderer EU-Rechtsvorschriften eingeleitet werden, etwa Artikel 106 AEUV in Kombination mit den Artikeln 101 oder 102 AEUV.

<sup>2</sup> Ausführliche, nach Mitgliedstaaten und Politikbereichen aufgeschlüsselte Angaben enthält ein Arbeitspapier, das elektronisch auf der einschlägigen [Internetseite](#) der Kommission veröffentlicht wird.

# 1. UMSETZUNG VON RICHTLINIEN

## 1.1. VERSPÄTETE UMSETZUNG

Die verspätete Umsetzung von Richtlinien stellt nach wie vor ein Problem dar. Den Bürgerinnen und Bürgern werden hierdurch konkrete Vorteile vorenthalten.

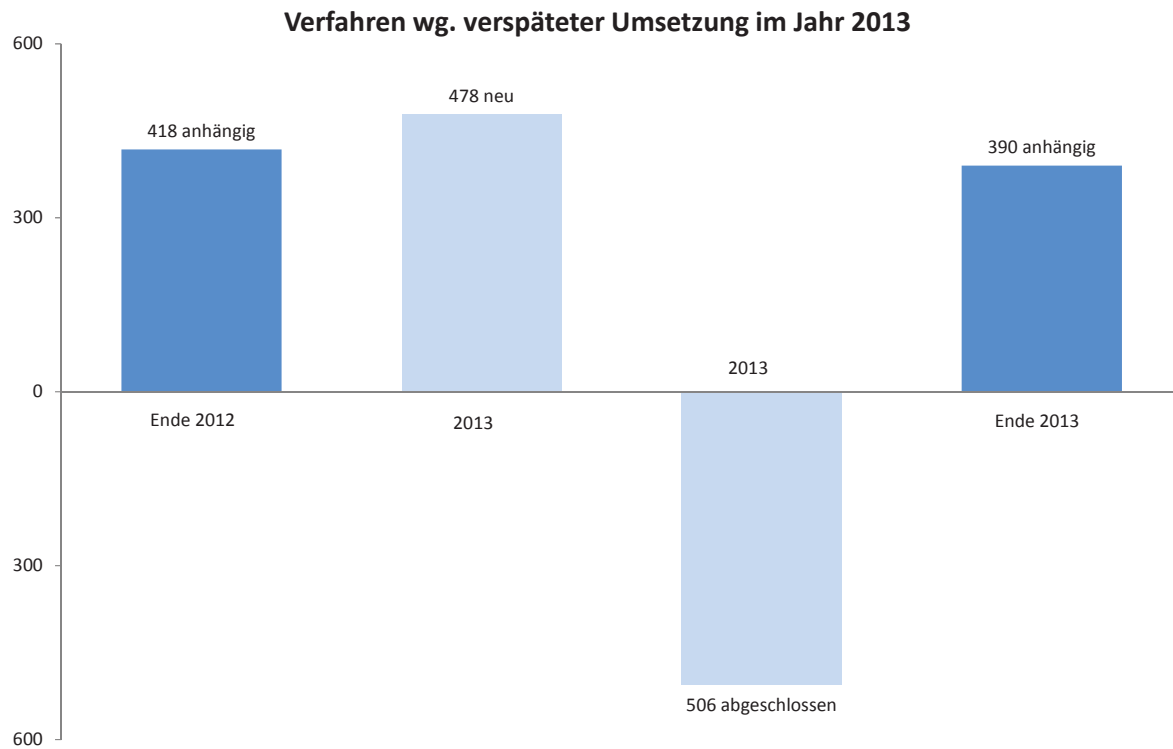


Daher ist die Kommission beharrlich bestrebt, Verspätungen bei der Umsetzung von EU-Recht zu reduzieren: „*Priorität sollte jenen Verstößen zuerkannt werden, welche die größten Risiken bieten, weitreichende Auswirkungen auf Bürger und Unternehmen haben ... Dazu gehören: Nichtmitteilung nationaler Maßnahmen zur Umsetzung von Richtlinien oder sonstige Mitteilungspflichten; ...*“<sup>3</sup>

Im Vergleich zum Vorjahr waren 2013 mehr Richtlinien umzusetzen (d. h. 74 im Vergleich zu 56 im Jahr 2012), aber weniger als 2011 (131). Bei den neuen Fällen verzögerter Umsetzung war jedoch 2013 gegenüber dem Vorjahr nur ein leichter Anstieg zu verzeichnen (478 neue Verfahren gegenüber 447 im Jahr 2012; 2011 lag die Zahl bei 1185, 2010 bei 855). Ende 2013 waren 390 Verfahren wegen verspäteter Umsetzung anhängig, was einen Rückgang von 6,7 % im Vergleich zu den 418 Verfahren darstellt, die Ende 2012 anhängig waren. Die Kommission hat sowohl 2012 als auch 2013 mehr Verfahren abgeschlossen als eröffnet, so dass die Zahl der anhängigen Verfahren wegen verspäteter Umsetzung 2013 auf dem niedrigsten Stand seit 5 Jahren war.

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission, „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“, [KOM\(2007\)502 endgültig](#), S. 9.

Das folgende Schaubild enthält die wichtigsten Zahlen<sup>4</sup> zu den von der Kommission im Jahr 2013 wegen verspäteter Umsetzung eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren:

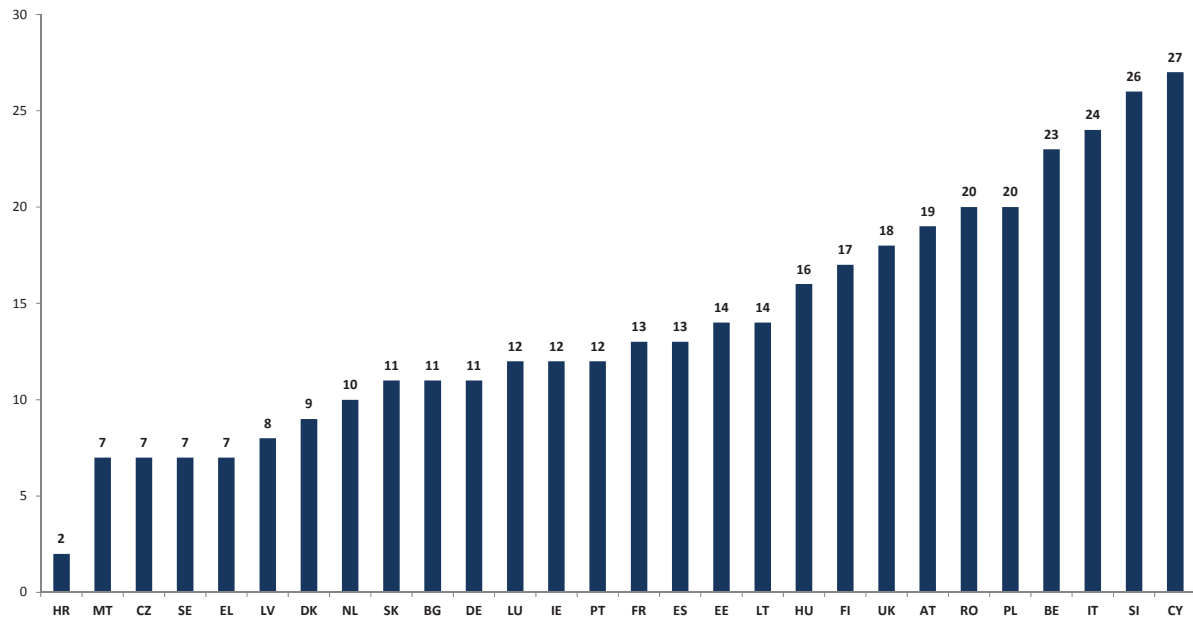


Das folgende Schaubild zeigt die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung nach Mitgliedstaaten:<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Von der Summe der 2012 anhängigen Verfahren und der neuen Verfahren im Jahr 2013 ( $418+478=896$ ) wird die Zahl der abgeschlossenen Verfahren abgezogen ( $896-506=390$ ).

<sup>5</sup> Das Schaubild illustriert die Zahl der am 31. Dezember 2013 wegen verspäteter Umsetzung anhängigen Vertragsverletzungsverfahren, unabhängig vom Jahr der Eröffnung der Verfahren. Im Abschnitt „Umsetzung von Richtlinien“ auf den Seiten zu den Mitgliedstaaten in Teil I der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ist hingegen dargestellt, wie viele neue Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten im Laufe des Jahres 2013 wegen verspäteter Umsetzung eingeleitet wurden.

**Verspätete Umsetzung von Richtlinien in der EU-28  
(31 Dezember 2013)**



Die meisten Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung betrafen 2013 die folgenden vier Politikbereiche: Umwelt (168 Verfahren), Gesundheit & Verbraucherschutz(58), Binnenmarkt & Dienstleistungen (47) und Verkehr (36).

Gegen 20 Mitgliedstaaten wurde ein Verfahren wegen verspäteter Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen<sup>6</sup> und der Richtlinie zur Einführung neuer Bestimmungen über gefälschte Erzeugnisse in den Gemeinschaftskodex für Humanarzneimittel eröffnet.<sup>7</sup> 19 Mitgliedstaaten waren von Verfahren wegen verspäteter Umsetzung der Richtlinie betroffen, mit der bestimmte Vorschriften zum Niederlassungsrecht und zum freien Dienstleistungsverkehr infolge des Kroaten-Beitritts angepasst wurden.<sup>8</sup> 17 neue Verfahren betrafen die Richtlinie über Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölprodukten.<sup>9</sup> 16 Mitgliedstaaten haben die fristgerechte Umsetzung und/oder Notifizierung der Umsetzungsvorschriften zu den Richtlinien über die Verwalter alternativer Investmentfonds<sup>10</sup> und über das Recht auf Dolmetsch- und

<sup>6</sup> Richtlinie [2010/75/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung).

<sup>7</sup> Richtlinie [2011/62/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel hinsichtlich der Verhinderung des Eindringens von gefälschten Arzneimitteln in die legale Lieferkette.

<sup>8</sup> Richtlinie [2013/25/EU](#) des Rates vom 13. Mai 2013 zur Anpassung bestimmter Richtlinien im Bereich des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs aufgrund des Beitritts der Republik Kroatien.

<sup>9</sup> Richtlinie [2009/119/EG](#) des Rates vom 14. September 2009 zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölzeugnissen zu halten.

<sup>10</sup> Richtlinie [2011/61/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 über die Verwalter alternativer Investmentfonds und zur Änderung der Richtlinien 2003/41/EG und 2009/65/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009 und (EU) Nr. 1095/2010.

Übersetzungsleistungen in Strafverfahren versäumt.<sup>11</sup> 15 Mitgliedstaaten erhielten ein Aufforderungsschreiben wegen verspäteter Umsetzung der Richtlinie zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten.<sup>12</sup>

## 1.2. ANRUFUNG DES GERICHTSHOFS GEMÄß ARTIKEL 258/ARTIKEL 260 ABSATZ 3 AEUV

Wann immer die Kommission bei Überschreitung der Umsetzungsfrist den Gerichtshof gemäß Artikel 258 AEUV anruft, kann sie nach Artikel 260 Absatz 3 AEUV Zwangsgelder vorschlagen, ohne ein Ersturteil abwarten zu müssen. Diese durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Neuerung soll die Mitgliedstaaten dazu bewegen, Richtlinien innerhalb der vom Gesetzgeber festgelegten Fristen umzusetzen. Ihren Vorschlägen zur Höhe des Zwangsgelds legt die Kommission ihre Mitteilung zur Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV<sup>13</sup> zugrunde.

Auch 2013 verwies die Kommission mehrere Fälle der verspäteten Umsetzung an den Gerichtshof und beantragte ein Zwangsgeld in Tagessätzen gemäß Artikel 260 Absatz 3 AEUV. Im Jahr 2013 wurden 14 Beschlüsse zu neun Mitgliedstaaten erlassen: Belgien, Bulgarien, Estland, Rumänien, Vereinigtes Königreich (je zwei Fälle), Polen, Portugal, Österreich und Zypern, (je ein Fall). Das vorgeschlagene tägliche Zwangsgeld betrug zwischen 4224,- EUR und 148 177,92 EUR. Die meisten Vorschläge zur Verhängung von Zwangsgeldern betrafen Fälle einer verspäteten Umsetzung von Richtlinien im Energiebereich. Pauschalbeträge wurden von der Kommission bislang noch nicht vorgeschlagen.<sup>14</sup>

2013 haben die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen verstärkt, noch vor Erlass eines Urteils durch den Gerichtshof die betreffende Richtlinie vollständig umzusetzen. Dennoch waren zum Jahresende zusammengekommen mit den aus den Vorjahren verbliebenen Fällen auf der Grundlage von Artikel 258 und Artikel 260 Absatz 3 AEUV noch insgesamt zwölf Fälle wegen verspäteter Umsetzung anhängig, in denen die Kommission dem Gerichtshof ein tägliches Zwangsgeld vorgeschlagen<sup>15</sup> hatte: je zwei Fälle gegen Estland, Rumänien und Slowenien und je ein Fall gegen Belgien, Deutschland, Österreich, Polen, Portugal und Zypern, <sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Richtlinie [2010/64/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren.

<sup>12</sup> Richtlinie [2011/65/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten.

<sup>13</sup> Mitteilung der Kommission - Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV, [ABl. C 12](#) vom 15. Januar 2011.

<sup>14</sup> Mitteilung der Kommission - Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV, [ABl. C 12](#) vom 15. Januar 2011, Abschnitt 2.1.

<sup>15</sup> Ein einigen dieser Fälle war bereits der Gerichtshof angerufen worden. In den übrigen Fällen ist die Klageschrift in Vorbereitung.

<sup>16</sup> Welche Richtlinien betroffen sind und welche Zwangsgelder jeweils vorgeschlagen wurden, kann der Arbeitsunterlage entnommen werden.

## 2. PHASE VOR DER VERFAHRENEINLEITUNG

Probleme bei der Umsetzung und/oder Anwendung von EU-Recht werden von der Kommission von Amts wegen oder, wenn ihr Unzulänglichkeiten zur Kenntnis gebracht werden, untersucht. Bürger, Unternehmen und andere Organisationen leisten dabei mit ihren Beschwerden über eine möglicherweise falsche Vorgehensweise einzelstaatlicher Behörden einen wichtigen Beitrag zur Kontrolle der Einhaltung des EU-Rechts. Wird ein Problem festgestellt, versuchen die Kommission und der betreffende Mitgliedstaat, den Fall nach Möglichkeit mit Hilfe der Plattform „EU-Pilot“ zu lösen.

### 2.1. FESTSTELLUNG VON PROBLEMEN

#### 2.1.1. BESCHWERDEN UND PETITIONEN

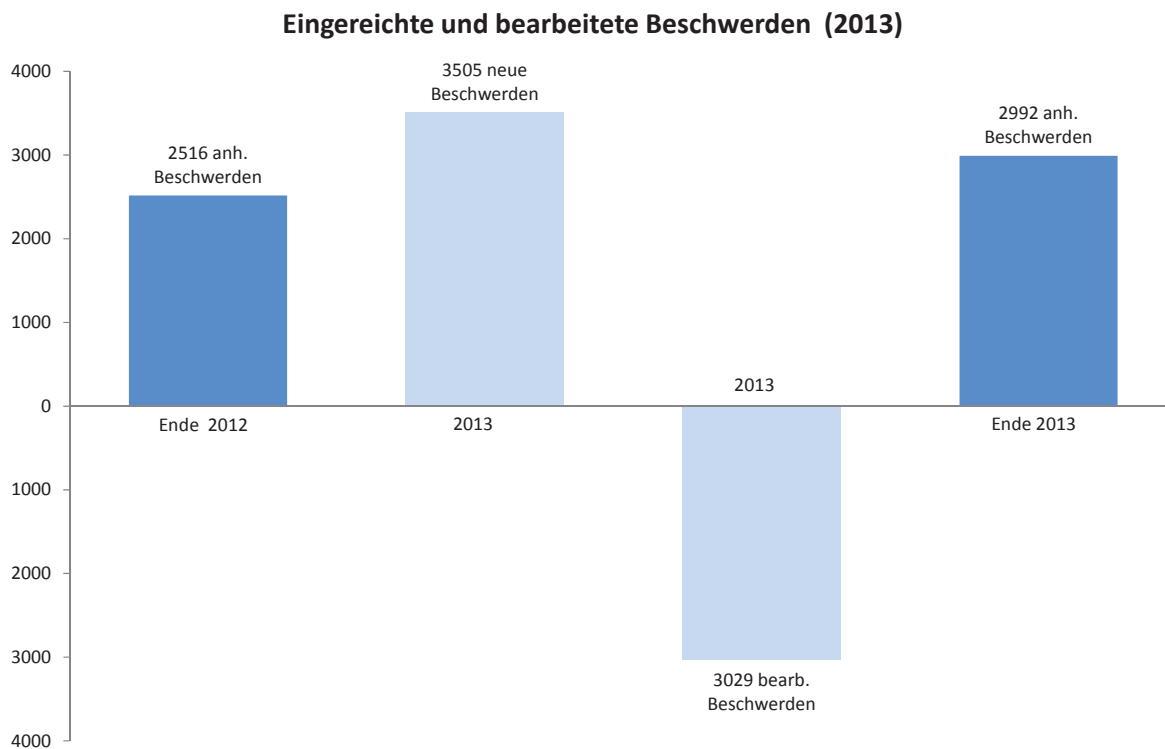
Häufig gehen Beschwerden von Bürgern, Unternehmen, NRO und anderen Einrichtungen ein. In einer 2002 veröffentlichten und 2012 aktualisierten Mitteilung hat die Kommission ihre Regeln zur Bearbeitung von Beschwerden festgelegt.<sup>17</sup>

2013 gingen zahlreiche Hinweise von Bürgern, Unternehmen und Organisationen auf mögliche Verstöße gegen das EU-Recht ein. Die Zahl der neuen Beschwerden lag mit 3 505 höher als in den vergangenen drei Jahren (3 141 im Jahr 2012, 3 115 im Jahr 2011 und 3 349 im Jahr 2010). Daher nahm die Zahl der anhängigen Beschwerden 2013 um ungefähr 19 % zu. Das folgende Schaubild enthält die wichtigsten Zahlen<sup>18</sup> zu Beschwerden:

---

<sup>17</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Aktualisierung der Mitteilung über die Beziehungen zu Beschwerdeführern in Fällen der Anwendung von Unionsrecht, [COM\(2012\)154 final](#)

<sup>18</sup> Von der Summe der 2012 anhängigen Beschwerden und der neuen Beschwerden im Jahr 2013 (2516+3505=6021) wird die Zahl der bearbeiteten Beschwerden abgezogen (6021-3029=2992).



**Neue Beschwerden** - Die drei Mitgliedstaaten, gegen die die meisten Beschwerden eingingen, waren:

- Italien: 472 Beschwerden, davon die meisten in den Bereichen Beschäftigung (120), Binnenmarkt & Dienstleistungen (81) und Umwelt (64);
- Spanien: 439 Beschwerden, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung (100), Justiz und Umwelt (je 65); und
- Deutschland: 297 Beschwerden, davon die meisten in den Bereichen Justiz (64), Binnenmarkt & Dienstleistungen (57) und Umwelt (53).

72 % der neuen Beschwerden entfielen auf die folgenden fünf Politikbereiche: Justiz (590), Umwelt (520), Binnenmarkt & Dienstleistungen (494), Beschäftigung (470) sowie Steuern & Zollunion (452).

**Bearbeitete Beschwerden** - Nach einer ersten Bewertung der über 3 000 im Jahr 2013 eingegangenen Beschwerden nahm die Kommission zu 487 Beschwerden bilaterale Gespräche mit den jeweiligen Mitgliedstaaten auf, um zu klären, ob gegen EU-Vorschriften verstoßen wurde.<sup>19</sup> Die Beschwerden, die zu solchen bilateralen Gesprächen führten, bezogen sich am häufigsten auf die Bereiche Umwelt (82 Fälle, die mit Hilfe des EU-Piloten eröffnet wurden),

<sup>19</sup> Die restlichen Schreiben wurden nicht weiterverfolgt, da entweder kein Verstoß gegen das EU-Recht vorlag, die Kommission nicht zuständig war oder das Schreiben nicht als Beschwerde anzusehen war. Ferner ist anzumerken, dass die Kommission in dringenden Ausnahmefällen beschließen kann, dem betreffenden Mitgliedstaat auch ohne vorherige bilaterale Gespräche ein Aufforderungsschreiben (Artikel 258 AEUV) zuzusenden.



Steuern und Zollunion (78 Fälle) sowie Binnenmarkt & Dienstleistungen (70 Fälle). Sie betrafen insbesondere folgende Mitgliedstaaten:

- Italien: 57 neu im EU Pilot eröffnete Vorgänge, davon die meisten im Bereich Binnenmarkt & Dienstleistungen (14 neue EU Pilot-Verfahren), Umwelt (11) sowie Steuern & Zollunion (6);
- Frankreich: 50 neue Vorgänge, vor allem in den Bereichen Steuern & Zollunion (13), Beschäftigung (7) sowie Unternehmen & Industrie (7); und
- Spanien: 42 neue Vorgänge, insbesondere in Verbindung mit Beschwerden zu den Bereichen Beschäftigung, Unternehmen & Industrie sowie Umwelt (9, 8 bzw. 8 neue Vorgänge im EU-Piloten).

Das Europäische Parlament hat die Kommission im Wege von Petitionen und Anfragen auf Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung und Anwendung von EU-Recht durch die Mitgliedstaaten in folgenden Bereichen hingewiesen:

- *Umwelt:*
  - Förmliche Vertragsverletzungsverfahren wurden bereits gegen Italien eingeleitet, zum einen wegen möglicher Nichteinhaltung von EU-Vorschriften über Industrieemissionen und des Verursacherprinzips im ILVA-Stahlwerk in Taranto<sup>20</sup> und zum anderen wegen einer möglicherweise unkorrekten Umsetzung von Bestimmungen der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>21</sup>; und
  - über die EU-Pilot-Plattform wurden Untersuchungen gegenüber sechs anderen Mitgliedstaaten wegen möglicher Verstöße gegen Bestimmungen in den Bereichen Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft und Naturschutz in die Wege geleitet.
- *Innere:* Die Wartezeiten an der spanischen Grenze zu Gibraltar<sup>22</sup>, die sowohl vom Europäischen Parlament als auch in zahlreichen Bürgerbeschwerden beanstandet worden waren, wurden in einem Besuch der Kommissionsdienststellen vor Ort überprüft, der in Empfehlungen an die spanischen und britischen Behörden mündete.<sup>23</sup>
- *Justiz:* Die Kommission hat ein Verfahren wegen möglicher Diskriminierungen aus religiösen Gründen eingeleitet und ein bereits eröffnetes Verfahren gegen Belgien wegen

---

<sup>20</sup> [IP/13/866](#).

<sup>21</sup> Richtlinie [2011/92/EU](#) über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

<sup>22</sup> Amtsblatt [C 246/2013, S. 7](#).

<sup>23</sup> Amtsblatt [C 357/2013, S. 4](#).

fehlerhafter Anwendung der Verordnung über den europäischen Vollstreckungstitel mit einem zweiten Aufforderungsschreiben fortgesetzt.<sup>24</sup>

- *Verkehr*: Die Kommission hat ein Aufforderungsschreiben wegen eines möglichen Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot bei der Festsetzung der Mautgebühren für den Felbertauern-Tunnel an Österreich gerichtet.
- *Gesundheit*: Die Kommission hat sechs Untersuchungen wegen angeblicher Verstöße gegen EU-Vorschriften über Nahrungsmittelsicherheit, Kosmetika und Tierschutz eingeleitet.
- *Steuern*: Aufgrund von Vorstößen des Europäischen Parlaments untersucht die Kommission Steuervorschriften für Wanderarbeitnehmer.
- *Landwirtschaft und ländliche Entwicklung*: Die Kommission hat eine Untersuchung aufgenommen, nachdem in einer Anfrage des Europäischen Parlaments Verstöße gegen die Vorschriften über den ökologischen Landbau thematisiert worden waren.

### 2.1.2. VERFAHREN VON AMTS WEGEN

Die Kommission wird nicht nur aufgrund von Beschwerden tätig, sondern prüft auch von Amts wegen, ob das EU-Recht korrekt umgesetzt wird. 2013 wurden 1023 Untersuchungen eingeleitet (2012 waren es 791).

Die meisten potenziellen Verstöße betrafen die Bereiche Verkehr (256 neue Fälle im EU-Piloten), Umwelt (199) sowie Justiz (144). Am häufigsten waren Italien (67 neue Fälle), Griechenland (61) und Spanien (58) betroffen.

## 2.2. PROBLEMLÖSUNG

Die Kommissionsstrategie in Bezug auf Verstöße soll dafür sorgen, dass das EU-Recht so schnell wie möglich ordnungsgemäß angewandt wird. Der EU-Pilot ist eine Initiative der Kommission zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit der Anwendung der EU-Rechtsvorschriften und zur Beantwortung von Fragen. Mit der Unterstützung durch eine Online-Datenbank und ein Kommunikationsinstrument bietet der EU-Pilot die Möglichkeit, Probleme rasch zu lösen - jeder Vorgang sollte grundsätzlich innerhalb von 20 Wochen abgeschlossen werden. Der Dialog mit Hilfe des EU-Piloten erleichtert die Einhaltung der Verpflichtungen aufgrund von EU-Rechtsvorschriften, da Probleme zum Nutzen der Bürger und Unternehmen rasch gelöst werden.

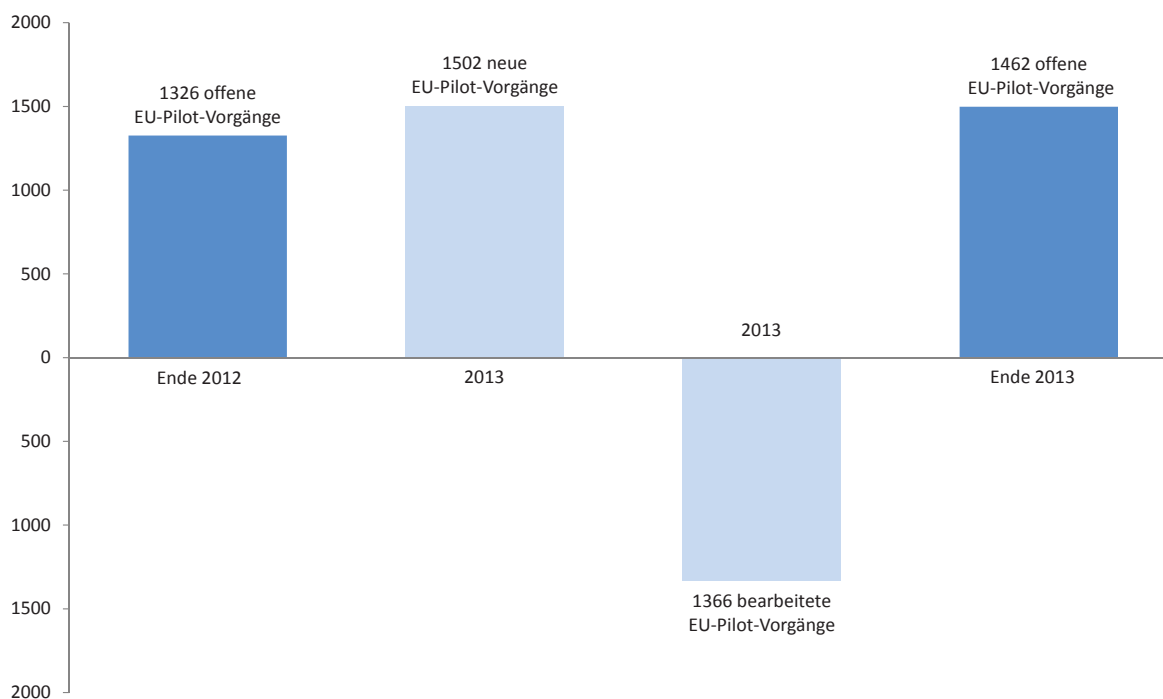
Die Zahl der neuen Vorgänge im EU-Pilot hat in den vergangenen drei Jahren schrittweise zugenommen (1201 neue Vorgänge im Jahr 2011 und 1405 im Jahr 2012). Deshalb liegt die Zahl der laufenden Vorgänge trotz der Tatsache, dass die Kommission im Jahr 2013 16 % mehr EU-Pilot-Vorgänge abgeschlossen hat (1366 im Vergleich zu 1175), um 10 % höher als im Vorjahr. Das folgende Schaubild illustriert die wichtigsten Zahlen zum EU-Pilot für das Jahr 2013:<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Verordnung (EG) Nr. [805/2004](#) zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen.

<sup>25</sup> Von der Summe der 2012 offenen EU-Pilot-Vorgänge und der neuen EU-Pilot-Vorgänge im Jahr 2013 (1326+1502=2828) wird die Zahl der bearbeiteten Vorgänge abgezogen (2828-1366=1462).

### Neu eröffnete und bearbeitete EU-Pilot-Vorgänge (2013)



**1502 neue Vorgänge 2013** – Diese Zahl setzt sich aus 479 aufgrund von Beschwerden eingeleiteten Vorgängen und 1023 von Amts wegen eingeleiteten neuen Verfahren zusammen.

**1366 Vorgänge wurden 2013 abgeschlossen** – Von den 1330 im Jahr 2013 bearbeiteten Vorgängen im EU-Pilot schloss die Kommission 934 Vorgänge aufgrund zufriedenstellender Erklärungen durch die Mitgliedstaaten ab. Dies bedeutet, dass 70,22 % aller Vorgänge seitens der Mitgliedstaaten beendet wurden, was einen leichten Anstieg gegenüber der Quote von 2012 (68,34 %) bedeutet.<sup>26</sup>

Im Jahr 2013 wurden in der Folge von 396 Vorgängen im EU-Pilot förmliche Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet (2012 gab es 334 solcher Vorgänge). Dazu zählen 79 Fälle im Bereich Verkehr, 71 im Bereich Umwelt und 50 im Bereich Steuern und Zollunion. Die Länder mit den meisten solchen Vorgängen im EU-Pilot, in deren Folge Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurden, waren Spanien (34), Italien (33) und Frankreich (32).

**1 462 anhängige Vorgänge im EU-Pilot** – Ende 2013 betrafen die meisten der offenen Vorgänge im EU-Pilot Italien (147), gefolgt von Frankreich (112) und Spanien (107). Nach Politikbereichen betrachtet, lagen Umweltfragen mit 396 offenen Vorgängen vor den Bereichen Justiz (210) und Verkehr (200).

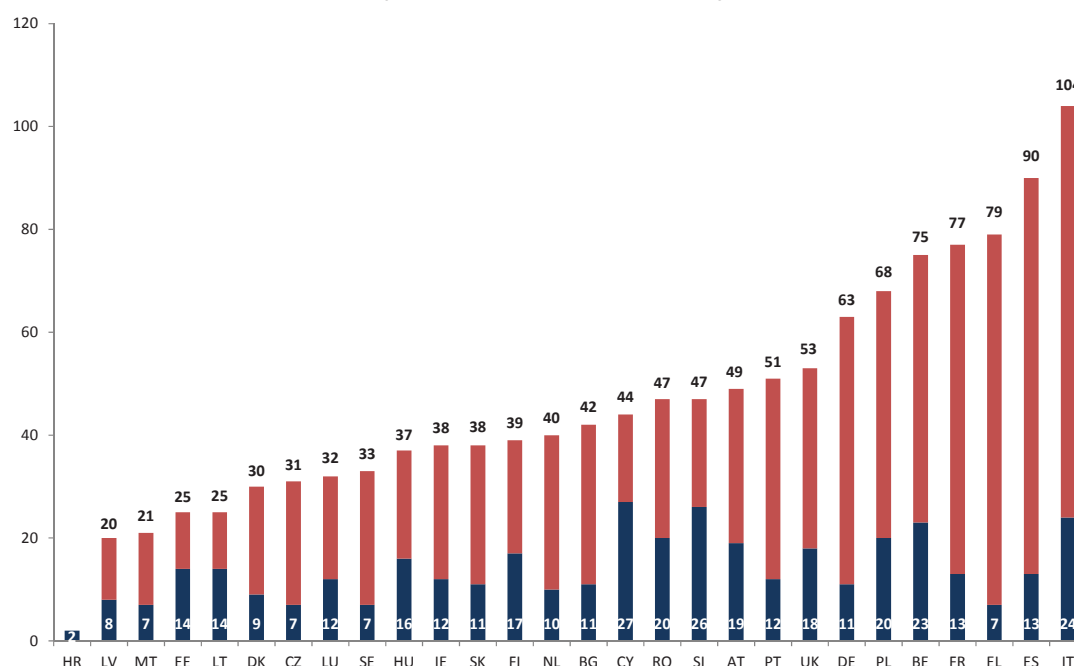
## 3. VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN

<sup>26</sup> Bericht der Kommission - 30. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2012), [COM\(2013\) 726 final](#), S. 7.

Falls ein Mitgliedstaat den mutmaßlichen Verstoß gegen das EU-Recht nicht abstellt und die Kommission der Auffassung ist, dass ein Verstoß gegen die Verpflichtungen aufgrund der EU-Rechtsvorschriften vorliegt, kann sie ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV<sup>27</sup> einleiten. Zudem kann der Gerichtshof der Europäischen Union angerufen werden. Im Jahr 2013 hat die Kommission 761 neue Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Italien erhielt die meisten Aufforderungsschreiben von der Kommission (58), gefolgt von Frankreich (44) und Spanien (41). Was die Politikbereiche angeht, so betrafen die meisten neuen Verfahren Fragen im Zusammenhang mit Umwelt, Verkehr und Gesundheit (223, 94 und 69 Aufforderungsschreiben). Außerdem sandte die Kommission im Jahr 2013 217 mit Gründen versehene Stellungnahmen an die Mitgliedstaaten. Die meisten von diesen erhielten Italien (20), Rumänien (15) und Belgien (14). Die Politikbereiche, in denen die Kommission die meisten mit Gründen versehenen Stellungnahmen an die Mitgliedstaaten richtete, waren die Bereiche Umwelt (52), Energie (38) sowie Steuern und Zollunion (29).

Am Ende des letzten Jahres waren 1 300 Vertragsverletzungsverfahren weiterhin anhängig.<sup>28</sup> Die Zahl der offenen Vertragsverletzungsverfahren ist weiter zurückgegangen - von rund 2100 Fällen im Jahr 2010 auf 1775 Fälle im Jahr 2011 und 1343 Fälle im Jahr 2012. Die nachfolgenden Schaubilder zeigen die anhängigen Verfahren wegen verspäteter Umsetzung und nicht ordnungsgemäßer Umsetzung bzw. unsachgemäßer Anwendung nach Mitgliedstaaten und Politikbereichen aufgeschlüsselt:

**Zahl der Verstöße in den 28 EU-Mitgliedstaaten  
(Stand: 31. Dezember 2013)**



<sup>27</sup> Oder gemäß anderer Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, siehe Fußnote 2.

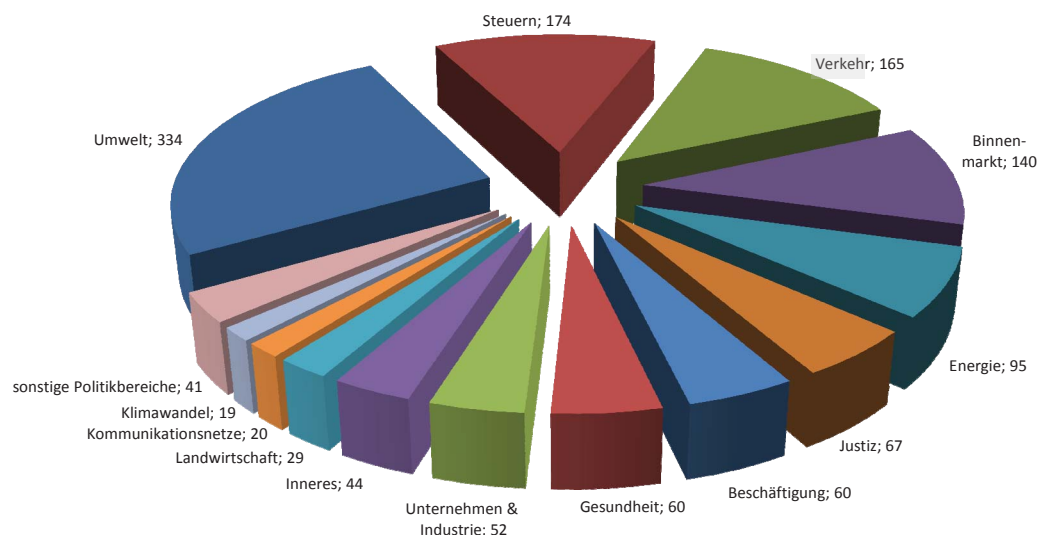
<sup>28</sup> Dazu zählen alle Verfahren, bei denen die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat zumindest ein Aufforderungsschreiben gemäß Artikel 258 AEUV zugesandt hat.

**Blauer** Teil der Balken: Vertragsverletzungen wegen verspäteter Umsetzung

**Roter** Teil der Balken: Vertragsverletzungen wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung und/oder unsachgemäßer Anwendung von EU-Rechtsvorschriften

**Schwarze** Zahlen: Gesamtzahl der offenen Vertragsverletzungsverfahren gegen den betreffenden Mitgliedstaat

### Vertragsverletzungsverfahren nach Politikbereichen im Jahr 2013



Die Gespräche zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission gehen auch während des förmlichen Verfahrens weiter, um dafür zu sorgen, dass die Verstöße so schnell wie möglich abgestellt werden. Die Statistiken zeigen, dass die Mitgliedstaaten sehr bestrebt sind, die begangenen Verstöße zu beheben, bevor der Gerichtshof sein Urteil verkündet.<sup>29</sup> Im Jahr 2013 wurde Folgendes erreicht:

- Die Kommission schloss 484 Fälle nach Versendung von Aufforderungsschreiben ab.
- 200 Fälle wurden nach Versendung von mit Gründen versehenen Stellungnahmen an die Mitgliedstaaten abgeschlossen.
- 47 Fälle wurden nach dem Beschluss der Kommission, den Gerichtshof anzurufen, abgeschlossen (oder vor Gericht eingestellt).

Insgesamt wurden 731 Vertragsverletzungsverfahren abgeschlossen, bevor der Gerichtshof sein Urteil gemäß Artikel 258 AEUV erließ, weil die betreffenden Mitgliedstaaten nachgewiesen hatten, dass sie die Vorschriften einhalten. 2013 erließ der Gerichtshof 52 Urteile gemäß Artikel 258 AEUV, wobei in 31 Fällen (59,6 %) zugunsten der Kommission entschieden wurde. Die meisten Urteile erließ der Gerichtshof gegen Frankreich (8, von denen 2 zugunsten des

<sup>29</sup> Die aufgeführten Zahlen beziehen sich auf alle Vertragsverletzungsverfahren, ohne Berücksichtigung ihrer Art (d. h. nach Beschwerde oder von Amts wegen eingeleitete Verfahren bzw. verspätete Umsetzung von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten).

Mitgliedstaats ausfielen), Polen (6/2), Spanien (5/0), Italien, Irland und die Niederlande (4/1, 4/1 und 4/2). Dabei wurden 2013 die meisten Urteile des Gerichtshofs zu den Politikbereichen Steuern (24), Verkehr (11) und Umwelt (7) gefällt.

In aller Regel treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um Urteile des Gerichtshofs fristgerecht umzusetzen. Ende 2013 war die Kommission allerdings der Auffassung, dass 113 gemäß Artikel 258 AEUV erlassene Urteile von den betreffenden Mitgliedstaaten noch nicht in vollem Umfang befolgt worden waren. Die meisten dieser Verfahren richteten sich gegen Spanien (14), Griechenland (13) und Italien (12) und bezogen sich auf die Bereiche Umwelt (40), Verkehr (18) sowie Steuern und Zollunion (17).

Neun der 113 Fälle wurden gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV zum zweiten Mal an den Gerichtshof verwiesen. Bei Urteilen gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV wird gegen den säumigen Mitgliedstaat grundsätzlich die Zahlung eines Pauschalbetrags und/oder (unter Umständen täglichen) Zwangsgelds verhängt. Der Pauschalbetrag ist unverzüglich zu entrichten, während das Zwangsgeld so lange gezahlt werden muss, bis das erste und zweite Urteil des Gerichtshofs vollständig umgesetzt sind. Im Jahr 2013 wurden fünf Urteile des Gerichtshofs gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV erlassen. Das Gericht verhängte Zwangsgelder gegen Belgien<sup>30</sup>, die Tschechische Republik<sup>31</sup>, Luxemburg<sup>32</sup> und Schweden<sup>33</sup>, wies jedoch die Klage der Kommission gegen Deutschland<sup>34</sup> ab.

## 4. POLITISCHE ENTWICKLUNGEN

Die sorgfältige und fristgerechte Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts ist ein Bestandteil der weiter gefassten Agenda für intelligente Rechtsetzung der Kommission.

### 4.1. REGULATORISCHE EIGNUNG DER EU-VORSCHRIFTEN

Als Folgemaßnahme zu ihrer 2012 veröffentlichten Mitteilung über die regulatorische Eignung der EU-Vorschriften<sup>35</sup> führte die Kommission 2013 das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) durch. REFIT umfasst eine

---

<sup>30</sup> Kommission/Belgien, [C-533/11](#) (Zahlung eines Pauschalbetrags in Höhe von 10 000 000 EUR und eines Zwangsgeldes in Höhe von 859 404 EUR Euro für jeden Sechsmonatszeitraum der Nichtbefolgung des Urteils gemäß Artikel 258 AEUV).

<sup>31</sup> Kommission/Tschechische Republik, [C-241/11](#) (Zahlung eines Pauschalbetrags in Höhe von 250 000 EUR, kein tägliches Zwangsgeld).

<sup>32</sup> Kommission/Luxemburg, [C-576/11](#) (Zahlung eines Pauschalbetrags in Höhe von 2 000 000 EUR und eines Zwangsgeldes in Höhe von 2 800 EUR Euro für jeden Tag der Nichtbefolgung des Urteils gemäß Artikel 258 AEUV).

<sup>33</sup> Kommission/Schweden, [C-270/11](#) (Zahlung eines Pauschalbetrags in Höhe von 3 000 000 EUR, kein tägliches Zwangsgeld).

<sup>34</sup> Kommission/Deutschland, [C-95/12](#) (keine Sanktionen).

<sup>35</sup> Mitteilung der Kommission über die regulatorische Eignung der EU-Vorschriften ([COM\(2012\) 746 final](#)). Diese Mitteilung wurde durch die Mitteilung „Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick ([COM\(2013\) 685 final](#))“ weitergeführt.

Bestandsaufnahme und Prüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands mit dem Ziel sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften ihren Zweck erfüllen und dass unnötige Bürokratie und Verwaltungslasten beseitigt werden, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Vorteile der EU-Vorschriften. Mit REFIT werden Bereiche ermittelt, in denen die Kommission Vereinfachungen der Rechtsvorschriften und eine Verringerung des Verwaltungsaufwands vorschlagen wird, in denen sie keine Maßnahmen ergreifen wird, in denen sie Vorschläge zurücknehmen wird und in denen sie Analysen durchführen wird, um herauszufinden, wo Belastungen verringert werden können. Erste Ergebnisse wurden in Form einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen<sup>36</sup> vorgelegt, auf die eine Mitteilung<sup>37</sup> folgte, in der spezifische Maßnahmen für legislative Änderungen, Aufhebungen, Rücknahmen und Bewertungen ermittelt wurden. In der Mitteilung wurde bestätigt, dass die wiederkehrenden Probleme bei der Rechtsanwendung auch im Rahmen von REFIT angegangen werden sollten.

## 4.2. UMSETZUNGSPLÄNE

Um die zuständigen nationalen Behörden bei der Gewährleistung der ordnungsgemäßen Umsetzung und Anwendung der EU-Rechtsvorschriften zu unterstützen, hat die Kommission bei den Umsetzungsplänen zunehmend mit den Mitgliedstaaten zusammengearbeitet. In diesen Plänen werden die Hauptrisiken für die fristgerechte und ordnungsgemäße Umsetzung neuer (oder zu ändernder) EU-Rechtsvorschriften genannt, und den nationalen Behörden werden Maßnahmen vorgeschlagen, um diese Risiken zu mindern.

Umsetzungspläne lagen mehreren Vorschlägen der Kommission bei, unter anderem den folgenden:

- über die Verringerung der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe;<sup>38</sup>
- der Änderung der Richtlinie<sup>39</sup> über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen;<sup>40</sup>
- über Zahlungsdienste im Binnenmarkt;<sup>41</sup>
- zur Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren;<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> REFIT: mapping the *acquis*, initial results – [SWD\(2013\)401 final](#).

<sup>37</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick ([COM\(2013\)685 final](#)).

<sup>38</sup> [COM\(2013\)920](#).

<sup>39</sup> Richtlinie [2009/71/Euratom](#) des Rates über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen.

<sup>40</sup> [COM\(2013\)343](#).

<sup>41</sup> [COM\(2013\)547](#).

<sup>42</sup> [COM\(2013\) 821](#) und [SWD\(2013\) 500](#).

- zu Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte Kinder;<sup>43</sup>
- zur vorläufigen Prozesskostenhilfe für Verdächtige oder Beschuldigte, denen die Freiheit entzogen ist, sowie zur Prozesskostenhilfe in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls;<sup>44</sup>
- zu Pauschal- und Bausteinreisen<sup>45</sup> und
- über bestimmte Vorschriften für Schadensersatzklagen nach einzelstaatlichem Recht wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen.<sup>46</sup>

#### 4.3. ERLÄUTERENDE DOKUMENTE

Während die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, für eine korrekte und fristgerechte Umsetzung von Richtlinien zu sorgen, hat die Kommission als Hüterin der Verträge die Aufgabe zu prüfen, ob die Umsetzung auch wirklich erfolgt. Zu diesem Zweck müssen die Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission geben, klar und genau sein. Im Jahr 2011 legten die europäischen Organe und die Mitgliedstaaten einen neuen Rahmen fest, in dem die Mitgliedstaaten sachdienliche Informationen darüber vorlegen, wie sie Richtlinien in nationales Recht umgesetzt haben. Es wurde vereinbart, dass solche Informationen („erläuternde Dokumente“) in begründeten Fällen zusammen mit den Maßnahmen zur Umsetzung von Richtlinien übermittelt werden.

Im November 2013 legte die Kommission einen Bericht über die Umsetzung des neuen Rahmens<sup>47</sup> vor, aus dem hervorging, dass seit dem 1. November 2011 29 erläuternde Dokumente zum Zeitpunkt der Einreichung eines Vorschlags angefordert worden waren. Weitere 19 Ersuchen wurden in Bezug auf Vorschläge gestellt, die am 1. November 2011 bei den gesetzgebenden Organen anhängig waren.

Eine umfassende Bewertung des neuen Rahmens war im Jahr 2013 nicht möglich, da die erste Richtlinie, die im Dezember 2011 angenommen wurde, erst bis Ende 2013 von den Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht umgesetzt werden musste.<sup>48</sup> Eine eingehendere Bewertung wird erst dann möglich sein, wenn die Kommission für eine repräsentativere Anzahl von Richtlinien erläuternde Dokumente erhalten hat. Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat in den nächsten Jahresberichten über die Entwicklungen Bericht.

#### 4.4. TRANSPARENZ - ZUGANG ZU DOKUMENTEN IM ZUSAMMENHANG MIT VERSTÖßEN

---

<sup>43</sup> [COM\(2013\) 822](#) und [SWD\(2013\) 492](#).

<sup>44</sup> [COM\(2013\) 824](#) und [SWD\(2013\) 499](#).

<sup>45</sup> [COM\(2013\) 512](#) und [SWD\(2013\) 266](#).

<sup>46</sup> [COM\(2013\)404](#).

<sup>47</sup> [COM\(2013\)788 final](#).

<sup>48</sup> Richtlinie [2011/98/EU](#).



Der Gerichtshof hat sein Urteil in einer Rechtssache erlassen, in der eine Organisation einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten der Kommission im Zusammenhang mit der Untersuchung eines etwaigen Verstoßes gegen das EU-Recht durch einen Mitgliedstaat gestellt hatte.<sup>49</sup>

Der Gerichtshof hat bekräftigt, dass die Kommission - was den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten angeht - während der Ermittlungsphase des Vertragsverletzungsverfahrens (einschließlich EU-Pilot) den gesamten Inhalt ihrer Verwaltungsakten als Teil einer einzigen Kategorie von Dokumenten behandeln kann. Die Kommission hat das Recht, allgemein zu vermuten, dass die Offenlegung von Dokumenten in dieser Phase den Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigen würde, nämlich, dem Mitgliedstaat Gelegenheit zu geben, seinen Verpflichtungen nachzukommen und von seinem Recht sich zu verteidigen Gebrauch zu machen. Folglich verstieß die Kommission nicht gegen die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten, die sich im Besitz der Organe der EU befinden<sup>50</sup>, als sie die Gewährung des Zugangs zu den gesamten Unterlagen während des Untersuchungszeitraums ablehnte.

Darüber hinaus bestätigte der Gerichtshof seine frühere Rechtsprechung<sup>51</sup> in Bezug auf das Ermessen der Kommission im Zusammenhang mit Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV. Genauer gesagt haben Beschwerdeführer im Rahmen dieses Verfahrens nicht das Recht, von der Kommission zu verlangen, eine bestimmte Position einzunehmen oder Klage gegen den betreffenden Mitgliedstaat zu erheben. Es obliegt auch der Kommission, zu prüfen, ob es angemessen ist, Klage gegen den Mitgliedstaat zu erheben, zu ermitteln, gegen welche EU-Vorschriften verstoßen wurde, und die zeitliche Planung der Verfahrensschritte festzulegen.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die hohe und weiter steigende Zahl von Beschwerden deutet darauf hin, dass den Bürgern die Vorteile, die sich aus der vollständigen und ordnungsgemäßen Anwendung des EU-Rechts ergeben, immer stärker bewusst werden. Gleichzeitig ist dies ein Hinweis auf die Erwartung, dass die Umsetzung des EU-Rechts verstärkte Anstrengungen der Mitgliedstaaten und die laufende Beobachtung durch die Kommission erfordert.

Die fristgerechte Umsetzung von Richtlinien bleibt weiterhin ein vorrangiges Anliegen der Politik der Kommission, und die Umsetzungsfristen werden streng durchgesetzt werden. Zwar stellt die fristgerechte Umsetzung von Richtlinien in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor eine Herausforderung dar, doch weisen Dänemark, Lettland und Malta in den letzten drei Jahren eine sehr geringe Zahl von Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung auf. Griechenland und die Tschechische Republik haben im selben Zeitraum gute Fortschritte bei der Senkung der Zahl ihrer Vertragsverletzungen wegen verspäteter Umsetzung erzielt.

---

<sup>49</sup> Verbundene Rechtssachen [C-514/11 P](#) und [C-605/11 P](#).

<sup>50</sup> Verordnung (EG) Nr. [1049/2001](#) über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

<sup>51</sup> Star Fruit/Kommission, [C-247/87](#) (Randnr. 11); Sonito u. a./Kommission, [C-87/89](#) (Randnr. 6) und P Ruipérez Aguirre und ATC Petition/Kommission, C-111/11 ([Beschluss](#) vom 14. Juli 2011, Randnrn. 11 und 12).

Dass die Zahl der förmlichen Vertragsverletzungsverfahren in den letzten fünf Jahren insgesamt gesunken ist (von fast 2900 auf 1300), zeigt teilweise, dass Probleme mit der Verwendung des EU-Piloten gelöst wurden. Der strukturierte Dialog über den EU-Piloten hat sich bei der frühen Lösung von potenziellen Verstößen als wirksam erwiesen, zum Vorteil der Bürger und der Unternehmen. Die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten ist allerdings unterschiedlich. Die Tschechische Republik und Portugal haben es geschafft, die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren in diesem Zeitraum zu halbieren, und auch die Niederlande und Luxemburg haben ihre Ergebnisse erheblich verbessert. In Slowenien, Zypern und Rumänien stieg die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren in den letzten fünf Jahren, die Gesamtzahl ihrer Fälle liegt aber im Durchschnitt.

Die Kommission wird die Anwendung des EU-Rechts auch weiterhin aktiv verfolgen. Hierzu gehören die aktive Unterstützung der Mitgliedstaaten und, falls notwendig, die Einleitung formeller Vertragsverletzungsverfahren, um sicherzustellen, dass sämtliche unionsrechtlichen Verpflichtungen in der gesamten Union uneingeschränkt eingehalten werden.