



Brüssel, den 9.7.2015
COM(2015) 329 final

BERICHT DER KOMMISSION

Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts:

Jahresbericht 2014

{SWD(2015) 133 final}

{SWD(2015) 134 final}



Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts:

Jahresbericht 2014

I.	EINLEITUNG	3
II.	POLITIK DER KONTROLLE DER ANWENDUNG DES EU-RECHTS	4
III.	PHASEN DER VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN.....	5
IV.	VOR EINLEITUNG EINES VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHRENS	6
	1. Aufdecken von Problemen.....	6
	2. Problemlösung	9
V.	VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN	13
	1. Vorverfahren.....	13
	2. Anrufung des Gerichtshofs gemäß Artikel 258/Artikel 260 Absatz 2 AEUV	16
VI.	UMSETZUNG VON RICHTLINIEN	17
	1. Verspätete Umsetzung	17
	2. Anrufung des Gerichtshofs gemäß Artikel 258 / Artikel 260 Absatz 3 AEUV	20
VII.	POLITISCHE ENTWICKLUNGEN	22
	1. Annäherung des EU-Rechts an die Bürgerinnen und Bürger Europas	22
	2. Übergang von der „dritten Säule“: Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wird jetzt auf dieselbe Ebene wie andere EU-Politiken gestellt	23
	3. Umsetzungspläne und erläuternde Dokumente: gegenwärtiger Entwicklungsstand.....	24
	4. Agenda für bessere Rechtsetzung	26
	5. Regulatorischen Eignung der EU-Vorschriften.....	26
VIII.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	28

I. EINLEITUNG

Eine wirksame Anwendung des EU-Rechts ist für die Europäische Union zur Erreichung der in den Verträgen vorgesehenen Ziele von herausragender Bedeutung. Während die Mitgliedstaaten für die korrekte und fristgerechte Umsetzung der Richtlinien und für die ordnungsgemäße Anwendung und Umsetzung des EU-Rechts insgesamt verantwortlich sind,¹ überwacht die Kommission die Anwendung des EU-Rechts und stellt sicher, dass die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten mit dem EU-Recht vereinbar sind.²

Zu diesem Zweck prüft die Kommission regelmäßig die Texte der nationalen Umsetzungsmaßnahmen, die sie von den Mitgliedstaaten erhält, und leitet in eigener Initiative Untersuchungen ein. Sie prüft und beantwortet außerdem Beschwerden von den Bürgern, Unternehmen, NRO und anderen Interessenvertretern sowie Petitionen des Europäischen Parlaments, die in Zusammenhang mit potenziellen Rechtsverletzungen stehen.

Wenn die Kommission einen möglichen Verstoß feststellt, leitet sie einen bilateralen Dialog mit dem Mitgliedstaat ein, der aufgefordert wird, das Problem rasch und wirksam in Übereinstimmung mit dem EU-Recht zu lösen. Wenn diese Bemühungen zur Problemlösung nicht erfolgreich sind, kann die Kommission (gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV) ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren einleiten.³ Sollte ein Mitgliedstaat der Stellungnahme der Kommission nicht Folge leisten, kann die Kommission gemäß Artikel 258 AEUV den Gerichtshof der Europäischen Union anrufen, sofern die in Artikel 260 Absatz 2 oder 3 genannten Bedingungen erfüllt sind, und sogar finanzielle Sanktionen beantragen.

Der Jahresbericht 2014 enthält Leistungsdaten zu zentralen Aspekten der Anwendung des EU-Rechts seitens der Mitgliedsstaaten und liefert einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen in Bezug auf die Umsetzung des Unionsrechts im Jahr 2014. Die Struktur des Berichts entspricht derjenigen der Vorjahre. In den Begleitdokumenten zum Bericht werden die Leistung und die Probleme bei der Umsetzung des EU-Rechts nach Mitgliedstaat und Politikbereich untersucht.

¹ Artikel 291 Absatz 1 AEUV.

² Artikel 17 EUV: „[Die Kommission] sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts [...]“.

³ Vertragsverletzungsverfahren können auch auf der Grundlage anderer EU-Rechtsvorschriften eingeleitet werden, etwa nach Artikel 106 AEUV in Kombination mit Artikel 101 oder 102 AEUV. In diesem Bericht werden auch diese Verfahren berücksichtigt.

II. POLITIK DER KONTROLLE DER ANWENDUNG DES EU-RECHTS

Die wirksame Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts ist Teil der Agenda für bessere Rechtsetzung der Kommission. Die Ergebnisse der Kontrolle fließen in die rechtlichen Bewertungen, aber auch in die Folgenabschätzungen für neue Initiativen und generell in die Gesetzgebungstätigkeit ein. Damit wird sowohl eine Verbesserung der Umsetzung und Durchführung der bestehenden Rechtsvorschriften als auch eine Stärkung der Qualität neuer Rechtsvorschriften bezweckt.

Die Kommission hat eine einzigartige und wesentliche Rolle bei der Aufsicht über die Anwendung des EU-Rechts. Gleichzeitig ist das EU-Recht ein fester Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, die primär für die korrekte Anwendung verantwortlich sind. Ihre Behörden und die Justiz müssen sicherstellen, dass Gesetze und Pflichten ordnungsgemäß angewandt und durchgesetzt werden. Vor Beschreitung des Verfahrenswegs versucht die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten im Wege eines eigens zu diesem Zweck eingeführten strukturierten Dialogs, etwaige Probleme wirksam und in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht binnen klar vorgegebener Fristen zu lösen.⁴ Dieses Verfahren wird als „EU-Pilot“ bezeichnet.

Wenn diesen Versuchen kein Erfolg beschieden ist, setzt die Kommission den Weg der bilateralen Gespräche fort und kann schließlich ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV einleiten. Finanzielle Sanktionen werden auferlegt, wenn Mitgliedstaaten die Urteile des Gerichtshofs missachten (Artikel 260 Absatz 2 AEUV) oder EU-Richtlinien nicht fristgerecht umsetzen (Artikel 260 Absatz 3 AEUV). Diese Bestimmungen sind zur Erreichung des Gesamtziels der Durchsetzungspolitik der Kommission von wesentlicher Bedeutung, das darin besteht, sicherzustellen, dass das EU-Recht korrekt und rechtzeitig zum Nutzen der Bürger und Unternehmen umgesetzt und angewandt wird.

Die Bürger, Unternehmen, NRO und andere Organisationen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Kontrolltätigkeit der Kommission, indem sie Probleme bei der Umsetzung und/oder Anwendung des EU-Rechts durch nationale Behörden melden. Die Kommission erkennt deren wichtige Rolle an und hat sich dazu verpflichtet, bei der Bearbeitung der Beschwerden verwaltungsrechtliche Garantien einzuräumen, beispielsweise indem sie den Beschwerdeführer über alle etwaigen Schritte der Kommission bei der Bearbeitung der Beschwerde unterrichtet und ihn vor Abschluss des Verfahrens benachrichtigt.

⁴ Vgl. Mitteilung „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“, KOM(2007) 502.

III. PHASEN DER VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN

Vertragsverletzungen können durch Nachprüfungen der Kommission selbst aufgedeckt werden, die entsprechenden Verfahren können aber auch ausgehend von Beschwerden von Bürgern, Unternehmen, NRO und anderen Organisation eingeleitet werden.

Wenn der informelle bilaterale Dialog mit einem Mitgliedstaat erfolglos bleibt, kann die Kommission beschließen, ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV einzuleiten. Das Vertragsverletzungsverfahren ist unterteilt in ein *Vorverfahren* und ein *Gerichtsverfahren*.

Es gibt drei Arten von Verstößen gegen das Unionsrecht:

- Nichtnotifizierung: Ein Mitgliedstaat notifiziert der Kommission die Umsetzungsmaßnahmen zu einer Richtlinie nicht fristgerecht.
- Nichteinhaltung/Unvereinbarkeit: Die Kommission gelangt zu der Auffassung, dass die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates nicht den Anforderungen des EU-Rechts entsprechen.
- Inkorrekte/falsche Anwendung: Das Unionsrecht wird von den nationalen Behörden nicht oder nicht korrekt angewandt.

Im *Vorverfahren* eines Vertragsverletzungsverfahrens übermittelt die Kommission zuerst ein *Aufforderungsschreiben* an den Mitgliedstaat, in dem dieser aufgefordert wird, innerhalb einer gesetzten Frist eine Erklärung zu übermitteln. Wenn die Antwort des Mitgliedstaates nicht zufriedenstellend ist oder dieser überhaupt nicht antwortet, übermittelt die Kommission eine *mit Gründen versehene Stellungnahme* und fordert den Mitgliedstaat auf, dieser Stellungnahme innerhalb einer gesetzten Frist nachzukommen.

Sollte der Mitgliedstaat dieser begründeten Stellungnahme nicht nachkommen, leitet die Kommission das *Gerichtsverfahren* ein, indem sie den Gerichtshof anruft.

Wenn ein Fall nach Artikel 258 AEUV vor den Gerichtshof gebracht wird, weil ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen zur Notifizierung von Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie nicht nachgekommen ist, kann die Kommission finanzielle Sanktionen nach Artikel 260 Absatz 3 AEUV vorschlagen.

Ergreift der Mitgliedstaat nicht die erforderlichen Schritte, um einem Urteil des Gerichtshofs wegen Verletzung unionsrechtlicher Verpflichtungen nachzukommen, kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 260 Absatz 2 einleiten und gegen den Mitgliedstaat Klage vor dem Gerichtshof einleiten, nachdem diesem ein Aufforderungsschreiben nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV zugestellt wurde. In diesem Fall kann die Kommission finanzielle Sanktionen vorschlagen, die vom Gerichtshof verhängt werden können (ein Pauschalbetrag und/oder ein tägliches Zwangsgeld).

IV. VOR EINLEITUNG EINES VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHRENS

1. Aufdecken von Problemen

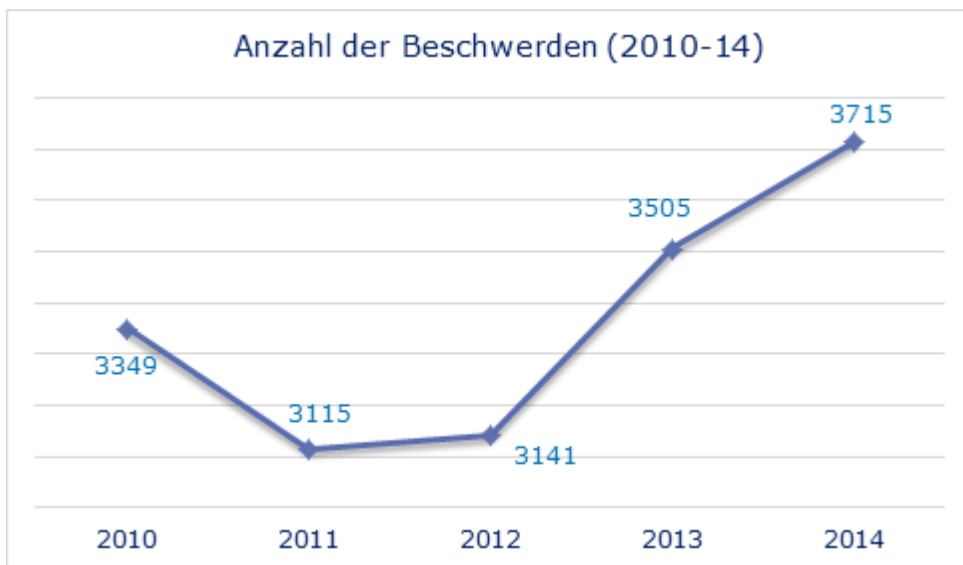
1.1 Prüfung in eigener Initiative

Die Kommission prüft die Umsetzung des Unionsrechts primär in Eigeninitiative. Ebenso wie bei eingehenden Beschwerden leitet die Kommission generell auch in diesem Fall zuerst über das EU-Pilot-Verfahren bilaterale Gespräche mit dem betreffenden Mitgliedstaat ein, um eine mit dem EU-Recht vereinbare Lösung zu finden (Einzelheiten dazu sind in Punkt 2 unten enthalten). Im Jahr 2014 wurden 777 EU-Pilot-Vorgänge eingeleitet (im Jahr 2013 belief sich diese Zahl auf 1023).

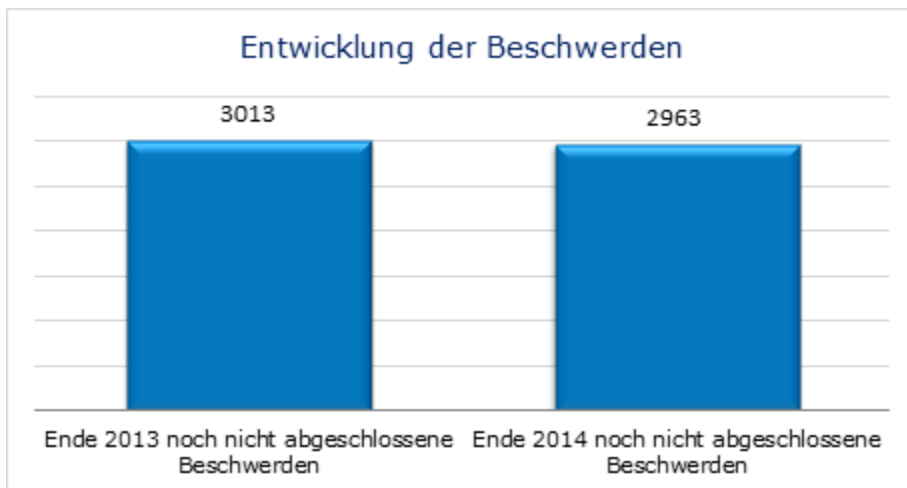
Bei diesen Fällen waren die Bereiche Umwelt (151), Energie (115) und Mobilität/Verkehr (115) diejenigen mit den meisten potenziellen Rechtsverletzungen. Am häufigsten waren Italien (59 neue Fälle), Spanien (47) und Deutschland (42) betroffen.

1.2 Beschwerden und Petitionen

Auch im Jahr 2014 waren die Bürger, Unternehmen, NRO und andere Organisationen beim Melden potenzieller Verletzungen des EU-Rechts sehr aktiv. Aus der nachfolgenden Grafik geht hervor, dass die Anzahl einschlägiger Beschwerden seit 2012 angestiegen ist. Diese führte dazu, dass die Gesamtzahl der 2014 anhängigen Beschwerden um ca. 5,7 % anstieg.



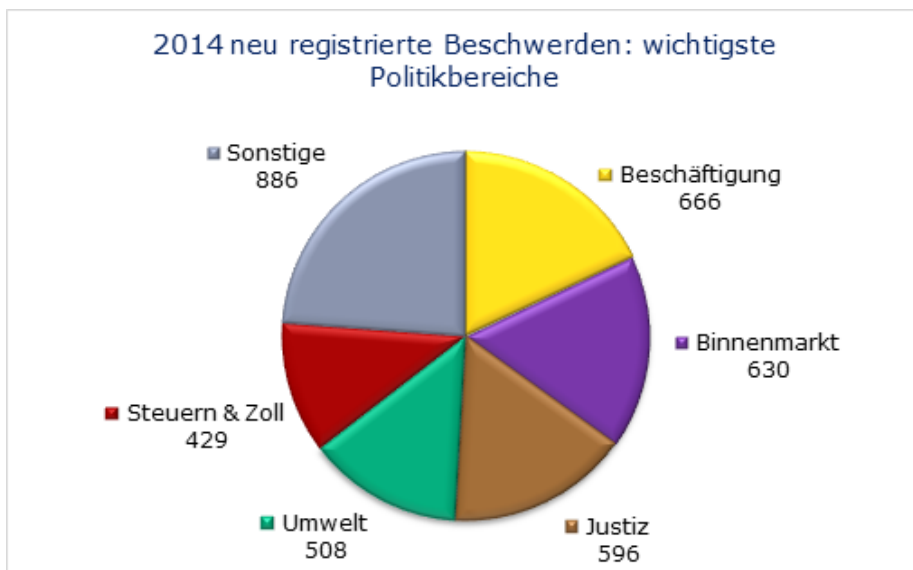
Die nachfolgende Grafik enthält weitere Basisdaten zu Beschwerden von Bürgern.⁵



2014 wurden 3715 neue Beschwerden eingereicht. Die drei Mitgliedstaaten, gegen die die meisten Beschwerden gingen, waren:

- Spanien: 553 Beschwerden, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung (222), Umwelt (111) und Justiz (76);
- Italien: 475 Beschwerden, davon die meisten in den Bereichen Beschäftigung (110), Umwelt (92) und Binnenmarkt und Dienstleistungen (65);
- Deutschland: 276 Beschwerden, insbesondere in den Bereichen Binnenmarkt und Dienstleistungen (55), Umwelt (54) und Justiz (50).

Aus der nachfolgenden Grafik gehen die fünf Politikbereiche mit der höchsten Anzahl der Beschwerden hervor (die insgesamt 76 % alle eingereichten Beschwerden ausmachen).



⁵ Die im Jahresbericht 2013 enthaltene Zahl der Ende 2013 anhängigen Beschwerden stimmt nicht mit der hier genannten Zahl überein. Dies kann damit erklärt werden, dass einige Fälle 2014 aus administrativen Gründen noch einmal aufgerollt wurden.

2014 wurden 3744 Beschwerden bearbeitet. Nach einer ersten Bewertung nahm die Kommission zu 447 Beschwerden bilaterale Gespräche mit den jeweiligen Mitgliedstaaten auf, um zu klären, ob gegen EU-Vorschriften verstoßen wurde.⁶ Von diesen 3744 führten 223 zu Vertragsverletzungsverfahren, nachdem die Kommission die von den Mitgliedstaaten im EU-Pilot-Vorgang vorgebrachten Antworten zurückgewiesen hatte.

Die Kommission ist nach Artikel 258 AEUV befugt, ohne vorherige bilaterale Gespräche ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den Mitgliedstaat einzuleiten, und macht in dringenden Ausnahmefällen von dieser Befugnis gegebenenfalls Gebrauch. Die Beschwerden, die zu Gesprächen im Rahmen des EU-Pilot-Verfahrens führten, bezogen sich am häufigsten auf die Bereiche Binnenmarkt und Dienstleistungen, Steuern und Zollunion und Umwelt (80, 60 bzw. 59 Fälle, die als EU-Pilot-Vorgänge eröffnet wurden). Sie betrafen insbesondere folgende Mitgliedstaaten:

- Italien: 66 Vorgänge, davon die meisten in den Bereichen Umwelt (16 neue EU-Pilot-Vorgänge), Steuern und Zollunion (10) und Beschäftigung (10);
- Spanien: 37 Vorgänge, insbesondere im Zusammenhang mit Beschwerden in den Bereichen Umwelt (6 neue EU-Pilot-Vorgänge), Unternehmen (5), Justiz (4), Beschäftigung (4) und Steuern und Zollunion (4);
- Frankreich: 33 Vorgänge, davon die meisten in den Bereichen Steuern und Zollunion (7 neue EU-Pilot-Vorgänge), Justiz (5) und Umwelt (4);
- Deutschland: 33 Vorgänge, davon die meisten im Zusammenhang mit Beschwerden in den Bereichen Binnenmarkt und Dienstleistungen (15 neue EU-Pilot-Vorgänge), Steuern und Zollunion (3), Unternehmen (3) und Mobilität und Verkehr (3).

Das Europäische Parlament hat die Kommission im Wege von Petitionen und Anfragen auch 2014 auf Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung und Anwendung von EU-Recht durch die Mitgliedstaaten hingewiesen.

Einige Beispiele:

- *Umwelt*: Drei Vertragsverletzungsverfahren wurden im Zusammenhang mit der Genehmigung von verschiedenen Entwicklungsprojekten in Frankreich eingeleitet.

In 13 weiteren Fällen, die den Bereichen Abfallwirtschaft, Gewässerschutz und Folgenabschätzungen zuzurechnen sind, leitete die Kommission bilaterale Gespräche mit den Mitgliedstaaten ein. Die meisten dieser Vorgänge betrafen Italien, Frankreich, Luxemburg und Spanien.

- *Verkehr*: Die Kommission leitete in vier Fällen bilaterale Gespräche mit Irland, Italien und Spanien in Zusammenhang mit diskriminierenden örtlichen Beförderungspreisen, Fahrerlaubnissen für Behinderte, Anforderungen an die Einrichtung von Personenbeförderungsunternehmen im Straßenverkehr und die Beförderung von Schulkindern ein.

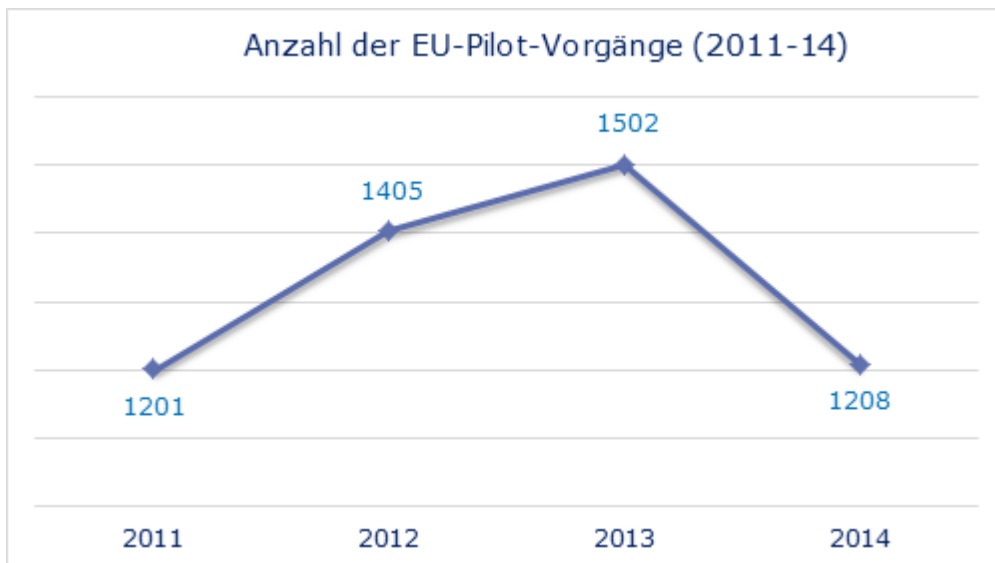
⁶ Nicht alle Beschwerden führten zu bilateralen Gesprächen mit den Mitgliedstaaten, da entweder kein Verstoß gegen das EU-Recht vorlag (2459), da die Kommission nicht zuständig war (147) oder das Schreiben nicht als Beschwerde anzusehen war (468). Diese 3074 Beschwerden wurden deshalb abgeschlossen.

- *Gesundheit und Verbraucher*: Die Kommission stellte vermeintliche Verletzungen des EU-Rechts in den Bereichen des Tierschutzes und der Lebensmittelsicherheit fest.
- *Steuern*: Eine schriftliche Anfrage im Europäischen Parlament führte dazu, dass die Kommission Zweifel an den dänischen Rechtsvorschriften anmeldete, wonach die auf dem nationalen Staatsgebiet auftretenden Verluste einer nichtansässigen Niederlassung einer in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Gesellschaft nicht auf eine Gesellschaft desselben Konzerns mit Sitz auf dem nationalen Staatsgebiet übertragen werden können.

2. Problemlösung

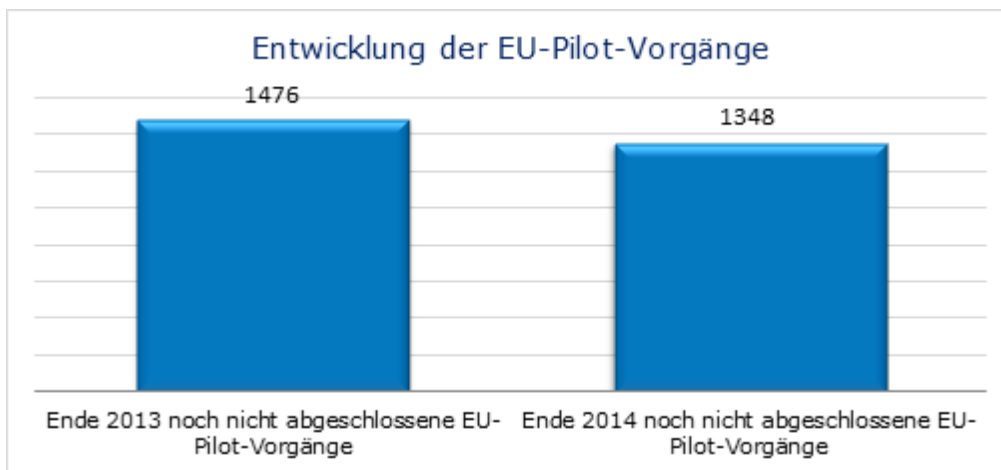
Der EU-Pilot ist eine Initiative der Kommission, mit der versucht wird, Antworten der Mitgliedstaaten auf Fragen zu erhalten und Lösungen für aus der Anwendung des EU-Rechts resultierende Probleme zu finden. Diese Initiative wird unterstützt durch eine Online-Datenbank und ein Kommunikationstool. Mithilfe des Dialogs im Rahmen des EU-Pilots können die Kommission und die Mitgliedstaaten die Probleme schneller lösen, was den Bürgern und Unternehmen aufgrund der Gewährleistung der Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften zum Vorteil gereicht.

Die Anzahl der neuen EU-Pilot-Vorgänge stieg zwischen 2011 und 2013 langsam an (siehe nachfolgende Grafik). 2014 fiel die Anzahl jedoch wieder auf das Niveau von 2011 zurück: Es wurden nur 1208 neue Fälle eröffnet (ein Rückgang von ungefähr 20 %).



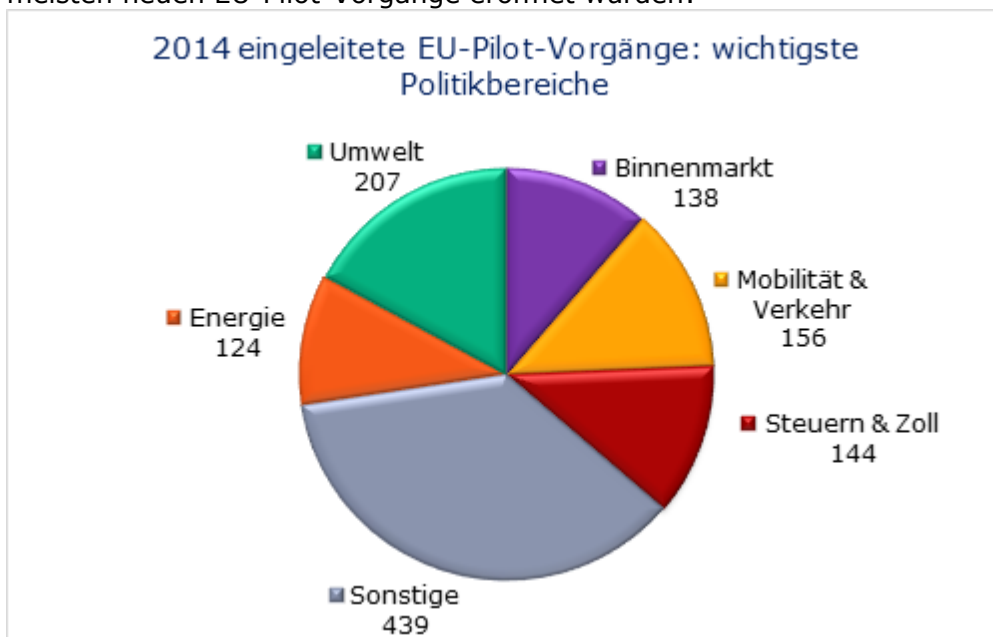
Das folgende Schaubild zeigt die wichtigsten EU-Pilot-Zahlen für das Jahr 2014:⁷

⁷ Von der Summe der Ende 2013 anhängigen EU-Pilot-Fälle und der 2014 neu eröffneten EU-Pilot-Fälle ($1476+1208=2684$), wird die Zahl der bearbeiteten Vorgänge abgezogen ($2684-1336=1348$). Die im Jahresbericht 2013 enthaltene Zahl der Ende 2013 anhängigen Fälle stimmt nicht mit der hier genannten Zahl überein. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einige Fälle verspätet registriert wurden und andere abgeschlossen wurden.

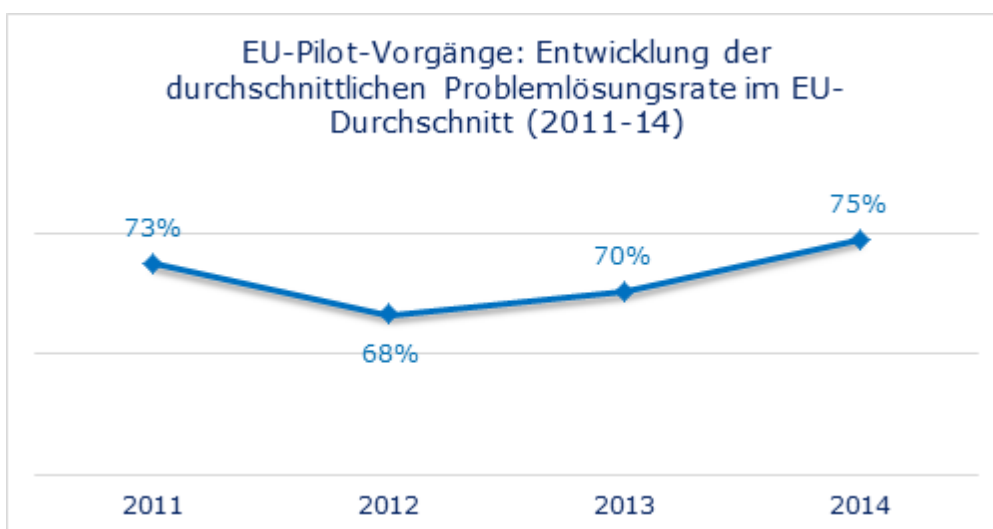


2014 wurden 1208 neue EU-Pilot-Vorgänge eröffnet. Diese Zahl umfasst 432 auf Beschwerden zurückgehende Verfahren sowie 8 Verfahren, die auf Untersuchungen zurückgehen und 777 neue Fälle, die auf eigene Initiative der Kommission eingeleitet wurden.

Aus der folgenden Kreisgrafik gehen die Politikbereiche hervor, in denen 2014 die meisten neuen EU-Pilot-Vorgänge eröffnet wurden:



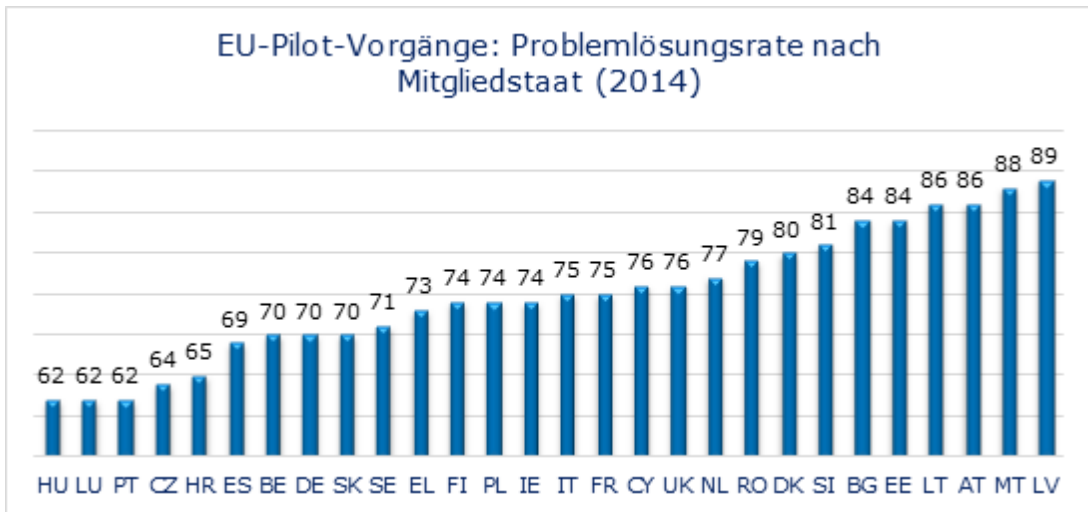
2014 wurden 1336 EU-Pilot-Vorgänge bearbeitet. Von den 1336 im Jahr 2014 bearbeiteten EU-Pilot-Vorgängen schloss die Kommission 996 angesichts einer zufriedenstellenden Antwort des Mitgliedstaats ab. Dies kommt einer Problemlösungsrate von 75 % für die Mitgliedstaaten gleich, ein Anstieg im Vergleich zu den 2013 verzeichneten 70 %. Ein Vorgang wurde vom Mitgliedstaat in dieser Phase zurückgewiesen und die Kommission akzeptierte diese Zurückweisung. Insgesamt wurden 339 EU-Pilot-Vorgänge abgeschlossen, nachdem die Kommission die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Antworten zurückgewiesen hatte. Es folgte in 325 der Fälle ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren (2013 wurden 396 solcher Fälle verzeichnet). Diese Fälle bezogen sich auf die Bereiche Mobilität und Verkehr (91), Umwelt (43), Steuern und Zollunion (39) und Beschäftigung und Soziales (37). Italien, Spanien, Deutschland und Frankreich wiesen die höchste Zahl von EU-Pilot-Vorgängen auf, die von Vertragsverletzungsverfahren gefolgt wurden (31, 28 bzw. 22 Verfahren).



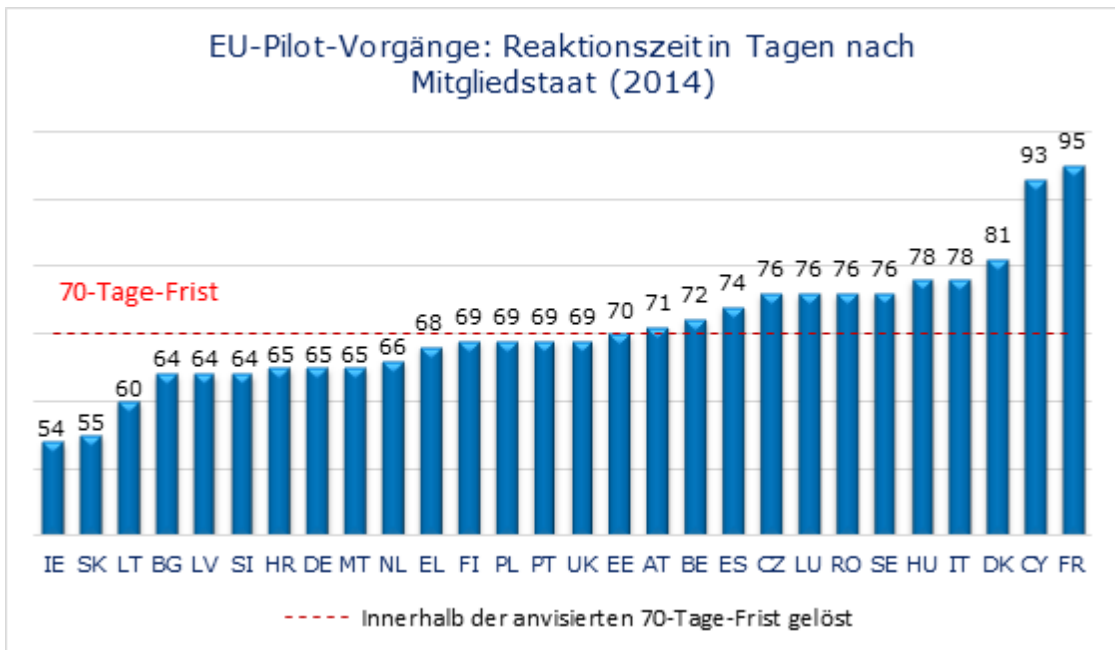
Ende 2014 waren 1348 EU-Pilot-Vorgänge anhängig. Ende 2014 betrafen die meisten der noch anhängigen EU-Pilot-Vorgänge Italien (139), Spanien (91), Griechenland und Polen (je 73). Die Umwelt blieb mit 390 anhängigen Verfahren

der wichtigste betroffene Politikbereich, gefolgt von den Bereichen Justiz (157) und Mobilität und Verkehr (157).

Aus der nachfolgenden Grafik geht die Problemlösungsrate für EU-Pilot-Vorgänge für alle Mitgliedstaaten im Jahr 2014 (als Prozentsatz) hervor.



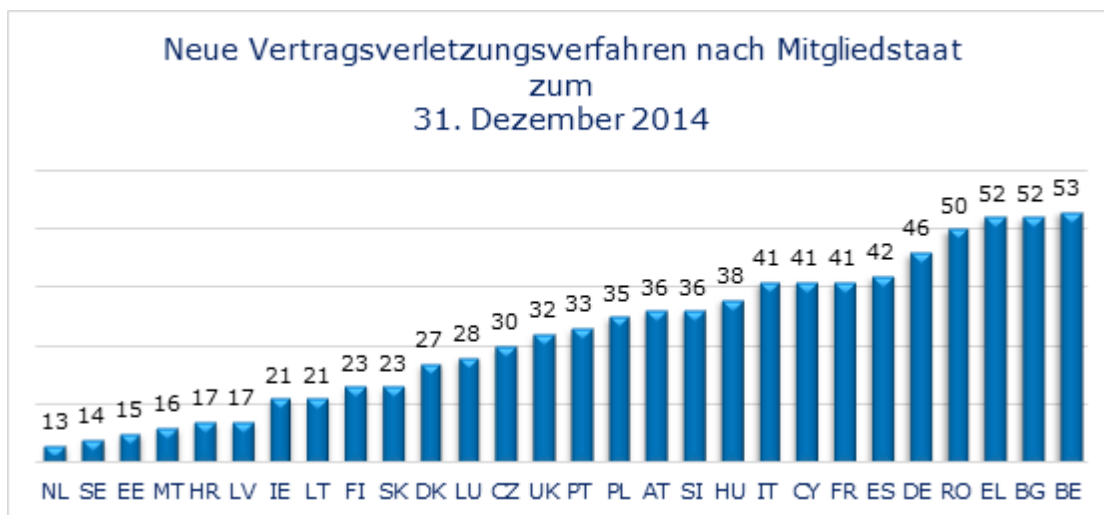
Die Mitgliedstaaten haben 10 Wochen (70 Tage) Zeit, um im EU-Pilot-Vorgang auf Fragen zu antworten. Aus der nachfolgenden Grafik geht die durchschnittliche Reaktionszeit (in Tagen) nach Mitgliedstaat 2014 hervor.



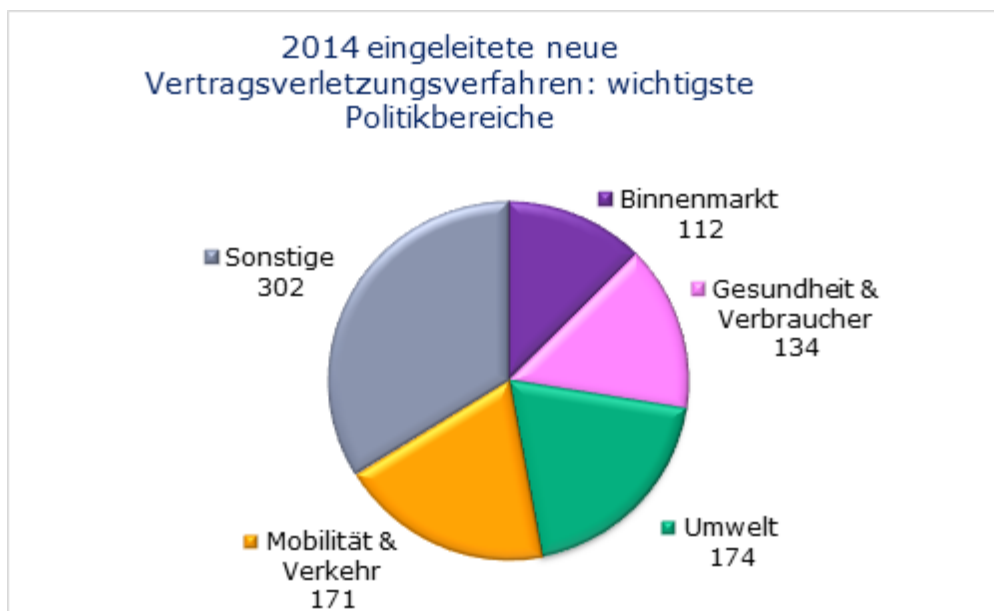
V. VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN

1. Vorverfahren

Falls ein Mitgliedstaat den mutmaßlichen Verstoß gegen das EU-Recht nicht abstellt, kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV⁸ einleiten und schließlich den Gerichtshof anrufen. Im Jahr 2014 leitete die Kommission **893** neue Vertragsverletzungsverfahren mittels Versendung von Aufforderungsschreiben ein. Aus der nachfolgenden Grafik geht die Verteilung nach Mitgliedstaat hervor.



Aus der nachfolgenden Grafik gehen die wichtigsten Politikbereiche hervor, auf die sich die neuen Verfahren beziehen.

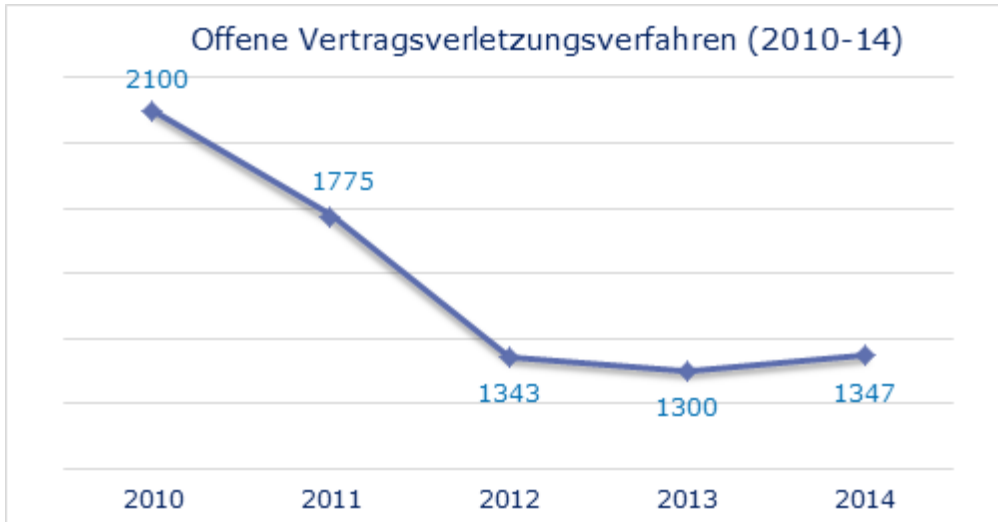


Die Kommission übermittelte 2014 auch 256 mit Gründen versehene Stellungnahmen an die Mitgliedstaaten. Italien (20), Rumänien (17), Spanien, Slowenien, Griechenland und Polen (je 14) erhielten die meisten mit Gründen versehenen Stellungnahmen. Die Politikbereiche, in denen die Kommission die meisten mit Gründen versehenen Stellungnahmen an die Mitgliedstaaten

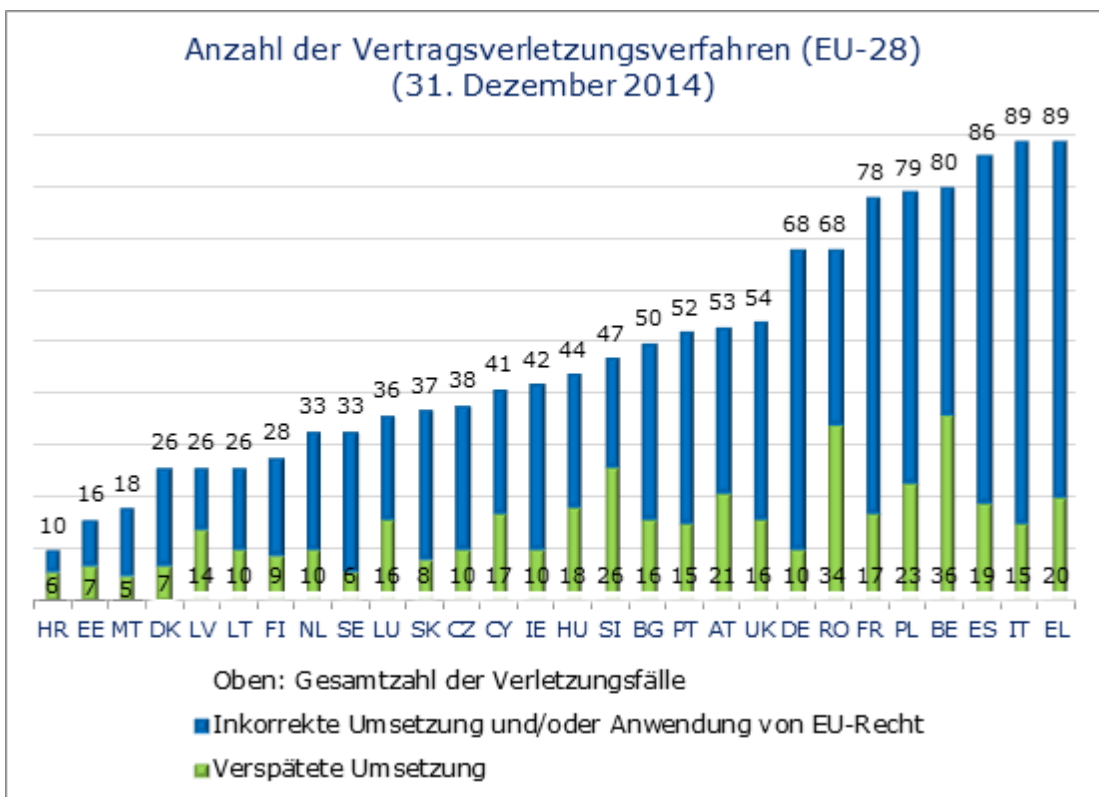
⁸ Oder gemäß anderer einschlägiger Bestimmungen des AEUV, siehe Fußnote 3.

ausstellten, waren: Umwelt, Mobilität und Verkehr und Binnenmarkt und Dienstleistungen (60, 44 bzw. 35).

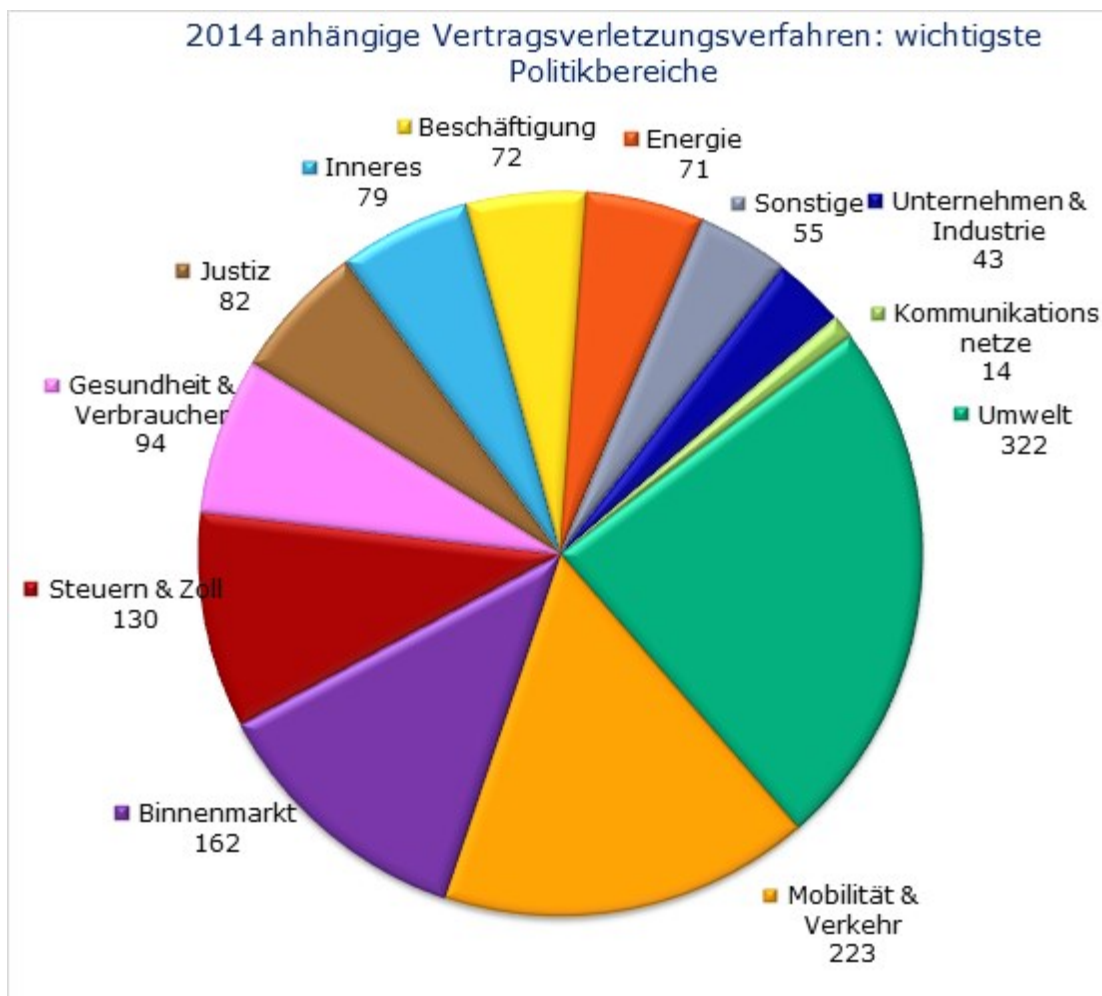
Ende 2014 waren **1347** Vertragsverletzungsverfahren anhängig. Während im Jahr 2014 die Zahl der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren leicht angestiegen ist, ist sie insgesamt - wie die nachfolgende Grafik zeigt - seit 2010 zurückgegangen.



Aus dieser Grafik geht die Gesamtzahl der Ende 2014 anhängigen Vertragsverletzungsverfahren nach Mitgliedstaat hervor:



Aus der folgenden Kreisgrafik gehen die Politikbereiche hervor, in denen 2014 die meisten Vertragsverletzungsverfahren anhängig waren:



Der Dialog zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission wird auch während des förmlichen Verfahrens fortgesetzt, um so die Einhaltung der Vorschriften zu fördern. Die Statistiken zeigen, dass die Mitgliedstaaten sehr bemüht sind, die begangenen Verstöße zu beheben, bevor ein Urteil ergeht.⁹

2014 schloss die Kommission:

- 580 Fälle nach Versendung von Aufforderungsschreiben ab;
- 190 Fälle nach Versendung einer mit Gründen versehenen Stellungnahme an den Mitgliedstaat ab und
- 11 Fälle nach der Entscheidung, den Gerichtshof anzurufen, jedoch noch vor Übermittlung des entsprechenden Antrags ab. Darüber hinaus hat die Kommission 16 Fälle zurückgezogen, bevor das Urteil des Gerichtshofs erging.

⁹ Die aufgeführten Zahlen beziehen sich auf alle Vertragsverletzungsverfahren ohne Berücksichtigung ihres Ursprungs (d. h. nach Beschwerde oder auf Initiative der Kommission eingeleitete Verfahren bzw. verspätete Umsetzung von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten).

2. Anrufung des Gerichtshofs gemäß Artikel 258/Artikel 260 Absatz 2 AEUV

Der Gerichtshof erließ 2014 38 Urteile gemäß Artikel 258 AEUV, wobei in 35 Fällen (92 %) zugunsten der Kommission entschieden wurde. Die meisten der Urteile des Gerichtshofs betrafen Spanien (5, alle wurden zugunsten der Kommission entschieden), Belgien (4, alle zugunsten der Kommission), Deutschland (4, ein Fall zugunsten Deutschlands), Italien (4, alle zugunsten der Kommission), Polen (4, alle zugunsten der Kommission) und das Vereinigte Königreich (4, alle zugunsten der Kommission). Dabei wurden 2014 die meisten Urteile des Gerichtshofs zu den Politikbereichen Umwelt (10), Steuern (8) sowie Unternehmen und Industrie (5) gefällt.

Die Mitgliedstaaten ergreifen häufig die erforderlichen Maßnahmen, um dem Urteil des Gerichtshofs zügig nachzukommen. Dennoch waren Ende 2014 61 Vertragsverletzungsverfahren auch nach Urteilen des Gerichtshofs noch nicht abgeschlossen, da nach Auffassung der Kommission die betreffenden Mitgliedstaaten den Urteilen nach Artikel 258 AEUV noch nicht nachgekommen waren. Die meisten dieser Verfahren richteten sich gegen Spanien (8), Polen (7) und Griechenland (6) und bezogen sich auf die Bereiche Umwelt (19), Steuern und Zollunion (14), Verkehr (6) und Gesundheit und Verbraucherschutz (6).

3 der 61 Fälle wurden bereits zum zweiten Mal an den Gerichtshof verwiesen. Nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV kann die Kommission dem Gerichtshof einen Pauschalbetrag oder ein tägliches Zwangsgeld vorschlagen, der oder das vom Gerichtshof dem säumigen Mitgliedstaat auferlegt wird. Der Mitgliedstaat muss den Pauschalbetrag oder das Zwangsgeld bezahlen, bis er dem ersten und dem zweiten Urteil des Gerichtshofs vollumfänglich nachkommt. Im Jahr 2014 ergingen fünf Urteile des Gerichtshofs gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV. Der Gerichtshof verhängte Zwangsgelder gegen Italien (1),¹⁰ Griechenland,¹¹ Portugal,¹² Spanien¹³ und Schweden.¹⁴ Ende 2014 waren 7 Vertragsverletzungsverfahren nach einem Urteil des Gerichtshofs gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV noch offen.

Der Rückgang der Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren insgesamt kann auf den beachtlichen Anstieg der Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 267 AEUV seit 2010 zurückgeführt werden.¹⁵ In fast der Hälfte seiner Urteile nach Artikel 267 AEUV ging der Gerichtshof seit 2010 Fragen der Vereinbarkeit einzelstaatlicher Rechtsvorschriften mit dem EU-Recht an und stellte in zahlreichen Fällen Vertragswidrigkeiten fest. Obgleich sich die Vorabentscheidungsverfahren von den Vertragsverletzungsverfahren unterscheiden, räumen diese der Kommission eine zusätzliche Möglichkeit ein, um systematisch sicherzustellen, dass Verletzungen des Unionsrechts durch nationale Rechtsvorschriften oder deren Anwendung ausgeräumt werden.

¹⁰ Kommission/Italien [C-196/13](#), (Zahlung eines Pauschalbetrags in Höhe von 40 000 000 EUR; Zwangsgeld: 42 800 000 EUR für jeden Sechsmonatszeitraum der Nichtbefolgung des Urteils gemäß Artikel 258 AEUV).

¹¹ Kommission/Griechenland, [C-378/13](#), (Zahlung eines Pauschalbetrags in Höhe von 10 000 000 EUR; Zwangsgeld: 14 520 000 EUR für jeden Sechsmonatszeitraum der Nichtbefolgung des Urteils gemäß Artikel 258 AEUV).

¹² Kommission/Portugal, [C-76/13](#), (Zahlung eines Pauschalbetrags: 3 000 000 EUR; 10 000 EUR für jeden Tag der Nichtbefolgung des Urteils gemäß Artikel 258 AEUV).

¹³ Kommission/Spanien, [C-184/11](#), (Zahlung eines Pauschalbetrags: 30 000 000 EUR; kein tägliches Zwangsgeld).

¹⁴ Kommission/Schweden, [C-243/13](#), (Zahlung eines Pauschalbetrags: 2 000 000 EUR; 4 000 EUR für jeden Tag der Nichtbefolgung des Urteils gemäß Artikel 258 AEUV).

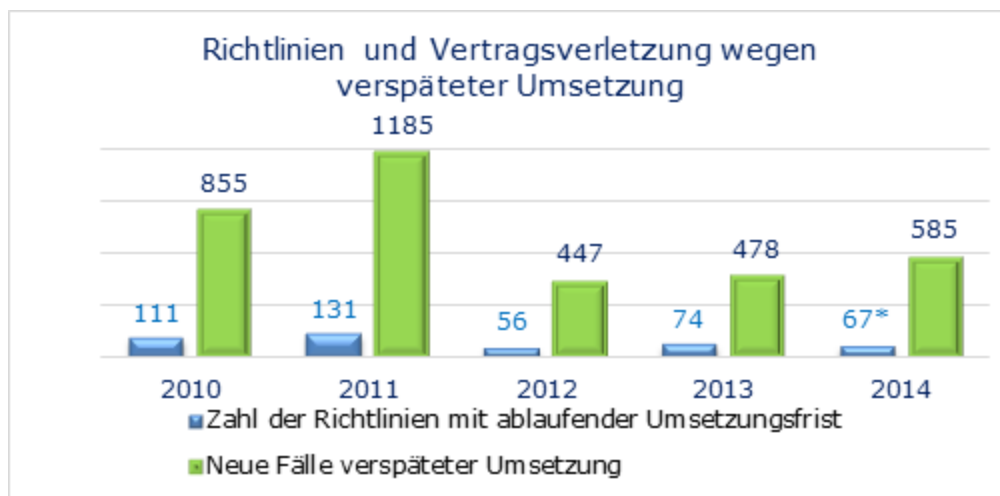
¹⁵ Siehe Jahresbericht 2014 des Gerichtshofs, S. 94-99).

VI. UMSETZUNG VON RICHTLINIEN

1. Verspätete Umsetzung

Die verspätete Umsetzung von Richtlinien stellt nach wie vor ein Problem dar. Den Bürgerinnen und Bürgern werden hierdurch konkrete Vorteile vorenthalten aufgrund der nicht Nichtumsetzung der Richtlinien innerhalb der vom Gesetzgeber vorgesehenen Frist, was negative Auswirkungen auf die Rechtsgewissheit insgesamt und die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen im Binnenmarkt hat. Wenn eine Richtlinie nicht innerhalb der vorgesehenen Frist umgesetzt wird, wird per Definition die Umsetzungsfrist ungebührlich auf signifikante Weise über die für alle Mitgliedstaaten geltende Frist hinaus verlängert. Die Bekämpfung der verspäteten Umsetzung ist deshalb schon seit geraumer Zeit eine Priorität für die Kommission.¹⁶ Diese Zielsetzung spiegelt sich auch in der durch den Lissaboner Vertrag in Artikel 260 Absatz 3 AEUV eingeführte Neuheit wieder, nämlich die Möglichkeit, dass die Kommission finanzielle Sanktionen verschlägt, wenn sie gegen einen Mitgliedstaat gemäß Artikel 258 vor dem Gerichtshof Klage erhebt, weil es dieser versäumt hat, Maßnahmen zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie innerhalb der vom Gesetzgeber in der Richtlinie vorgesehenen Frist zu notifizieren (Einzelheiten dazu in Unterabsatz VI.2).

Die Kommission schlägt Zwangsgelder gegen Mitgliedstaaten gemäß der besonderen in Artikel 260 Absatz 3 AEUV enthaltenen Zwangsgeldbestimmungen vor, falls diese die Richtlinien nicht fristgerecht umsetzen (Einzelheiten dazu sind in Abschnitt VI.2 enthalten).



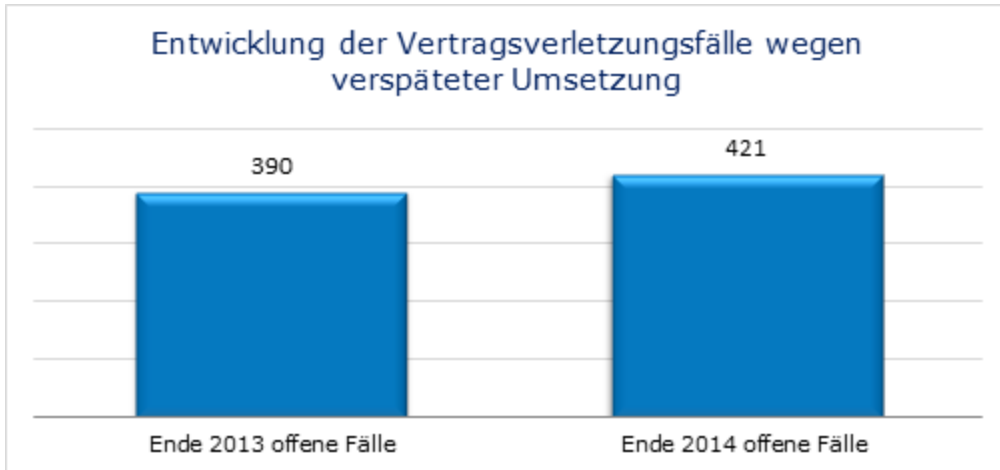
Es gab 2014 weniger Richtlinien umzusetzen als in den Vorjahren, genauer gesagt 67¹⁷ im Vergleich zu den 74 im Jahr 2013, aber mehr als 2012 (56). Dennoch wurde 2014 im Vergleich zum Vorjahr ein signifikanter Anstieg der neuen Verletzungen aufgrund verspäteter Umsetzung verzeichnet. 2014 wurden 585 neue Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung eingeleitet im Vergleich zu den 478 des Jahres 2013 (2012 waren es 447, 2011 1185 und 2010 belief sich deren Zahl auf 855).

¹⁶ Mitteilung der Kommission „Ein Europa der Ergebnisse - Anwendung des Gemeinschaftsrechts“, KOM(2007) 502 endgültig, S. 9.

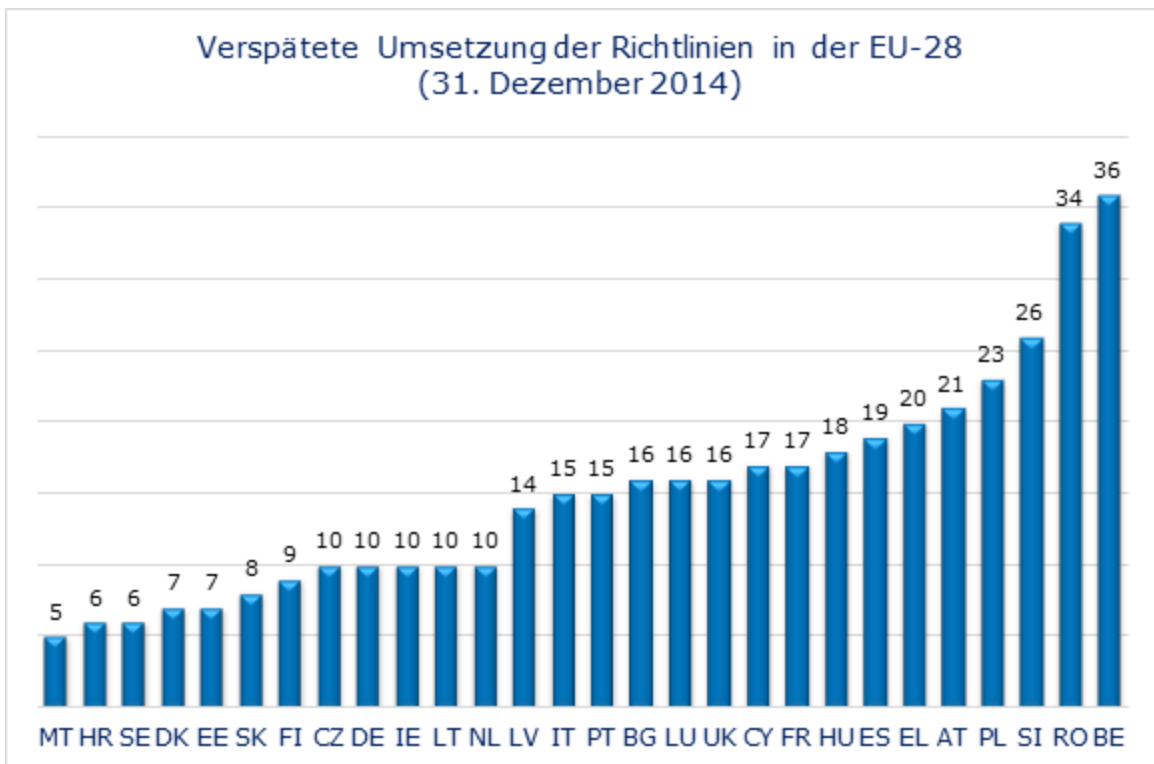
¹⁷ Von diesen 67 Richtlinien wurden 7 Richtlinien im Bereich der Umwelt am 1. September 2013 aufgehoben und einigen Mitgliedstaaten wurden Übergangsfristen eingeräumt.

Ende 2014 waren 421 Verfahren wegen verspäteter Umsetzung noch anhängig, was einem Anstieg von 7,4 % im Vergleich zu den 390 Verfahren gleichkommt, die Ende 2013 anhängig waren.

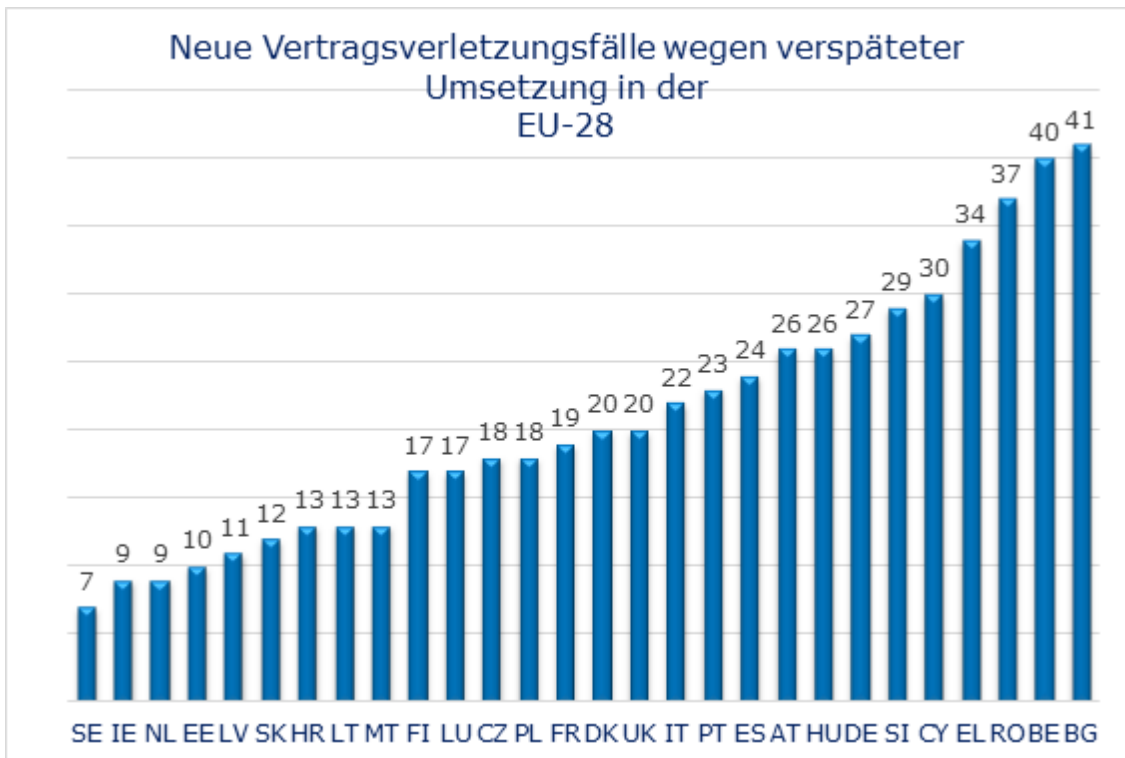
Das folgende Schaubild enthält die wichtigsten Zahlen zu den von der Kommission im Jahr 2014 wegen verspäteter Umsetzung eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren:



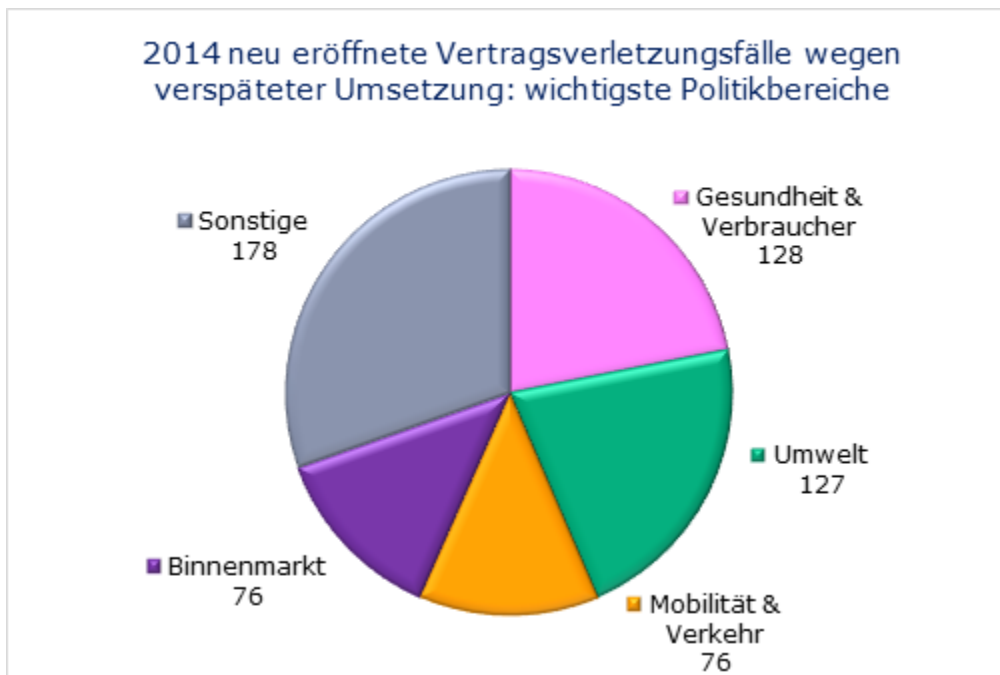
Aus der nachfolgenden Grafik geht die Anzahl der am 31. Dezember 2014 anhängigen Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung nach Mitgliedstaat ohne Berücksichtigung des Jahrs, in dem das Verfahren eröffnet wurde, hervor.



Aus der folgenden Grafik gehen die neuen Fälle (585 insgesamt) hervor, die 2014 in den einzelnen Mitgliedstaaten eröffnet wurden.



Die vier Politikbereiche, in denen 2014 die meisten neuen Fälle eröffnet wurden, gehen aus dem nachfolgenden Kreisdiagramm hervor:



Es wurden gegen 27 Mitgliedstaaten neue Fälle eingeleitet aufgrund von verspäteter Umsetzung der Richtlinie über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen.¹⁸ Außerdem wurden in Bezug auf 24 Mitgliedstaaten Verfahren wegen verspäteter Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie eingeleitet.¹⁹ Es wurden ferner 17 Verfahren zur Richtlinie über die Anforderungen an die

¹⁸ Richtlinie [2013/36/EU](#).

¹⁹ Richtlinie [2012/27/EU](#).

haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten²⁰, die Verbraucherrechterichtlinie²¹ und die Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte²² eingeleitet. 16 Mitgliedstaaten haben die Richtlinie über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung²³ und die Richtlinie über den grenzüberschreitenden Austausch von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte nicht umgesetzt und/oder die nationalen Umsetzungsmaßnahmen nicht innerhalb der gesetzten Frist übermittelt.²⁴

2. Anrufung des Gerichtshofs gemäß Artikel 258 / Artikel 260 Absatz 3 AEUV

Wann immer die Kommission in Ermangelung der vollständigen Umsetzung den Gerichtshof gemäß Artikel 258 AEUV anruft, kann sie nach Artikel 260 Absatz 3 AEUV bereits in dieser Phase Zwangsgelder verhängen, 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 zugrunde.²⁵

Auch 2014 verwies die Kommission mehrere Fälle der verspäteten Umsetzung an den Gerichtshof mit der Forderung nach Verhängung eines täglichen Zwangsgelds gemäß Artikel 260 Absatz 3 AEUV. In Bezug auf drei Mitgliedstaaten wurde 2014 der Gerichtshof angerufen: Belgien,²⁶ Finnland²⁷ und Irland (zwei Fälle).²⁸ Die Kommission zog ihren Antrag an den Gerichtshof in einem Fall betreffend der verspäteten Umsetzung der Richtlinie über erneuerbare Energien zurück.²⁹ Alle Fälle, in denen der Gerichtshof aufgrund der verspäteten Umsetzung angerufen wurde, in denen die Kommission dem Gerichtshof ein tägliches Zwangsgeld vorgeschlagen hat, bezogen sich auf Richtlinien im Bereich der Energiepolitik. Der Gerichtshof wurde jedoch auch in anderen Bereichen und nicht nur im Energiesektor angerufen. In diesen Fällen ergriffen die Mitgliedstaaten jedoch die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen bevor die Anträge an den Gerichtshof übermittelt wurden, wodurch das Gerichtsverfahren vermieden werden konnte. Bislang hat die Kommission dem Gerichtshof noch keine Vorschläge in Bezug auf Pauschalzahlungen unterbreitet. Als die Kommission ihre Leitlinien zur Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV annahm, hoffte sie, dass das Zwangsgeld zur Erreichung des Innovationsziels ausreichend sein würde, die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, Richtlinien innerhalb der festgelegten Fristen umzusetzen. Obgleich alle die seit 2011 gemäß Artikel 258 und 260 Absatz 3 AEUV vor den Gerichtshof

²⁰ Richtlinie [2011/85/EU](#).

²¹ Richtlinie [2011/83/EU](#).

²² Richtlinie [2012/19/EU](#).

²³ Richtlinie [2011/24/EU](#).

²⁴ Richtlinie [2011/82/EU](#).

²⁵ Mitteilung der Kommission — [Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV](#), ABI. C 12 vom 15.1.2011, S. 1.

²⁶ Die Kommission verwies Belgien an den Gerichtshof wegen nicht vollständiger Anwendung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und schlug ein tägliches Zwangsgeld in Höhe von 42 178,50 Euro vor.

²⁷ Die Kommission verwies Finnland an den Gerichtshof aufgrund der nicht vollständigen Anwendung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und schlug ein tägliches Zwangsgeld in Höhe von 19 178,25 Euro vor.

²⁸ Die Kommission verwies Irland an den Gerichtshof aufgrund der teilweisen Anwendung der Elektrizitätsrichtlinie und schlug ein tägliches Zwangsgeld in Höhe von 20 358 Euro vor. In einem separaten Fall verwies Kommission Irland an den Gerichtshof aufgrund der nicht vollständigen Anwendung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und schlug ein tägliches Zwangsgeld in Höhe von 25 447,50 Euro vor.

²⁹ Richtlinie [2009/28/EG](#).

gebrachten Fälle in der Zwischenzeit vom Gerichtshof aufgrund der vollständigen Umsetzung zurückgezogen wurden, muss festgestellt werden, dass diese vollständige Umsetzung erst in einer sehr späten Phase des Gerichtsverfahrens erreicht wird, da einige Mitgliedstaaten eine ungebührliche Verlängerung der vom Gesetzgeber gleichermaßen für alle Mitgliedstaaten festgesetzten Umsetzungsfrist für sich in Anspruch nehmen.

Die Mitgliedstaaten verstärkten 2014 ihre Bemühungen um eine vollständige Umsetzung, bevor ein Urteil des Gerichtshofs erging. Zusammen mit den anderen auf Artikel 258 und Artikel 260 Absatz 3 AEUV basierenden und in den Vorjahren eingeleiteten Fällen, sind weiterhin acht Fälle mit einem Vorschlag für ein tägliches Zwangsgeld anhängig: je zwei Fälle gegen Österreich und Polen und je ein Fall gegen Belgien, Finnland, die Niederlande und Irland.

VII. POLITISCHE ENTWICKLUNGEN

1. Annäherung des EU-Rechts an die Bürgerinnen und Bürger Europas

Die Kommission setzte 2014 die Bemühungen zur besseren Information der Bürgerinnen und Bürger über die ihnen gemäß EU-Recht zustehenden Rechte fort und setzte sich dafür ein, dass ihnen geeignete Rechtsmittel zur Verfügung stehen, falls sie davon ausgehen, dass diese Rechte verletzt wurden. Mit diesen Maßnahmen möchte die Kommission einen besseren Zugang zu Informationen über die Anwendung des EU-Rechts sowie über die in den Mitgliedstaaten bestehenden Beschwerdestellen für EU-Bürger und Unternehmen ermöglichen und zugleich die Bearbeitung der Beschwerden von Unionsbürgern und Unternehmen im Zusammenhang mit Verletzungen des EU-Rechts verbessern.

1.1. Besserer Zugang zu Informationen über die Anwendung des Unionsrechts

Am 9. Dezember 2014 rief die Kommission ein neues Webportal zur „Anwendung des EU-Rechts“ ins Leben. Das Portal umfasst eine Datenbank der Beschlüsse, die von der Kommission in Vertragsverletzungsverfahren angenommen wurden, und ein Online-Beschwerdeformular für die Bürger und Unternehmen.

1.1.1 Neue Website zur Anwendung des EU-Rechts

Mit mehr als 30 000 Besuchern pro Monat ist das Portal „Anwendung des EU-Rechts“³⁰ der Bereich der Europa-Webseiten mit den zweithöchsten Besucherzahlen. Der Inhalt und der Aufbau dieses Bereichs wurden vollständig überarbeitet und vereinfacht. Dieser Bereich gewährt den Besuchern einen schnelleren Zugang zu den gesuchten Informationen in allen Amtssprachen der EU.

1.1.2 Datenbank über die Beschlüsse der Kommission zu Vertragsverletzungsverfahren

Die Kommission hat auch eine neue Online-Datenbank über ihre Beschlüsse zu Vertragsverletzungsverfahren ins Leben gerufen.³¹ Ein verbessertes, benutzerfreundliches Suchinstrument macht es einfacher, Vertragsverletzungsbeschlüsse nach Mitgliedstaat, Fallnummer, Politikbereich usw. zu finden.

1.1.3 Online-Beschwerdeformular

Um es für die Bürger einfacher zu machen, Beschwerden über Verletzungen von EU-Recht einzureichen, richtete die Kommission im Dezember 2014 ein einfaches Online-Beschwerdeformular ein.³² Dieses Formular ist jetzt über das EU-Portal *Ihre Rechte und Möglichkeiten* zugänglich, in dem die Bürger an die verschiedenen auf EU- und nationaler Ebene bestehenden Dienste weitergeleitet werden, die Probleme lösen und Beschwerden bearbeiten.

1.2 Besserer Zugang zu Beschwerdestellen für die Bürger und Unternehmen in den Mitgliedstaaten

Ogleich die Beschwerden weiterhin eine wichtige Informationsquelle in Bezug auf Verletzungen des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten darstellen, stellt sich in vielen

³⁰ [Anwendung des EU-Rechts.](#)

³¹ [Beschlüsse der Kommission zu Vertragsverletzungsverfahren.](#)

³² [Ihre Rechte als EU-Bürger/-in: Problemlösung und Beschwerden.](#)

der Fälle, die im Rahmen von Beschwerden der Kommission unterbreitet werden, heraus, dass kein EU-Recht verletzt wurde. Der schnellste und effektivste Weg zur Lösung der Probleme der Bürger und Unternehmen im Zusammenhang mit der nicht ordnungsgemäßen Anwendung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten besteht außerdem darin, die Angelegenheit den betroffenen nationalen Behörden zu unterbreiten.

Um den Unternehmen und den Bürgern dabei zu helfen, mehr über die in den verschiedenen Ländern einzuhaltenden Formalitäten und die Verfahren zu erfahren und herauszufinden, wen sie kontaktieren können, erteilt das Portal der Kommission *Ihr Europa* praktische Informationen und Ratschläge zum Leben und zur Mobilität in der EU zur Verfügung. *Ihr Europa* leitet die Bürger und Unternehmen an die zur Lösung ihres Problems am besten geeignete Stelle weiter³³, dient als Anlaufstelle für Anfragen und leitet Beschwerden bei Bedarf weiter.

1.3 Raschere Bearbeitung von Beschwerden der Bürger und Unternehmen

Zur weiteren Vereinfachung der Beschwerdebearbeitung und zur Verbesserung der Dienste für die Bürger und Unternehmen verlinkte die Kommission 2014 das Problemlösungsnetz SOLVIT mit dem internen Instrument zur Einreichung von Beschwerden CHAP.³⁴

CHAP stellt eine ordnungsgemäße und fristgerechte Zuordnung der Beschwerden an die zuständigen Dienststellen der Kommission sowie ein systematisches Feedback über die Beschwerden in Übereinstimmung mit der Mitteilung der Kommission von 2012 „Aktualisierung der Mitteilung über die Beziehungen zu Beschwerdeführern in Fällen der Anwendung von Unionsrecht“ sicher.³⁵

SOLVIT ist ein informelles Problemlösungsinstrument der nationalen Behörden und wurde 2002 von der Kommission und den Mitgliedstaaten eingerichtet, um den Bürgern dabei zu helfen, Probleme mit einer grenzüberschreitenden Dimension, die darauf zurückgehen, dass die nationalen Behörden gegen EU-Recht verstoßen, rascher zu lösen.

Die Verbindung zwischen CHAP und SOLVIT stellt eine schnellere Bearbeitung der Beschwerden sicher.

2. Übergang von der „dritten Säule“: Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wird jetzt auf dieselbe Ebene wie andere EU-Politikbereiche gestellt

Am 1. Dezember 2014 liefen die Vorschriften aus, die die justizielle Kontrolle der EU-Rechtsvorschriften über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in

³³ Diese Dienste umfassen „Europa für Sie - Beratung“ (Klärung einer Situation durch unabhängige Anwälte), [SOLVIT](#) (Lösen von Problemen mit öffentlichen Verwaltungen), Enterprise Europe Network und die einheitlichen Ansprechpartner (Unterstützung für KMU), EURES (Arbeitsplatzvermittlung) und das ECC-Net (Netzwerk europäischer Verbraucherzentren). Auch das [Europa-Direkt-Kontaktzentrum](#) informiert Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte und leitet ihre Anschreiben gegebenenfalls an die zuständigen Dienststellen weiter.

³⁴ CHAP ist das IT-Tool der Kommission zur Registrierung und Verwaltung von Beschwerden und Untersuchungen über die Anwendung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten.

³⁵ [COM/2012/0154](#) final.

Strafsachen durch den Gerichtshof und die Befugnis der Kommission zur Überwachung der Anwendung des EU-Rechts in diesem Bereich beschränkten.³⁶

Der Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, setzte der „dritten Säule“ der EU-Rechtsetzung (Justiz und Inneres) ein Ende.³⁷ Die Vertragsbestimmungen zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wurden in den Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) integriert.

Als Übergangsbestimmung sah jedoch das Protokoll 36 des Lissaboner Vertrags vor, dass bis zum 1. Dezember 2014 die Befugnisse der Kommission nach Artikel 258 AEUV (Vertragsverletzungsverfahren) und des Gerichtshofs bei vor Inkrafttreten des Vertrags in Kraft getretenen Rechtsakten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen keine Anwendung finden, sofern diese nicht nach dem Inkrafttreten aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert wurden (diese Bedingungen werden manchmal auch als „Lissabonisierung“ bezeichnet).

Bestimmte Mitgliedstaaten (Dänemark, Irland und Vereinigtes Königreich) haben in Bezug auf diese Politikbereiche einen Sonderstatus.³⁸

Die Abschaffung der Säulenstruktur und die vollständige Integration der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in das EU-Recht und die EU-Organe tragen zur Wirksamkeit der Instrumente für Freiheit, Sicherheit und Justiz bei und fördern sowohl das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten als auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die EU.

3. Umsetzungspläne und erläuternde Dokumente: gegenwärtiger Entwicklungsstand

3.1 Umsetzungspläne

Die Kommission hat Umsetzungspläne ausgearbeitet, um die ordnungsgemäße und fristgerechte Anwendung des Unionsrechts zu vereinfachen, obgleich sie voll und ganz anerkennt, dass die Mitgliedstaaten für die Anwendung des Unionsrechts verantwortlich sind. Diese Umsetzungspläne werden bereits in einer sehr frühen Phase der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften erstellt. In diesen Plänen werden die Hauptrisiken für die Umsetzung der Rechtsvorschriften aufgeführt, die von den Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung der Umsetzung und Anwendung berücksichtigt werden sollten. Sie sehen auch eine große Palette von Instrumenten vor, die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Unionsrechts helfen, beispielsweise Leitfäden, Expertengruppen und spezielle Websites.

³⁶ Artikel 10 des Protokolls 36 zum Vertrag von Lissabon. - Weitere Informationen enthält die Pressemitteilung [IP/14/2266](http://ec.europa.eu/press/2014/142266.htm).

³⁷ Der Vertrag von Maastricht (1992) führte eine neue institutionelle Struktur bestehend aus den drei „Säulen“ der EU ein. Die dritte Säule war zwischenstaatlicher Natur und bezog sich auf den Bereich Justiz und Inneres (JI), der in polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) umbenannt wurde, nachdem durch den Vertrag von Amsterdam (1999) bestimmte Bereiche auf die erste Säule verlagert wurden (Freizügigkeit, Asyl, Einwanderung, Grenzen, Visapolitik und Zivilrecht). Die dritte Säule konzentrierte sich danach auf die Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung und der Bekämpfung von Rassismus und bewahrte den zwischenstaatlichen Charakter. Im Rahmen der dritten Säule wurde die Entwicklung zahlreicher wichtiger europäischer Politiken eingeleitet, wie der Europäische Haftbefehl, das gemeinsame europäische Asylsystem und der Schengenraum.

³⁸ Mit dem Vertrag von Lissabon geschaffene Protokolle 21, 22 und 36 zum Vertrag über die Europäische Union, zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft.

2014 nahm die Kommission 4 Richtlinien (3 zum Binnenmarkt und 1 im Bereich Umwelt) mit einem Umsetzungsplan an. In diesen Plänen werden die Hauptrisiken und die Instrumente genannt, die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinien zur Verfügung stehen. Es werden darin auch weitere sinnvolle Vorgehensweisen angeregt (wie das Erreichen der Zielsetzung innerhalb der Frist, der Rückgriff auf Erfahrungen aus früheren Übungen, die Kontrolle und die Qualitätsberichterstattung, Umsetzungsseminare und bilaterale Sitzungen sowie Expertengruppen). Es werden auch die „Kontaktstellen“ (federführende Abteilungen) innerhalb der Kommission angegeben.

Die Kommission geht davon aus, dass diese Pläne zu einer wirksamen Umsetzung und Anwendung der vorgeschlagenen Richtlinien beitragen werden. Die Kommission wird die Verwendung der Umsetzungspläne kontrollieren.

3.2 Erläuternde 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 neue Rahmenregeln für die Angaben der Mitgliedstaaten darüber fest, wie sie Richtlinien in nationales Recht umgesetzt haben.³⁹ Es wurde vereinbart, dass solche Informationen („erläuternde Dokumente“) in begründeten Fällen zusammen mit den Maßnahmen zur Umsetzung von Richtlinien übermittelt werden.⁴⁰

Die Kommission forderte 2014 in 8 von 12 dem Rat und dem Parlament vorgelegten Richtlinienvorschlägen erläuternde Dokumente an. In diesem Zeitraum nahmen der Rat und das Parlament 23 (von 65 anhängigen) Richtlinien an, für welche die Kommission erläuternde Dokumente anforderte und in denen der vereinbarte Erwägungsgrund bezüglich des Bedarfs solcher Dokumente beibehalten wurde.

Die Mitgliedstaaten mussten 2014 67 Richtlinien⁴¹ umsetzen, wobei sie sich bei 8 Richtlinien dazu verpflichtet hatten, ergänzende Dokumente vorzulegen.⁴² Einige Mitgliedstaaten haben noch keine ergänzenden Dokumente vorgelegt. Für die Richtlinien im Bereich der Justiz (2 von 8) erhielt die Kommission 16 ergänzende Dokumente für die erste Richtlinie (9 in der Form von „Entsprechungstabellen“) und 16 für die zweite (10 in der Form von „Entsprechungstabellen“). Für die Richtlinien im Bereich der Umwelt (3 von 8) erhielt die Kommission 7 ergänzende Dokumente für die erste Richtlinie (4 in der Form von „Entsprechungstabellen“), 8 für die zweite (5 in der Form von „Entsprechungstabellen“) und 16 für die dritte (10 in der Form von „Entsprechungstabellen“). Für die Richtlinie im Energiebereich erhielt die Kommission 28 „Entsprechungstabellen“ (nicht von allen

³⁹ Diese Politik ist enthalten in (1) einer Gemeinsamen Politischen Erklärung vom 28. September 2011 der Mitgliedstaaten und der Kommission (ABl. 2011/C 369/02) und (2) einer Gemeinsamen Politischen Erklärung vom 27. Oktober 2011 des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2011/C 369/03).

⁴⁰ Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, „zusätzlich zur Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen ein erläuterndes Dokument oder mehrere derartige Dokumente zu übermitteln, bei denen es sich um Entsprechungstabellen oder andere Dokumente, die dem gleichen Zweck dienen, handeln kann.“ Die Kommission muss „im Einzelfall bei der Vorlage der entsprechenden Vorschläge die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der Übermittlung derartiger Dokumente begründen“.

⁴¹ Von diesen 67 Richtlinien wurden einige aufgehoben, einigen Mitgliedstaaten wurde ein Übergangszeitraum eingeräumt und einige andere Mitgliedstaaten sind nicht betroffen.

⁴² Richtlinien [2012/17/EU](#) (JUST), [2013/1/EU](#) (JUST), [2012/18/EU](#) (ENV), [2012/19/EU](#) (ENV), [2012/33/EU](#) (ENV), [2012/27/EU](#) (ENER), [2013/14/EU](#) (MARKT) und [2014/59/EU](#) (MARKT).

Mitgliedstaaten aber in einigen Fällen mehrere pro Mitgliedstaat) und 14 sonstige ergänzende Dokumente. Für die Richtlinien zu den Finanzmärkten (2 von 8) erhielt die Kommission 9 ergänzenden Dokumente (8 davon in der Form von „Entsprechungstabellen“) zur ersten Richtlinie und nur 1 ergänzendes Dokument (in der Form einer „Entsprechungstabelle“) zur zweiten.

Die eingegangenen Dokumente unterscheiden sich von ihrer Form und ihrem Inhalt her und reichen von einem reinen Verweis auf einzelstaatliche Rechtstexte, mit denen die Richtlinie umgesetzt wird, bis zu detaillierten Entsprechungstabellen. Sie umfassen Briefe und Notizen, einschließlich Tabellen, an die Kommission zur Erläuterung der Umsetzung der Richtlinie durch den Mitgliedstaat. Einige enthalten Einzelheiten darüber, wie die neue Richtlinie bereits in den bestehenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften enthalten ist.

Ausgehend von einer ersten Einschätzung scheinen einige Mitgliedstaaten eindeutig zu erläutern, wie die Richtlinie in ihr innerstaatliches Recht umgesetzt wurde. Andere dagegen kommen ihrer Verpflichtung nicht nach, da sie nicht in allen Fällen die in der Rechtsprechung vorgesehenen klaren und genauen Informationen übermitteln.⁴³

Eine eingehendere Bewertung wird erst dann möglich sein, wenn die Kommission für eine repräsentativere Anzahl von Richtlinien erläuternde Dokumente erhalten hat. Die Kommission wird in den nächsten Jahresberichten auf die betreffenden Entwicklungen eingehen.

4. Agenda für bessere Rechtsetzung

Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2015⁴⁴ wird bestätigt, dass die Kommission weiterhin aktiv gewährleisten wird, dass die EU-Rechtsvorschriften ordnungsgemäß angewendet, umgesetzt und durchgesetzt werden, damit die Bürgerinnen und Bürger in den Genuss der mit ihnen verbundenen Vorteile kommen. Gleichzeitig wurde in der Juncker-Kommission erstmals die Position eines Ersten Vizepräsidenten mit bereichsübergreifender Verantwortung für bessere Rechtsetzung, interinstitutionelle Beziehungen, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechtecharta geschaffen.

Es kam 2014 zu verschiedenen wichtigen Entwicklungen in Bezug auf die Agenda für bessere Rechtsetzung.

Zu den Leitlinien für Bewertungen, Folgenabschätzungen und Konsultationen von Interessengruppen wurden öffentliche Konsultationen abgehalten, deren Ergebnisse in die Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung einfließen sollen.⁴⁵

5. Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften

Mit dem Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)⁴⁶ gab die Kommission eine ehrgeizige Agenda mit fast 200 Einzelmaßnahmen zur Vereinfachung und Reduzierung der Regulierungslast, der Aufhebung bestehender Rechtsvorschriften und der Rücknahme von Gesetzgebungsvorschlägen vor. Außerdem sah sie Eignungsprüfungen und Evaluierungen zur Bewertung der Effizienz und der Wirksamkeit der EU-Rechtsvorschriften vor und bereitete zukünftige Initiativen zur Verringerung der Verwaltungslasten vor.

⁴³ Vgl. Rechtssache [C-427/07](#) des Gerichtshofs und die darin zitierte Rechtsprechung.

⁴⁴ http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_de.pdf.

⁴⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/consultation/index_en.htm.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation_2014/index_en.htm.
[COM\(2013\) 685 final](#).

Im Juni 2014 hat die Kommission eine Mitteilung⁴⁷ mit einer Reihe neuer REFIT-Initiativen angenommen und die erste Ausgabe eines jährlichen Anzeigers⁴⁸ zur Erleichterung der Kontrolle der Umsetzung und des Dialogs mit den Interessenvertretern veröffentlicht. Im neuen Arbeitsprogramm der Kommission wurden die 2015 umzusetzenden REFIT-Initiativen bestätigt.⁴⁹

⁴⁷ [COM\(2014\) 368.](#)

⁴⁸ SWD(2014) [192 final/2.](#)

⁴⁹ [COM\(2014\) 910 final.](#)

VIII. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die wirksame Anwendung des EU-Rechts war auch 2014 mit großen Herausforderungen verbunden.

Die hohe Zahl von möglichen Verletzungen des EU-Rechts macht zunehmende Anstrengungen seitens der Mitgliedstaaten bei der korrekten und fristgerechten Umsetzung der Rechtsvorschriften zum Vorteil der Bürger und Unternehmen erforderlich. Der Rückgang der Anzahl der förmlichen Vertragsverletzungsverfahren in den letzten fünf Jahren (von fast 2900 auf 1347) ist ein Beweis für die Wirksamkeit des strukturierten Dialogs über das EU-Pilot-System zur raschen Lösung potenzieller Vertragsverletzungen zum Nutzen der Bürger und Unternehmen. Im nächsten Jahr will die Kommission ihre Rolle als Hüterin der Verträge in vollem Umfang wahrnehmen und die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten weiter ausbauen, um Vertragsverletzungen zu vermeiden und bei Bedarf die Behebung von Verstößen gegen das EU-Recht zu beschleunigen. Gleichzeitig wird die Kommission weiterhin den Bürgern und Unternehmen nützliche Informationen über das EU-Recht zur Verfügung stellen und ihnen dabei helfen, Probleme zu lösen, indem die sachdienlichen Instrumente wie SOLVIT weiter ausgebaut und Initiativen durchgeführt werden, die darauf abzielen, die Art und Weise, wie die Vorteile des EU-Rechts zum Tragen kommen, zu verbessern. Die steigende Anzahl der Vertragsverletzungen im Zusammenhang mit der verspäteten Umsetzung zeigt, dass die rasche Umsetzung in zahlreichen Mitgliedstaaten weiterhin Probleme aufwirft, die eine wirksame Antwort seitens der Kommission erforderlich machen.

Als Teil der Agenda für bessere Rechtsetzung wird sich die Kommission darauf konzentrieren, die Klarheit, Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit der EU-Rechtsvorschriften zu gewährleisten. Dieses Ziel kann ohne einen aktiven Beitrag seitens aller am EU-Rechtsetzungsprozess beteiligten Parteien nicht erreicht werden. Es wird sowohl bei der Ausarbeitung der Rechtsetzungsvorschläge als auch während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens verstärkt auf die Aspekte der Umsetzung, des Managements und der Durchsetzung geachtet werden.

Nach der Annahme von Richtlinien wird die Kommission die Umsetzungsfrist nutzen, um die Mitgliedstaaten verstärkt bei der Umsetzung zu unterstützen. Nach Ablauf der Umsetzungsfrist wird die Kommission dagegen die Durchsetzung des EU-Rechts im Rahmen einer strukturierten und systematischen Überprüfung der Umsetzung und der Konformität der nationalen Rechtsvorschriften intensivieren.

Die fristgerechte und korrekte Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht und ein klarer, einzelstaatlicher Rechtsrahmen sollten eine Priorität für die Mitgliedstaaten darstellen. Es ist davon auszugehen, dass auf diese Weise die Verstöße gegen das EU-Recht und damit die Anzahl der Beschwerden zum Nutzen der Bürger und Unternehmen beachtlich verringert werden.