

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.11.2008
KOM(2008) 777 endgültig

25. JAHRESBERICHT DER KOMMISSION
ÜBER DIE KONTROLLE DER ANWENDUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS
(2007)

{SEK(2008) 2854}
{SEK(2008) 2855}

25. JAHRESBERICHT DER KOMMISSION

ÜBER DIE KONTROLLE DER ANWENDUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS (2007)

1. EINLEITUNG

Im September 2007 nahm die Kommission die Mitteilung „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“¹ an, in dem sie ankündigte, „in ihrem Jahresbericht die schwerpunktmäßige Behandlung strategischer Probleme, die Bewertung der Rechtsanwendung in verschiedenen Sektoren, die Prioritäten und Programmierung künftiger Arbeiten einschließlich der Überprüfung von Rechtsbereichen, in denen es häufig zu Verstößen kommt, aus(zu)weiten“, um „den strategischen interinstitutionellen Dialog darüber, wie das Gemeinschaftsrecht seine Ziele erreicht, über die auftretenden Probleme und möglichen Lösungsansätze (zu) unterstützen“.

In diesem Bericht wird herausgestellt, welche die Herausforderungen bei der Rechtsanwendung sind und in welchen Bereichen, nämlich 1) Prävention, 2) Information und Problemlösung für Bürger und 3) Setzung von Prioritäten bei der Bearbeitung von Beschwerden und Verstößen vorrangig gehandelt werden muss. Zudem werden die Bedeutung einer festen Partnerschaft zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten hervorgehoben, die in Expertengremien zusammenarbeiten, um die Rechtsinstrumente zu steuern und vorausgreifende Lösungsansätze zu entwickeln.

Die als Anhänge beigefügten Arbeitspapiere der Kommissionsdienststellen enthalten weitere Einzelheiten zur Lage in den diversen Bereichen des Gemeinschaftsrechts sowie die Listen und Statistiken zu den Vertragsverletzungsfällen².

2. AKTUELLE LAGE – PROBLEME UND HERAUSFORDERUNGEN

Als Hüterin der Verträge ist die Kommission wachsam über die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts und vergewissert sich, dass die Mitgliedstaaten die Regeln des Vertrags und das Gemeinschaftsrecht beachten. Die Regeln des EG-Vertrags ergeben zusammen mit 10000 Verordnungen und mehr als 1700 Richtlinien ein umfangreiches Rechtskorpus, das in inzwischen 27 Mitgliedstaaten Geltungskraft hat. Mannigfache und vielfältige Probleme und Herausforderungen bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts sind somit unvermeidbar. In bestimmten, nachstehend erörterten Bereichen ist die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts mit besonderen Herausforderungen verbunden.

2.1. Beschwerden und Verstöße

Das Vertragsverletzungsverfahren spielt eine wesentliche Rolle bei der Gewährleistung, dass das Gemeinschaftsrecht korrekt angewendet wird. Rund 70% der Beschwerden können vor

¹ KOM (2007) 502 endg. vom 5.9.2007.

² SEK (2008) 2854 und SEK (2008) 2855.

Versendung eines Aufforderungsschreibens, etwa 85% vor Versendung einer mit Gründen versehenen Stellungnahme und sogar 93% vor einem Urteil des EuGH abgeschlossen werden.

Ein Vergleich der Zeiträume 1999-2002 und 1999-2006 ergibt, dass die durchschnittliche Verfahrenszeit vom Anlegen einer Akte bis zur Anrufung des Gerichtshofs gemäß Artikel 226 EGV von rund 28 auf 23 Monate zurückgegangen ist. Die Zeit für die Bearbeitung von Verfahren wegen fehlender oder verspäteter Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen beträgt nach wie vor rund 15 Monate. Der durchschnittliche Zeitaufwand für Verfahren aufgrund von Beschwerden oder von Amts wegen ging von 39 auf 35 Monate zurück. Zu einer erneuten Anrufung des Gerichtshofs gemäß Artikel 228 EGV kam es 2007 in sieben Fällen. 2006 waren es 10 Fälle.

Ende 2007 bearbeitete die Kommission mehr als 3400 Fälle von Beschwerden und/oder Verstößen. Die Gesamtzahl der bearbeiteten Fälle stieg gegenüber 2006 um 5,9%; die Zahl der Verfahren wegen Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen nahm sogar um 32,3% zu. Auf Beschwerden entfielen 35,9 % aller bearbeiteten Vorgänge; ihr Anteil an allen Fällen mit Ausnahme verspäteter Umsetzungsmaßnahmen betrug zwei Drittel. Gegenüber 2006 bedeutet dies einen Rückgang um 8,7%. Die Zahl neuer Verfahren von Amts wegen ging um 9,4% zurück. Im Januar 2007 waren im Durchschnitt 99,07 % der erforderlichen Mitteilungen über die Umsetzung sämtlicher erlassenen Richtlinien eingegangen; dieser Anteil stieg bis Jahresende auf 99,46 %. Im Vorjahr lag die Umsetzungsquote zu den entsprechenden Zeitpunkten bei 98,93% bzw. 99,06%. Allerdings wurde bei 64,55% der Umsetzungsmaßnahmen, für die die Frist 2007 ablief, eine Verspätung festgestellt.

2.2. Petitionen

Die Anzahl der an das Parlament gerichteten Petitionen, für die Informationen von der Kommission angefordert werden, hängt zum Teil von den Anliegen der Bürger ab. Selbst wenn die meisten Petitionen keine Verletzungsverfahren betreffen oder auslösen, enthalten sie für Parlament und Kommission nützliche Informationen über die Wünsche und Erwartungen der Bürger.

An erster Stelle der Themen liegt weiterhin die Umwelt (146 von insgesamt rund 420 – u.a. Luft- und Wasserverschmutzung und Lärmbelastung), gefolgt von 89 Petitionen zu den Themen Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit (30 Petitionen zum Arbeitsrecht, 28 zu Gleichstellungsfragen und 25 zu Arbeitnehmerfreizügigkeit und Sozialversicherung).

In mehr als 20 Petitionen ging es um öffentliche Aufträge (insbesondere Stadtentwicklungsprojekte in Spanien), in etwa 20 weiteren um die Anerkennung von Abschlüssen (insbesondere von Fremdenführern und Skilehrern), in 15 um Dienstleistungen und Geldinstitute (innere Gemeinschaftlicher Zahlungsverkehr). Einige Petitionen führten zum „Equitable Life“-Bericht des Parlaments. Mit dem Bereich Recht, Freiheit und Sicherheit befassten sich mehr als 30 Petitionen; dazu gab es 21 Petitionen zum Verkehr, 16 zu Steuern und Zollunion (meist zur indirekten Besteuerung von Kraftfahrzeugen und zur doppelten Direktbesteuerung) und 11 zur Landwirtschaft.

2.3. Analyse nach Sektoren

Weiterhin sehr umfangreich ist die Zahl der Beschwerden und der Vertragsverletzungsverfahren in den Bereichen Umwelt, Binnenmarkt, Steuern und Zollunion, Energie, Verkehr, Beschäftigung, Soziales und Gleichberechtigung, Gesundheit

und Verbraucherfragen sowie Recht, Freiheit und Sicherheit. Hier ist die Zahl der für die Bürger sehr relevanten Rechtsvorschriften rapide gestiegen.

Nachstehend werden die wichtigsten Themen in ausgewählten, besonders bedeutsamen Bereichen zusammenfassend dargestellt. Weitere Einzelheiten enthält das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Situation in the different sectors“³.

In der *Landwirtschaft* wurden mehr als 2400 Vorschriften erlassen, die meisten davon Verordnungen. Der Bestand an Rechtsvorschriften ist, abgesehen von häufigen technischen Aktualisierungen und einer regelmäßigen Überprüfung der Politik, relativ stabil geblieben. Die meisten Vorschriften sind unmittelbar anwendbar und betreffen die Unterstützung des Agrarmarktes, die über den Konformitätsabschlussmechanismus verwaltet wird, um regelwidrigen Zahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt vorzubeugen. Deswegen kommt es in diesem Bereich eher zu Klagen der Mitgliedstaaten gegen die Kommission als umgekehrt. Die Verwaltung wird über mehr als 140 Ausschüsse und Sachverständigengruppen abgewickelt. Vereinfachungen brachten die Verordnung über die einheitliche Gemeinsame Marktordnung sowie Reformen in den Bereichen Wein, Obst und Gemüse. Schwierigkeiten bei der Anwendung der Vorschriften, die direkte Einkommensbeihilfen an Auflagen binden, sind inzwischen behoben. Das Augenmerk richtet sich nunmehr verstärkt auf die mit dem „Gesundheitscheck“ anvisierten Ziele: wirksamere und einfachere Einkommensbeihilfen, Modernisierung der Marktstützung, Antwort auf den Klimawandel, Produktion von Bioenergie, Wasserwirtschaft und Artenvielfalt.

Groß ist die Bandbreite der Themen und Vertragsverletzungsverfahren auch weiterhin auf dem Gebiet des *Binnenmarktes und der Dienstleistungen*, z.B. bei den grenzüberschreitenden Investitions- oder Gesundheitsdienstleistungen. Weiterhin Probleme bereitet die verspätete Umsetzung von Richtlinien, die zu 206 neuen Vertragsverletzungsverfahren führten⁴. Verzögerungen gab es häufig bei den Richtlinien über Märkte für Finanzinstrumente, Gesellschaftsrecht und Geldwäsche, Berufsabschlüsse und öffentliches Auftragswesen. Die jüngsten Zahlen lassen zwar eine deutliche Verbesserung erkennen, sind aber noch nicht gefestigt genug, um einen zuverlässigen Trend erkennen zu lassen. Erheblicher Verbesserungsbedarf besteht weiterhin bei den Steuerungsinstrumenten, beispielsweise was die sinnvolle Nutzung des dreistufigen Netzes von Finanzdienstleistungs-Ausschüssen und die Expertengruppen für Gesellschaftsrecht und Geldwäsche betrifft.

Der freie Verkehr von Waren, die keinen Harmonisierungsvorschriften unterliegen, erfordert einen hohen Aufwand der Mitgliedstaaten und der Kommission an Dialog und detaillierten Präventivmaßnahmen in Bezug auf die Übermittlung und Prüfung neuer technischer Bestimmungen im Entwurfsstadium gemäß der Richtlinie 98/34. Auf diese Weise wird Kompatibilitätsproblemen vorgebeugt und zu Klarheit und Effizienz der Vorschriften und damit zu Besserer Rechtsetzung insgesamt beigetragen. Die meisten Probleme werden innerhalb weniger Monate gelöst. Diese Richtlinie gilt auch für einzelstaatliche Vorschriften über Dienstleistungen der Informationsgesellschaft.

Der *Bestand an Gemeinschaftsvorschriften über den freien Warenverkehr* ist ziemlich stabil geblieben. Wegen verspäteter Umsetzung kam es 2007 zu 227 neuen Verfahren. Eine wesentliche Herausforderung stellt weiterhin die erforderliche regelmäßige technische Aktualisierung von Vorschriften dar. Die Anwendung der REACH-Verordnung für

³ SEK (2008) 2854.

⁴ Soweit nicht ausdrücklich anders angegeben, beziehen sich sämtliche Zahlen auf das Jahr 2007.

chemische Erzeugnisse erfordert noch einige Jahre lang eine Konzentration von Ressourcen auf den Aufbau der Agentur und des Kontaktstellen-Netzes.

Auf dem Gebiet der *Gesundheit und des Verbraucherschutzes* mussten wegen verspäteter Umsetzung von Richtlinien mehr als 330 Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden. Inspektionen und andere spezifische Maßnahmen tragen weiterhin wesentlich zur Sicherheit von Nahrungs- und Futtermitteln bei. Das Hauptaugenmerk gilt der Stärkung des Kooperationsnetzes für den Verbraucherschutz, damit die Interessen der Bürger wirkungsvoll zur Geltung gebracht werden.

Die schnelle Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts im *Verkehr* hält an. Die verspätete Umsetzung von EU-Recht stellt weiterhin ein Problem dar. Deswegen bleibt das ständige Bemühen um eine Verbesserung des Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bei der Problemlösung von vorrangiger Bedeutung. Die Umwandlung der Open Skies-Abkommen mit den USA in eine Gemeinschaftsregelung macht angemessene Fortschritte. Die Anwendung der Rechte von Fluggästen, insbesondere derjenigen mit eingeschränkter Mobilität, bedarf vermutlich einer genauen Beobachtung. Weiterhin wird die Sicherheit des Luft- und Seeverkehrs im Wesentlichen durch Kontrollen gewährleistet.

Eine rasche Entwicklung nimmt das Gemeinschaftsrecht auch im *Energiesektor*. Die Koordinierung der Erdgasversorgungssicherheit stellt eine ebenso wichtige Herausforderung dar wie die pünktliche und korrekte Anwendung des dritten Richtlinienpakets zum Elektrizitäts- und Gasbinnenmarkt. Die Einhaltung der Regeln betreffend radioaktive Emissionen und die Sicherheit von Kernanlagen sollte weiterhin durch Messungen und Kontrollbesuche überwacht werden.

Auf dem Gebiet der *Zollunion und der direkten und indirekten Steuern* führen der große Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts und die Grenzen der Harmonisierung zu einem hohen Aufkommen an Vertragsverletzungsverfahren und Verweisen an den Gerichtshof zur Vorabentscheidung in allen Bereichen des Steuerrechts, vor allem aber im Bereich der Mehrwertsteuer. Die Zahl der Verfahren, in denen es um Nichtdiskriminierung bei direkten Steuern geht, nimmt signifikant zu. Im Zollwesen besteht die wichtigste Herausforderung darin, Rechtsvorschriften zu vereinfachen und Verfahren zu vereinheitlichen.

Die bisher hohe Zahl an Vertragsverletzungsverfahren zu *Beschäftigung, Sozialem und Chancengleichheit* wegen verspäteter Umsetzung von Rechtsvorschriften ist zurückgegangen. In den Bereichen Sozialversicherung, Freizügigkeit, Arbeitsrecht und Gleichbehandlung/Nichtdiskriminierung blieb das Arbeitsaufkommen jedoch hoch. Wegen der mit berufsbedingten Erkrankungen und Unfällen verbundenen Gefahren für die menschliche Gesundheit muss den Richtlinien zu Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und insbesondere den Bestimmungen über die Baubranche, die Schifffahrt und den Bergbau große Aufmerksamkeit gewidmet werden.

In Bezug auf die *Informationsgesellschaft* ist es bei der Umsetzung des 2002 verabschiedeten Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation weiterhin zu erheblichen Problemen wegen unkorrekter Anwendung gekommen. Die Kommission hat mehrere Instrumente vorgeschlagen, um den bestehenden Rechtsrahmen zu ändern und zu ergänzen. Die Umsetzung der vor kurzem geänderten Richtlinie über Dienstleistungen audiovisueller Medien kann zu einer Zunahme der Beschwerden führen. Wegen der Verspätungen bei der Umsetzung der Richtlinie über Informationen des öffentlichen Sektors verzögerte sich die Konformitätsprüfung um fast zwei Jahre.

Das gemeinschaftliche *Umweltrecht* ist breit gefächert und verfolgt ehrgeizige Ziele, wirkt in viele unterschiedliche Bereiche in den Mitgliedstaaten hinein, wird von zahlreichen öffentlichen Einrichtungen auf unterschiedlichsten Ebenen gehandhabt und genießt großes öffentliches Interesse. Viele Schwierigkeiten haben mit später oder unkorrekter Umsetzung von Richtlinien zu tun (2007 gab es deswegen 125 neue Verletzungsverfahren). Zu den vielen zusätzlichen Herausforderungen in Einzelbereichen sei auf die ausführliche Darstellung in der Mitteilung über die „Umsetzung des Umweltrechts der Europäischen Gemeinschaft“⁵ verwiesen.

Es wurde eine Vereinfachung und Modernisierung einiger bereits seit längerem bestehender Vorschriften über Abfälle, Wasser, Luft und Industrieemissionen in Angriff genommen, um die Mitgliedstaaten bei der Lösung von Anwendungsproblemen zu helfen. Die Abfall-Rahmenrichtlinie wurde überarbeitet, um die Begriffsbestimmungen klarer zu fassen und die Regeln zu konsolidieren und zu vereinfachen. Auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft kommt es weiterhin zu kritischen Verzögerungen, was vor allem an unzureichenden Investitionen liegt. In tausenden von Ballungsgebieten besteht Nachholbedarf bei der Infrastruktur, damit die Vorschriften der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser erfüllt werden. Die Wasser-Rahmenrichtlinie ist ein gutes Beispiel für frühere Bemühungen um eine Vereinfachung und Konsolidierung verschiedener Rechtsakte. Eine Zunahme des Fallaufkommens ist wahrscheinlich, da die Fristen für die Anwendbarkeit mehrerer Bestimmungen auslaufen.

Ernsthafte Probleme werden deutlich in der vielfachen Nichteinhaltung von Grenzwerten für die Luftqualität, einschließlich derjenigen für Schwefeldioxid und Feinstaub in vielen Städten. Zur Vereinfachung und Bündelung der Vorschriften über Industrieemissionen wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, aber bei der Ausgabe von Genehmigungen für tausende Industrieanlagen kam es zu beträchtlichen Verzögerungen, und es bleibt eine anspruchsvolle Aufgabe, auf dem neuesten Stand der Technik zu bleiben und die einschlägigen Referenzunterlagen zu aktualisieren. Während die Zahl der Verletzungsverfahren im Zusammenhang mit der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung auf einem hohen Niveau stabil bleibt, nimmt die Zahl der mit der Richtlinie über eine strategische Umweltverträglichkeitsprüfung verknüpften Fälle zu. In der Klimapolitik stellt die vollständige Einführung des Emissionshandelssystems einschließlich einer zweijährigen Berichtspflicht eine große Herausforderung dar. Bei der Anerkennung von Schutzgebieten auf der Grundlage der Vogelschutz- oder der Habitatrichtlinie werden weiterhin Fortschritte erzielt, aber es muss noch mehr für die Verbesserung der Gesundheit einiger Schutzräume und Arten getan werden.

Auf dem Gebiet von *Recht, Freiheit und Sicherheit* hat der Acquis beträchtlich zugenommen. Die größte Aufmerksamkeit gilt der rechtzeitigen und korrekten Umsetzung vieler vor kurzem angenommener Rechtsvorschriften und der Bearbeitung des hohen Aufkommens an Korrespondenz und Beschwerden sowie der zunehmenden Zahl der Verletzungsverfahren. Nicht nur die Ergebnisse der 2008 abgeschlossenen Studie über die Umsetzung von zehn Einwanderungs- und Asylrechtsrichtlinien könnten Vertragsverletzungsverfahren zur Folge haben, sondern auch die Ausweitung der Rechte von Drittstaatsangehörigen. Auf dem Gebiet Grundrechte, Unionsbürgerschaft und freier Personenverkehr ist mit einer gleichbleibend hohen Zahl von Beschwerden zu rechnen.

⁵ KOM (2008) 773.

3. VORRANGIGE MAßNAHMEN

3.1. Maßnahme 1: Verbesserung der Prävention

Für eine wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten sind vermehrte Bemühungen erforderlich, um Vertragsverletzungsverfahren von vornherein zu vermeiden. Korrekturmaßnahmen bei festgestellten Verstößen können naturgemäß erst ergriffen werden, wenn Bürger und Unternehmen die Vorteile des Gemeinschaftsrechts nicht in vollem Umfang ausschöpfen konnten. Kommission und Mitgliedstaaten sollten sich unablässig um eine Verbesserung der Lage bemühen.

a) Bessere Gesetzgebung

Es wird größte Energie darauf verwandt, Klarheit, Einfachheit, Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit der Gemeinschaftsvorschriften zu gewährleisten. Den Aspekten der Durchführung, Verwaltung und Durchsetzung wird bei der Ausarbeitung von Vorschlägen sowohl bei der Folgenabschätzung als auch während des gesamten politischen Willensbildungsprozesses zunehmende Aufmerksamkeit gewidmet. Die Leitlinien für die Folgenabschätzung werden derzeit dahingehend geändert, dass die Durchführungs- und Durchsetzungsoptionen sorgfältig geprüft werden müssen.

Für technische Durchführungsmaßnahmen etwa werden Verordnungen vorgeschlagen, wo immer dies angemessen erscheint, beispielsweise für die Roaming-Tarife (angenommen), Kosmetika und Bauprodukte (vorgeschlagen), Tiergesundheit, Biozide und Textilien (in Betracht gezogen). Im Kraftfahrzeugsektor werden Rahmenregeln inzwischen mittels Kommissionsverordnungen erlassen. Auch für die Durchführung von Richtlinien für die regulierten Berufe und für die Einführung technischer Normen über die umweltverträgliche Gestaltung Energie verbrauchender Produkte werden Verordnungen herangezogen. Ferner wurden Verordnungen zur Harmonisierung chemischer Erzeugnisse mittels REACH erlassen und zur Stärkung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung im freien Warenverkehr vorgeschlagen.

Parlament und Rat sollten zu Klarheit und Einfachheit der Rechtsakte beitragen, die im Mitentscheidungsverfahren erlassen werden.

b) Vorbereitung der korrekten Umsetzung des Gemeinschaftsrechts

Die Kommission und die Mitgliedstaaten arbeiten an der Verbesserung der Umsetzung von Richtlinien. Die Kommission will erreichen, dass Vorschläge über neue Richtlinien während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens mit Umsetzungsplänen einhergehen, die sich nach den möglichen Umsetzungsrisiken richten und in denen der mit dem jeweiligen Inhalt des Rechtsakts und den spezifischen Umsetzungsschwierigkeiten verbundene Arbeitsaufwand abgeschätzt wird. Die Kommission wird für alle neue Richtlinien Netze von für die Umsetzung zuständigen Beamten der Mitgliedstaaten einrichten, in denen Fragen und Antworten online ausgetauscht werden können.

Für zahlreiche neue Richtlinien werden des Weiteren Umsetzungs-Workshops durchgeführt, beispielsweise für die Richtlinien über regulierte Berufe, Versicherungen, Banken, Aktien, Gesellschaftsrecht oder Rechnungsführung und –prüfung im Binnenmarkt. Zusammenkünfte, die ganzen Umsetzungspaketen gelten, werden weiterhin in verschiedenen Bereichen abgehalten. Die Gruppe europäischer Regulierungsstellen und der Kontaktausschuss gemäß der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste kommen häufig zusammen, um bei

Umsetzungsfragen Hilfestellung zu leisten. Die Sachverständigengruppe „Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung durch Industrieanlagen“ (IVU) wird zu einer Sachverständigengruppe „Industrieemissionen“ (IEG) umgewandelt, die für eine größere Bandbreite von Umsetzungsfragen zuständig sein wird. Zur Durchführung der Dienstleistungsrichtlinie wurden 2007 sechs Treffen der Expertengruppe abgehalten, sechs weitere sind für 2008 angesetzt.

Für komplexere Instrumente sind u.U. längere Umsetzungsfristen erforderlich, beispielsweise drei Jahre im Falle der Solvabilitäts-II-Richtlinie für Versicherungen. Unter besonderen Voraussetzungen könnte eine zeitlich gestaffelte Umsetzung einzelner Teile mit entsprechenden Umsetzungsfristen vorgesehen werden, um eine leichtere Kontrolle und Identifizierung von Verzögerungen sowie frühzeitige Korrekturen zu ermöglichen.

Zudem arbeitet die Kommission mit den Behörden der Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten an der fristgerechten Durchführung und korrekten Anwendung von Verordnungen z.B. im Falle der Verordnung über Fluggastrechte durch Verbesserung von Verfahren in den Mitgliedstaaten, standardisierte Beschwerdeformulare und Merkblätter.

c) Konformitätsprüfung von Umsetzungsmaßnahmen und Vermeidung einer unkorrekten Anwendung

Mit einer Reihe von Instrumenten wird versucht, Abweichungen des einzelstaatlichen Rechts vom Gemeinschaftsrecht und eine unkorrekte Anwendung des letzteren durch die Behörden der Mitgliedstaaten zu vermeiden. Dazu zählen die Konformitätsprüfung der Umsetzungsbestimmungen, Sitzungen von Ausschüssen und Sachverständigengruppen, Inspektionen, Fragebögen, Durchführungsberichte, Sondierungsmissionen, Vorab-Übermittlung von Entwürfen neuer technischer Vorschriften und Studien oder Analysen.

Die Konformitätsprüfung richtet sich nach dem erwarteten Risiko, wobei Erfahrung mit und Zuverlässigkeit von Umsetzungsmaßnahmen, der Inhalt des Rechtsakts, der Arbeitsaufwand bei der Vorbereitung der Umsetzung und Rückmeldungen Beteiligter berücksichtigt werden.

Die Konformitätsprüfung spielt in vielen Bereichen einschließlich des Umweltrechts eine wichtige Rolle; in anderen Bereichen wie dem Futter- und Lebensmittelrecht ist jedoch eine Überprüfung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durch Inspektionen des Lebensmittel- und Veterinäramts erforderlich. Kontrollbesuche finden auch auf dem Gebiet der See- und Luftverkehrssicherheit und der Sicherheit von Kernkraftanlagen statt.

d) Aktive Betreuung: die Rolle der Ausschüsse und Sachverständigengruppen

Etwa 260 Ausschüsse und 1200 Expertengruppen verwalten den Acquis, aktualisieren technische Anforderungen, helfen bei der Ermittlung von Änderungsbedarf in den Vorschriften, erarbeiten Auslegungs-Leitlinien und Verhaltenskodizes, befassen sich mit besonderen Problemen und loten Möglichkeiten für eine effizientere Anwendung der Vorschriften aus. Einen wichtigen Beitrag leisten auch Nichtregierungs-Organisationen, Unternehmen und andere Beteiligte. Alleine auf dem Gebiet der Landwirtschaft kam es 2007 zu 256 Sitzungen von 31 Verwaltungs- und Regulierungsausschüssen und 118 Sitzungen von Berater- und Expertengruppen. 38 Leitlinien wurden zu Pflanzenschutzmitteln angenommen, und im Bereich der Lebensmittelsicherheit zeugen die Treffen von Sachverständigen, die ausgearbeiteten Leitlinien und die Schulungsmaßnahmen vom großen Engagement der Beteiligten. Bei den Finanzdienstleistungen gewährleistet ein dreistufiges System von

Ausschüssen die einheitliche Auslegung und Anwendung der Rechtsvorschriften und trägt zur Verbesserung der praktischen Handhabung bei.

3.2. Maßnahme 2: Information und Hilfe für Bürger und Unternehmen

Die große Zahl der in 27 Mitgliedstaaten geltenden Gemeinschaftsvorschriften und der von ihnen geregelten Gegenstände führt zwangsläufig zu vielen Fragen, Anfragen und Beschwerden. Den Interessen der Bürger und Unternehmen ist dabei mit raschen, unbürokratischen Lösungen am besten gedient. Viele Probleme werden am ehesten durch einen frühen Informationsaustausch und gute Zusammenarbeit gelöst. Die Kommission bearbeitet Bürgeranfragen über Kanäle wie Europe Direct, Citizens' Signpost Service, ECC-Net, Euro-jus sowie in sehr großem Umfang in ihren verschiedenen Dienststellen.

Im Gemeinschaftsrecht sind vielfältige Mechanismen vorgesehen, mittels derer die Bürger ihre Rechte gegenüber Gewerbetreibenden geltend machen können, beispielsweise das spezifische Beschwerdeverfahren für Fluggäste, das Streitbeilegungsverfahren der Telekommunikations-Richtlinie über Universaldienstleistungen, und die Zusammenarbeit bei der Durchsetzung von Verbraucherschutzvorschriften. Ferner koordiniert die Kommission das SOLVIT-Netz, in dem die Mitgliedstaaten bei der Lösung grenzüberschreitender Probleme, die durch eine etwaige unkorrekte Anwendung von Binnenmarktrecht durch Behörden entstehen, zusammenarbeiten, ohne dass auf Gerichtsverfahren zurückgegriffen wird.

Zudem hat die Kommission das Projekt EU PILOT ins Leben gerufen, um auf Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung des EU-Rechts, für die es auf den sachlichen oder rechtlichen Standpunkt eines Mitgliedstaates ankommt, schneller Antworten und Lösungen anbieten zu können. Fünfzehn Mitgliedstaaten nehmen an diesem Projekt teil, das am 15. April 2008 begonnen hat. Bis Mitte September waren über 130 Fälle in diesem System in Bearbeitung, aus Gebieten wie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Sozialversicherung und Freizügigkeit von Arbeitnehmern, Visumfragen, freier Personenverkehr, Datenschutz, öffentliches Auftragwesen, Umweltrecht, freier Warenverkehr sowie indirekte und direkte Steuern. Eine erste Projektevaluierung ist nach einem Jahr vorgesehen.

Diese Instrumente zeugen vom großen Engagement der Kommission und der Mitgliedstaaten und ihrer engen Partnerschaft und Zusammenarbeit bei der Hilfe für Bürger und Unternehmen, um die Vorteile der EU uneingeschränkt zur Geltung zu bringen.

3.3. Maßnahme 3: Bearbeitung von Beschwerden und Verstößen – Prioritätensetzung nach Sektor

Damit das Gemeinschaftsrecht in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten wirksam und effizient durchgesetzt wird, muss die Kommission bei der Durchsetzung klare Prioritäten festlegen. Ihr Ziel ist der größtmögliche Nutzen für Bürger und Unternehmen. Deswegen hat für die Kommission die Bearbeitung jener Verstöße Vorrang, die sich auf das Allgemeinwohl am stärksten auswirken. Für andere Fälle wird die Kommission auch Problemlösungsinstrumente wie SOLVIT oder den EU PILOT einsetzen. Oft erweisen sich diese Mechanismen, d.h. eine Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bei der Klärung der Sach- und Rechtslage im Zusammenhang mit einer Beschwerde als sinnvoll, ja sogar als effizienter und verbessern damit das Endergebnis für den einzelnen Bürger. Ansonsten ist gegebenenfalls auf das Vertragsverletzungsverfahren zurückzugreifen. In ihrer Mitteilung von 2007 hatte die Kommission allgemeine Prioritäten festgelegt und die Möglichkeit vorgesehen, innerhalb

einzelner Sektoren Kriterien für eine Prioritätensetzung zu erarbeiten. Auf diese Weise gewährleistet die Kommission, dass allen Problemen nachgegangen und die wahrscheinlich schnellste und effizienteste Lösung gefunden wird, ohne dass die Möglichkeit eines förmlichen Verfahrens oder die in der Mitteilung von 2002 über die Beziehungen zum Beschwerdeführer bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht enthaltenen Garantien beeinträchtigt werden.⁶

Nachstehend werden einige Beispiele für die Prioritätensetzung aufgeführt, die ausführlicher im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen „Situation in the different sectors“ (SEK(2008) 2854) erläutert werden:

- *Binnenmarkt und Dienstleistungen* – Die politischen Prioritäten gelten Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht, 1. bei denen grundlegende Freiheitsrechte verletzt werden und die Rechte der Bürger massiv beeinträchtigt werden, 2. das Funktionieren der einschlägigen Bestimmungen insgesamt bedroht ist oder es um wichtige juristische Präzedenzfälle geht, oder 3. die voraussichtlich große wirtschaftliche Folgen für den Binnenmarkt oder einen bestimmten Teil davon nach sich ziehen werden. Bei den Dienstleistungen lag der Schwerpunkt auf eindeutigen Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder Fällen mit Auswirkungen auf wichtige Dienstleistungsbranchen.
- *Finanzdienstleistungen* – Fragen wie Investitionsbeschränkungen, die mit Erwägungen der nationalen Sicherheit begründet werden oder Altersversorgungssysteme beeinträchtigen.
- *Beschäftigung, Arbeitsrecht, Sozialversicherung und Nichtdiskriminierung* – Die vorrangige Behandlung von Fällen mit erheblichen Konsequenzen für Bürger dürfte den größtmöglichen Nutzen für die größtmögliche Zahl von Menschen nach sich ziehen. Ergänzende Maßnahmen sollen die Bürger bei der Suche nach Lösungen für ihre individuellen Probleme unterstützen. Die Gesamtlage wird beobachtet, um gegebenenfalls weitere Maßnahmen zu treffen.
- *Grundrechte, freier Personenverkehr, Einwanderung, Asyl, Unionsbürgerschaft, Ziviljustiz* – Priorität wird wie bisher Problemen mit weitreichenden Auswirkungen auf die Grundrechte, den freien Personenverkehr oder die Zivilgerichtsbarkeit in Ehe- und Familiensachen beigemessen. Ergänzende Maßnahmen sollen die Bürger bei der Suche nach Lösungen für ihre individuellen Probleme unterstützen. Die Gesamtlage wird beobachtet, um gegebenenfalls weitere Maßnahmen zu treffen.
- *Umwelt* – Zusammenfassung ähnlicher Einzelverstöße in Sammelverfahren, z.B. bei Abfallwirtschaft und Luftverschmutzung, großen Infrastrukturvorhaben (vor allem mit Gemeinschaftsfinanzierung), oder bei Verstößen, bei denen Bürger in großem Umfang oder wiederholt geschädigt oder in ihrer Lebensqualität erheblich beeinträchtigt werden⁷.
- *Verkehr* – Sicherheit von Passagieren und des Verkehrsbetriebs sowie Nachhaltigkeitsmaßnahmen mit weitreichenden Auswirkungen.
- *Energie* – Maßnahmen mit beträchtlichen Folgen für den Kampf gegen den Klimawandel und eine sichere und wettbewerbsfähige Energieversorgung.

⁶ KOM(2002)141.

⁷ Siehe auch KOM(2008) 773.

- *Informationsgesellschaft* – Fragen von systematischer Bedeutung für die Tätigkeit der einzelstaatlichen Regulierungsinstanzen, Verbraucherschutzfragen im Telekommunikationswesen (wie die einheitliche europäische Notrufnummer 112), Regeln für Fernsehwerbung, Schutz Minderjähriger und die Prävention von Anstiftung zum Rassenhass in den Medien sowie diskriminierungsfreier Zugang zu Informationen öffentlicher Einrichtungen.
- *Wettbewerbspolitik* – wirksamer Wettbewerb in den liberalisierten Wirtschaftszweigen wie den Energiemärkten, einschließlich des diskriminierungsfreien Zugangs zu Infrastruktur und Finanzdienstleistungen. Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen.

4. ÄNDERUNGEN VON VORSCHRIFTEN AUFGRUND GEWONNENER ERFAHRUNGEN

Das Gemeinschaftsrecht wird auch weiterhin anhand der bei der Durchführung gewonnenen Erfahrungen weiterentwickelt. Der besseren Rechtsetzung muss größeres Gewicht beigemessen werden, damit für jedes Problem zum richtigen Zeitpunkt die passende Antwort gefunden und gewährleistet wird, dass Informationen über die Rechtsanwendung bei der Überarbeitung von Vorschriften berücksichtigt werden.

In einigen Bereichen wie beim Beitrag des Feinstaubes zur Luftverschmutzung oder der Behandlung von Altölen können gesetzgeberische Änderungen die Verbesserung von Richtwerten, materiellrechtliche Bestimmungen oder die Verlängerung von Umsetzungsfristen betreffen oder auch flexiblere Vorgaben einführen, die aufgetretene Schwierigkeiten berücksichtigen. In anderen Fällen geht es mehr um eine umfassende Aktualisierung, administrative Vereinfachungen oder Verfahrensverbesserungen, beispielsweise beim Zollkodex. Strukturelle Schwierigkeiten bei der Liberalisierung der Elektrizitäts- und der Erdgasmärkte wurden durch das dritte Gesetzespaket in Angriff genommen. Im Bereich der Kennzeichnung und Vermarktung von Lebens- und Futtermitteln und im Pflanzenschutz sind rechtliche Klarstellungen und Neufassungen in unterschiedlichen Bearbeitungsstadien. Umfassende Entwicklungen waren oder sind bei den Vorschriften über die gegenseitige Anerkennung im freien Warenverkehr, in Einzelsektoren wie bei Kraftfahrzeugen, medizinischen Geräten und Arzneimitteln oder bei Zahlungsrückständen festzustellen, wobei das Augenmerk insbesondere den kleinen und mittleren Unternehmen gilt.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In diesem Bericht wird herausgestellt, dass es einer aktiven und kontinuierlichen partnerschaftlichen Zusammenarbeit der Kommission und der Mitgliedstaaten bedarf um die allgemeine Handhabung der Vorschriften und eine schnelle und wirkungsvolle Reaktion auf die Anliegen der Bürger zu gewährleisten und die – wie vom Parlament als besonders wichtig herausgestellte – Behebung von Verstößen zu gewährleisten. Ein abgestimmtes Vorgehen von Kommission und Mitgliedstaaten, das auf die spezifischen Herausforderungen zugeschnitten ist, wird die beste Wirkung erzielen. Die Kommission wird weiterhin wachsam gegen Verstöße vorgehen und bei der Abfassung von Berichten über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts und ihrer Erörterung eng mit dem Europäischen Parlament zusammenarbeiten.

Der wirksamen Anwendung des Gemeinschaftsrechts stehen weiterhin große Hindernisse im Wege, z.B. die vielfach verspätete Umsetzung von Richtlinien. In einigen Bereichen gibt es

nach wie vor zahlreiche Beschwerden von Bürgern und Unternehmen über eine Verletzung ihrer in den gemeinschaftlichen Vorschriften verankerten Rechte. Im kommenden Jahr wird die Kommission in erster Linie u.a.

- das Problem der vielfachen verspäteten Umsetzung von Richtlinien angehen;
- verstärkt Präventivmaßnahmen ergreifen, einschließlich der Auswertung von Durchführungs- und Konformitätsproblemen im Zuge der Folgenabschätzungen;
- das Informations- und informelle Problemlösungsangebot für Bürger und Unternehmen verbessern, und
- vorrangig die wichtigsten Fälle bearbeiten und in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten darauf hinwirken, dass Verstöße schneller korrigiert werden.