

Brüssel, den 6.7.2017  
COM(2017) 370 final

## **BERICHT DER KOMMISSION**

### **Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts Jahresbericht 2016**

{SWD(2017) 259 final}  
{SWD(2017) 260 final}

|      |                                                                                                               |    |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.   | Einleitung .....                                                                                              | 3  |
| II.  | Durchsetzung in den Bereichen der politischen Prioritäten.....                                                | 4  |
| 1.   | Ein neuer Impuls für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen .....                                          | 6  |
| 2.   | Ein vernetzter „digitaler Binnenmarkt“ .....                                                                  | 8  |
| 3.   | Eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie .....                       | 8  |
| 4.   | Ein vertiefter und fairerer Binnenmarkt mit gestärkter industrieller Basis.....                               | 9  |
| 5.   | Eine vertiefte und fairere Wirtschafts- und Währungsunion .....                                               | 13 |
| 6.   | Ein Bereich von Justiz und Grundrechte auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens.....                        | 14 |
| 7.   | Auf dem Weg zu einer neuen Migrationspolitik .....                                                            | 16 |
| 8.   | Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen<br>Umsetzung von EU-Recht ..... | 16 |
| 8.1. | Umsetzungspläne: aktueller Stand .....                                                                        | 16 |
| 8.2. | Erläuternde Dokumente: aktueller Stand.....                                                                   | 17 |
| III. | Vertragsverletzungsverfahren.....                                                                             | 20 |
| IV.  | Vor Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens.....                                                       | 22 |
| 1.   | Aufdecken von Problemen.....                                                                                  | 22 |
| 1.1. | Prüfung in eigener Initiative .....                                                                           | 22 |
| 1.2. | Beschwerden und Petitionen .....                                                                              | 22 |
| 2.   | EU-Pilot .....                                                                                                | 24 |
| V.   | Phasen des Vertragsverletzungsverfahrens.....                                                                 | 27 |
| 1.   | Vorverfahren .....                                                                                            | 27 |
| 2.   | Urteile des Gerichtshofs gemäß Artikel 258 und Artikel 260 Absatz 2 AEUV .....                                | 31 |
| VI.  | Umsetzung von Richtlinien .....                                                                               | 32 |
| 1.   | Verspätete Umsetzung .....                                                                                    | 32 |
| 2.   | Anrufung des Gerichtshofs gemäß Artikel 258 und Artikel 260 Absatz 3 AEUV .....                               | 34 |
| VII. | Schlussfolgerungen .....                                                                                      | 36 |

## I. EINLEITUNG

Die wirksame Anwendung des EU-Rechts ist von herausragender Bedeutung, um den Bürgern und Unternehmen die Vorteile der Politik der Europäischen Union zuteil werden zu lassen. Wenn Probleme – wie die Prüfung von Kraftfahrzeugemissionen, illegale Mülldeponien oder Transportsicherheit – in das Blickfeld geraten, ist dies häufig nicht in einem Mangel an EU-Rechtsvorschriften begründet, sondern darin, dass das EU-Recht nicht wirksam angewandt wird.

Die Mitgliedstaaten sind für die rechtzeitige und sorgfältige Umsetzung der Richtlinien in einzelstaatliches Recht sowie für die ordnungsgemäße Anwendung und Übernahme des gesamten Regelwerks der EU (des *EU-Besitzstands*) verantwortlich<sup>1</sup>. In ihrer Eigenschaft als Hüterin der Verträge kontrolliert die Kommission die Maßnahmen der Mitgliedstaaten und stellt sicher, dass deren Rechtsvorschriften mit dem EU-Recht übereinstimmen<sup>2</sup>. Sollte ein Mitgliedstaat das Unionsrecht nicht einhalten, kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eröffnen und gegebenenfalls den Gerichtshof mit dem Fall befassen. Wenn ein Mitgliedstaat ein Urteil des Gerichtshofs nicht umsetzt oder seine Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie nicht mitteilt, können finanzielle Sanktionen vorgeschlagen werden<sup>3</sup>.

Die bessere Anwendung des EU-Rechts ist eine Priorität der Juncker-Kommission und ein wichtiger Teil der Agenda für bessere Rechtsetzung. Die Kommission bekräftigte ihr Engagement für eine verbesserte Anwendung des EU-Rechts in einer Mitteilung vom Dezember 2016, in der sie einen stärker strategisch ausgerichteten Ansatz für ihre Politik gegenüber Verstößen darlegt<sup>4</sup>. Sie kündigte an, dass sie ihr Hauptaugenmerk auf die Verfolgung der schwerwiegendsten Verstöße gegen EU-Recht in Bezug auf die Interessen der Bürger und der Unternehmen legen werde.

Der vorliegende Jahresbericht hebt die wichtigsten Entwicklungen bei der Durchsetzungspolitik im Jahr 2016 hervor. Die Gliederung des Berichts spiegelt die Konzentration der Kommission auf ihre politischen Prioritäten wider. So hat die Kommission Durchsetzungsmaßnahmen im Bereich des Binnenmarktes verfolgt und ist gegen die Nichteinführung oder Nichtanwendung von Sanktionsregelungen durch die Mitgliedstaaten zur Verhinderung von Verstößen gegen die Vorschriften für Kraftfahrzeugemissionen seitens der Fahrzeughersteller spezifisch vorgegangen ist. Ein weiteres Beispiel ist die Umsetzung der EU-Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen. Die vollständige Umsetzung und Durchführung der EU-Rechtsvorschriften ist in diesem Fall sehr wichtig, um die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen für kleine und mittlere Unternehmen, unter vollständiger Wahrung der Grundsätze von Transparenz und Wettbewerb der EU, einfacher und kostengünstiger zu gestalten. Zusätzlich zu den Bereichen der politischen Prioritäten wird in den dem Bericht beigelegten Dokumenten<sup>5</sup> untersucht, wie gut das EU-Recht in den jeweiligen Mitgliedstaaten und Politikbereichen angewandt und den Herausforderungen begegnet wurde.

---

<sup>1</sup> Artikel 291 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

<sup>2</sup> 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 [...]“.

<sup>3</sup> Artikel 260 Absatz 2 und 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

<sup>4</sup> Mitteilung „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“, [C\(2016\) 8600](#), ABl. C 18 vom 19.1.2017.

<sup>5</sup> SWD(2017) 259 und SWD(2017) 260.

## II. DURCHSETZUNG IN DEN BEREICHEN DER POLITISCHEN PRIORITÄTEN

Sicherzustellen, dass die Rechtsinstrumente der EU besser umgesetzt und angewandt werden, ist eine Voraussetzung für die Umsetzung der EU-Politik im Allgemeinen und der politischen Prioritäten der Kommission Juncker im Besonderen. Die Kommission setzt eine breite Palette von Instrumenten ein, einschließlich Vertragsverletzungsverfahren, um die Ziele der EU-Politik zu erreichen. Der Jahresbericht 2016 bietet einen Überblick über die diesbezüglichen Maßnahmen der Kommission.

*Neue Durchsetzungspolitik – Mitteilung über EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung*

Im Dezember 2016 verabschiedete die Kommission eine neue Mitteilung über die Durchsetzungspolitik: *EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung*<sup>6</sup>. In der Mitteilung wird dargelegt, wie die Kommission als Hüterin der Verträge ihre Bemühungen um die Gewährleistung der Einhaltung des EU-Rechts verstärken wird. „In großen Fragen Größe und Ehrgeiz [zu zeigen] und sich in kleinen Fragen durch Zurückhaltung und Bescheidenheit [auszuzeichnen]“, sollte sich durch einen strategischeren und wirksameren Ansatz zur Durchsetzung im Fall von Verstößen zeigen. Bei der Umsetzung dieses Ansatzes sollte sich die Kommission auf die politischen Prioritäten und auf die Probleme konzentrieren, bei denen die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission tatsächlich etwas bewirken können. Die Kommission wird daher berücksichtigen, welcher Mehrwert durch ein Vertragsverletzungsverfahren erzielt werden kann. Sie wird Fälle schließen, wenn ihr dies aus politischer Sicht angebracht erscheint.

Die Kommission wird sich auf jene Fälle konzentrieren, in denen Mitgliedstaaten:

- Umsetzungsmaßnahmen nicht mitgeteilt oder Richtlinien inkorrekt umgesetzt haben,
- einem Urteil des Gerichtshofs nicht nachgekommen sind (gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV) oder
- den finanziellen Interessen der EU schweren Schaden zugefügt oder ausschließliche Zuständigkeiten der EU missachtet haben.

Die Kommission wird Fälle, die systemische Schwächen in der Rechtsordnung eines Mitgliedstaates offenbaren, konsequent verfolgen. Dazu gehören Fälle von einzelstaatlichen Vorschriften oder allgemeinen Praktiken, die das Vorabentscheidungsverfahren des Gerichtshofs behindern. Ebenso wird die Kommission Fälle konsequent verfolgen, in denen einzelstaatliches Recht die nationalen Gerichte daran hindert, den Vorrang des EU-Rechts anzuerkennen. Darüber hinaus wird sie auch jene Fälle vorrangig verfolgen, in denen einzelstaatliches Recht bei Verstößen gegen EU-Recht keine wirksamen Rechtsbehelfe vorsieht oder auf andere Weise verhindert, dass nationale Rechtssysteme die wirksame Anwendung des EU-Rechts gewährleisten. Die Kommission wird bei der Untersuchung derartiger Verstöße zügig vorgehen. Sie wird Vertragsverletzungsverfahren ohne Rückgriff auf das EU-Pilot-Verfahren einleiten, es sei denn der Einsatz von EU-Pilot wird in einem bestimmten Fall als sinnvoll erachtet.

Bei der Umsetzung dieses neuen Ansatzes misst die Kommission individuellen Beschwerden weiterhin große Bedeutung für die Feststellung weiterer reichender Probleme bei der Durchsetzung des EU-Rechts zu, die die Interessen der Bürger und Unternehmen beeinträchtigen. Es ist jedoch von grundlegender Bedeutung, dass die Bürgerinnen und Bürger Zweck und Ablauf von Vertragsverletzungsverfahren verstehen und ihre Erwartungen darauf ausrichten. Viele Betroffene reichen Beschwerden in der Erwartung ein, dass sie finanzielle oder sonstige Entschädigungen für Verstöße gegen EU-Recht erhalten können. Das ist nicht der Zweck des Vertragsverletzungsverfahrens. Gewisse Einzelfälle einer inkorrekten Anwendung, die keine Fragen eines allgemeineren Grundsatzes aufwerfen, können daher häufig durch andere, geeignetere Verfahren auf einzelstaatlicher und EU-Ebene zufriedenstellend behandelt werden. In solchen Fällen, in denen ein wirksamer rechtlicher Schutz besteht, wird die Kommission die Beschwerdeführer in der Regel auf die nationale Ebene verweisen.

---

<sup>6</sup> [C\(2016\) 8600](#), ABl. C 18 vom 19.1.2017.

Wenngleich die Kommission die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um die Übernahme, Anwendung und Umsetzung des EU-Rechts weiterhin unterstützen wird, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung für die Einhaltung und Durchsetzung der Regeln, die sie sich gemeinsam gegeben haben, gerecht werden. In diesem Zusammenhang wird die Kommission ihren Ansatz der Sanktionen bei Nichtmitteilung einzelstaatlicher Umsetzungsmaßnahmen verstärken: In den Fällen, die gemäß Artikel 258 in Verbindung mit Artikel 260 Absatz 3 AEUV vor den Gerichtshof gebracht werden, wird die Kommission beim Gerichtshof nun systematisch die Verhängung eines Pauschalbetrags sowie eines Zwangsgeldes beantragen.

## 1. Ein neuer Impuls für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen

Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas und die Förderung von Investitionen, die Arbeitsplätze schaffen, ist die oberste Priorität der Kommission Juncker. Die Bemühungen um die Schaffung eines zweckmäßigen Regelungsumfelds zur Unterstützung von Unternehmen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen werden jedoch untergraben, wenn der *EU-Besitzstand* der EU nicht ordnungsgemäß und fristgerecht umgesetzt wird. Die Durchsetzung der Anwendung und Umsetzung von EU-Recht trägt daher wesentlich zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zu Wachstum und Investitionen bei.

Die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission konzentrierten sich im Jahr 2016 auf die folgenden Bereiche:

*Durchsetzung des EU-Besitzstands im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz*

Die Kommission setzte ihre Bemühungen um gleiche Ausgangsbedingungen auf dem Arbeitsmarkt der EU durch Prüfung der vollständigen und ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinien in den Bereichen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz durch die Mitgliedstaaten fort.

Die Frist für die Umsetzung zweier wichtiger Richtlinien lief im Jahr 2016 ab: Eine betrifft die Durchsetzung der Rechte auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer,<sup>7</sup> die andere die Durchsetzung der Rechte entsandter Arbeitnehmer<sup>8</sup>. Da es mehrere Mitgliedstaaten verabsäumt hatten, ihre Umsetzungsmaßnahmen fristgerecht mitzuteilen, eröffnete die Kommission im September 2016 eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren.

Im Bereich der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz lief die Frist für die Umsetzung der Richtlinie über Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen (elektromagnetische Felder)<sup>9</sup> am 1. Juli 2016 ab. Die Richtlinie stellt einen wichtigen Beitrag zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer dar. Die Kommission prüft die nationalen Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten und hat 2016 eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Die Kommission setzte die Prüfung der Umsetzung der Richtlinie über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen<sup>10</sup> fort und übermittelte an acht Mitgliedstaaten Anfragen zur Prüfung der ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie zur Vermeidung von Verletzungen durch scharfe/spitze Instrumente im Krankenhaus- und Gesundheitssektor<sup>11</sup>.

*Durchsetzung des EU-Besitzstands im Bereich der Umwelt*

Die Kommission konzentrierte sich bei der Durchsetzung der umweltrechtlichen Vorschriften der EU darauf, zu einer gesünderen Umwelt und einer stärkeren Kreislaufwirtschaft, die Ressourcen auf nachhaltigere Weise einsetzt, beizutragen. Ebenso versuchte sie, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Mitgliedstaaten und Wirtschaftsteilnehmer, die Umwelanforderungen erfüllen müssen, sicherzustellen. Eine konsequente Durchsetzung setzt auch Anreize auf dem Markt, innovative Möglichkeiten zur Steigerung der Ressourceneffizienz und zur Verringerung der Importabhängigkeit zu finden, die wiederum einen Wettbewerbsvorteil für die Unternehmen der EU sowie Arbeitsplätze schaffen.

In einigen Mitgliedstaaten bestehen weiter erhebliche Mängel bei der Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts der EU, insbesondere im Bereich der Abfallwirtschaft und der Abwasserbehandlung sowie hinsichtlich der Einhaltung der Grenzwerte für die Luftqualität.

---

<sup>7</sup> Richtlinie [2014/54/EU](#).

<sup>8</sup> Richtlinie [2014/67/EU](#).

<sup>9</sup> Richtlinie [2013/35/EU](#).

<sup>10</sup> Richtlinie 2014/27/EU.

<sup>11</sup> Richtlinie [2010/32/EU](#).

Die Kommission bekämpfte diese Mängel weiterhin mit Rechtsmitteln, insbesondere über Vertragsverletzungsverfahren, arbeitete aber auch eng mit den einzelstaatlichen Behörden und anderen Interessenträgern zur Förderung der Einhaltung zusammen. In diesem Zusammenhang startete die Kommission im Jahr 2016 die Umsetzungskontrolle der Umweltpolitik<sup>12</sup>. Dieses Verfahren zielt darauf ab, das allgemeine Wissen über die Lücken in der Umsetzung des EU-Umweltrechts und der EU-Umweltpolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten zu verbessern und die Hauptursachen dieser Umsetzungslücken zu beseitigen. Darüber hinaus soll es Lösungen zur Ergänzung der Rechtsdurchsetzung bereitstellen und den Austausch bewährter Praktiken fördern. Die Umsetzungskontrolle basiert auf länderspezifischen Berichten, die alle 2 Jahre erstellt werden und den Akzent auf wesentliche Themen im Bereich des Umweltrechts und der Umweltpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten legen. Die Berichte sollen den Boden für Gespräche mit den Mitgliedstaaten und innerhalb derselben bereiten.

#### *Durchsetzung des EU-Besitzstands im Bereich der Landwirtschaft*

Die Durchsetzungsstrategie der Kommission konzentrierte sich darauf, die Umsetzung jener Maßnahmen im landwirtschaftlichen Bereich sicherzustellen, die das höchste Potenzial zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung aufweisen. Diese tragen auch zu einem vertieften und faireren Binnenmarkt bei.

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Durchsetzung der entsprechenden EU-Vorschriften tragen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung des Primärsektors bei und schützen die Landwirte vor plötzlichen, schweren Marktstörungen. Das übergeordnete Ziel ist die Aufrechterhaltung der Landwirtschaft in Europa.

Im Jahr 2016 legte die Kommission besonderes Augenmerk auf die Umsetzung der Bestimmungen über Direktzahlungen durch alle Mitgliedstaaten, ein Hauptelement der GAP-Reform von 2014. Nach der Prüfung der Vereinbarkeit der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften mit den Vorschriften der EU nahm die Kommission EU-Pilot-Gespräche mit mehreren Mitgliedstaaten auf.

Darüber hinaus konzentrierte sich die Kommission auf die aktive Kontrolle der ordnungsgemäßen, klaren und fristgerechten Umsetzung aller EU-Richtlinien für die Landwirtschaft durch alle Mitgliedstaaten. Das Ziel war, Rechtssicherheit zu schaffen und es allen Bürgern und Unternehmen zu ermöglichen, die Chancen des Binnenmarktes zu nutzen. Die Kommission unterstützte die Mitgliedstaaten bei der fristgerechten Umsetzung der Richtlinie über Kaseine und Kaseinate<sup>13</sup> (bis zum 22. Dezember 2016).

#### *Durchsetzung des EU-Besitzstands im Bereich der maritimen Angelegenheiten und Fischerei*

Die Durchsetzungsstrategie der Kommission konzentrierte sich im Jahr 2016 auf die Bereiche Bestandserhaltung und Fischereikontrolle, die für den Aufbau einer Kreislaufwirtschaft, in der die Fischressourcen nachhaltig genutzt sowie die Arbeitsplätze und das Wachstum der Fischwirtschaft langfristig gesichert werden, unerlässlich sind. Besonderes Augenmerk wurde auf systembedingte Mängel in den einzelstaatlichen Fischereikontrollsystemen gelegt, die dazu führen, dass illegale Fischerei zum Schaden der Nachhaltigkeit des Sektors unbemerkt bleibt. Darüber hinaus wurde in mehreren Fällen – zur Unterstützung des Ziels der EU, ein starker globaler Akteur in der Fischwirtschaft zu werden – der Verstoß gegen die ausschließliche Außenkompetenz der EU behandelt. Nach Ablauf der Frist zur Umsetzung einiger Bestimmungen der Richtlinie über die maritime Raumplanung<sup>14</sup> am 18. September 2016 leitete die Kommission außerdem Vertragsverletzungsverfahren gegen fünf Mitgliedstaaten wegen Nichtmitteilung nationaler Umsetzungsmaßnahmen ein. Drei weitere Verfahren wurden wegen teilweiser Umsetzung eingeleitet.

## **2. Ein vernetzter „digitaler Binnenmarkt“**

---

<sup>12</sup> [COM\(2016\) 316 final](#).

<sup>13</sup> Richtlinie (EU) [2015/2203](#).

<sup>14</sup> Richtlinie [2014/89/EU](#).

Die Durchsetzungsstrategie der Kommission im Bereich Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien gab im Jahr 2016 Prioritäten in mehreren Sektoren vor. Diese beinhalten zum Beispiel strukturelle Elemente der Gesetzgebung im Bereich der elektronischen Kommunikation, wie die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden, die Einhaltung der Konsultationsverfahren im Marktüberprüfungsverfahren, die Spektrumverwaltung und Niederlassungsfreiheit. Die Durchsetzungsmaßnahmen erstreckten sich auch auf Bestimmungen, die für die Erhaltung des Binnenmarktes für audiovisuelle Dienste wesentlich sind, wie das Ursprungslandprinzip und das Prinzip der Empfangsfreiheit.

Die Kommission eröffnete Vertragsverletzungsverfahren gegen die meisten Mitgliedstaaten wegen nicht vollständiger Umsetzung der Richtlinie zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen<sup>15</sup> und der Richtlinie über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten<sup>16</sup>. Ferner wurden Schritte in den bereits eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (der „PSI-Richtlinie“)<sup>17</sup> unternommen. Des Weiteren führte die Kommission Gespräche mit Mitgliedstaaten über die Lösung von Problemen hinsichtlich der Einhaltung des Unionsrechts. Diese betrafen zum Beispiel praktische Vorkehrungen für die ordnungsgemäße Umsetzung der eIDAS-Verordnung und die ordnungsgemäße Durchführung der Richtlinie über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten.

### 3. Eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie

In der *Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie*<sup>18</sup> legt die Kommission fest, dass die „lückenlose Anwendung und strenge Durchsetzung der vorhandenen Rechtsvorschriften im Energiebereich und den damit verbundenen Bereichen [...] für die Verwirklichung der Energieunion oberste Priorität [hat]“.

Die Kommission verfolgte die Anwendung des *EU-Besitzstands* im Bereich der Klima- und Energiepolitik sehr genau. Sie führte systematische Kontrollen der Umsetzung und Einhaltung mehrerer Richtlinien durch die Mitgliedstaaten durch. Ebenso verfolgte sie die bereits eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf folgende Richtlinien weiter:

- die Richtlinien des dritten Energiepakets<sup>19</sup>;
- die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden<sup>20</sup>;
- die Richtlinie zur Festlegung von Anforderungen an den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung hinsichtlich radioaktiver Stoffe in Wasser für den menschlichen Gebrauch<sup>21</sup>;
- die Richtlinie über radioaktive Abfälle<sup>22</sup>;
- die Richtlinie über die Energieeffizienz<sup>23</sup>;
- die Richtlinie über die Sicherheit von Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten<sup>24</sup>;
- die Richtlinie für erneuerbare Energien<sup>25</sup>;
- die Richtlinie über Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölerzeugnissen<sup>26</sup>;
- die Verordnung über sichere Erdgasversorgung<sup>27</sup>;
- die Richtlinien über das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der EU<sup>28</sup>;

<sup>15</sup> Richtlinie [2014/61/EU](#).

<sup>16</sup> Richtlinie [2014/26/EU](#).

<sup>17</sup> [Richtlinie 2013/37/EU](#).

<sup>18</sup> [COM\(2015\) 80](#).

<sup>19</sup> Richtlinie [2009/72/EG](#) und Richtlinie [2009/73/EG](#).

<sup>20</sup> Richtlinie [2010/31/EU](#).

<sup>21</sup> Richtlinie [2013/51/Euratom](#).

<sup>22</sup> Richtlinie [2011/70/Euratom](#).

<sup>23</sup> Richtlinie [2012/27/EU](#).

<sup>24</sup> Richtlinie [2013/30/EU](#).

<sup>25</sup> Richtlinie [2009/28/EG](#).

<sup>26</sup> Richtlinie [2009/119/EG](#).

<sup>27</sup> Verordnung (EU) [Nr. 994/2010](#).

- die Richtlinie über die Kraftstoffqualität<sup>29</sup> und
- die Richtlinie über die geologische Speicherung von Kohlendioxid<sup>30</sup>.

Im Anschluss an die Prüfung der Einhaltung des Unionsrechts führte die Kommission im Jahr 2016 EU-Pilot-Gespräche mit mehreren Mitgliedstaaten. Darüber hinaus leitete sie nach systematischen Konformitätskontrollen und wegen nicht erfolgter Berichterstattung über die Energieeffizienz und im Bereich der Kernenergie 31 Vertragsverletzungsverfahren ein.

#### **4. Ein vertiefter und fairerer Binnenmarkt mit gestärkter industrieller Basis**

Der Binnenmarkt bietet enorme Chancen für europäische Unternehmen sowie eine größere Auswahl und niedrigere Preise für die Verbraucher. Er ermöglicht es den Menschen, frei zu reisen sowie an einem frei gewählten Ort zu leben, zu arbeiten und zu studieren. Diese Vorteile kommen jedoch nicht zur Geltung, wenn die Binnenmarktregeln nicht angewandt oder umgesetzt oder durch sonstige Hindernisse untergraben werden.

##### *Durchsetzung des EU-Besitzstands im Bereich des Wettbewerbs*

Die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission im Bereich des Wettbewerbs konzentrierten sich auf die Sicherstellung der Einhaltung der EU-Vorschriften in den Bereichen Kartellrecht und staatliche Beihilfen. Im Jahr 2016 setzte die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren zur Bekämpfung der möglichen Stärkung einer bestehenden beherrschenden Stellung auf dem Strommarkt in einem Mitgliedstaat fort. Dieses war aufgrund der Maßnahmen des Mitgliedstaates eingeleitet worden, der dem bestehenden Stromkonzern einen Großteil der Wasserkraftkonzessionen ohne eine Ausschreibung für eine sehr lange Laufzeit erteilt hatte.

Die Durchsetzung der Entscheidungen über staatliche Beihilfen ist für die Glaubwürdigkeit der Kontrolle der staatlichen Beihilfen durch die Kommission von wesentlicher Bedeutung. Im Jahr 2016 beschloss die Kommission, beim Gerichtshof Klage gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV gegen Griechenland wegen Nichtumsetzung der Rückforderungsentscheidung der Kommission aus dem Jahr 2008 im Fall der Werft Hellenic Shipyards sowie wegen des Verstoßes gegen das Urteil des Gerichtshofs aus dem Jahr 2013 einzulegen<sup>31</sup>.

Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie über Schadensersatzklagen wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen<sup>32</sup> und wird weiterhin bedeutende Anstrengungen unternehmen, um deren fristgerechte und sachgemäße Umsetzung sicherzustellen.

##### *Durchsetzung des EU-Besitzstands in den Bereichen Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU*

Die Binnenmarktstrategie der Kommission<sup>33</sup> zielt auf die Entwicklung einer Kultur der Einhaltung des Unionsrechts und einer intelligenten Durchsetzung ab. Dies beinhaltet einen ganzheitlichen Ansatz für die Durchsetzung der Binnenmarktregeln. Dieser Ansatz umfasst alle Phasen der Politikgestaltung – von der Konzeption der Politik bis zur Umsetzung und der intelligenten Durchsetzung der Binnenmarktregeln – in Übereinstimmung mit dem Ansatz der besseren Rechtsetzung. Er beinhaltet eine bessere Integration der Bewertung und Durchsetzung in die Konzeption der Politik und eine bessere Unterstützung und Anleitung der Mitgliedstaaten und Wirtschaftsteilnehmer bei der Umsetzung der Binnenmarktregeln. Das übergeordnete Ziel ist die verbesserte Einhaltung der Binnenmarktregeln im Besonderen sowie des EU-Rechts im Allgemeinen.

Im Einklang mit diesem Konzept bietet die Kommission den Mitgliedstaaten Orientierungshilfe an. Dies erfolgte im Jahr 2016 durch die Schaffung rechtlicher Klarheit zum Beispiel über die

---

<sup>28</sup> Richtlinie [2008/101/EG](#) und Richtlinie [2009/29/EG](#).

<sup>29</sup> Richtlinie [2009/30/EG](#).

<sup>30</sup> Richtlinie [2009/31/EG](#).

<sup>31</sup> Rechtssache [C-246/12P](#); Ellinika Nafpigeia gegen Kommission.

<sup>32</sup> Richtlinie [2014/104/EU](#).

<sup>33</sup> [COM\(2015\) 550 final](#).

anwendbaren EU-Vorschriften in den innovativen Bereichen der kollaborativen Wirtschaft und des elektronischen Handels<sup>34</sup>. Die Kommission bietet auch den EU-Bürgern und Unternehmen Orientierungshilfen an, um sicherzustellen, dass sie ihre Rechte im Binnenmarkt ausüben können. Dies erfolgt durch den Verweis auf geeignete Rechtsbehelfsverfahren wie SOLVIT. Gleichzeitig können die Anhaltspunkte aus SOLVIT-Fällen der Kommission helfen, mögliche Verstöße gegen EU-Recht festzustellen, und machen daher aus SOLVIT ein intelligentes Durchsetzungsinstrument.

Im Jahr 2016 nutzte die Kommission ihren Ansatz der intelligenten Durchsetzung u. a. in zwei spezifischen Bereichen. Im Dienstleistungssektor forderte die Kommission von neun Mitgliedstaaten die Beseitigung übermäßiger und ungerechtfertigter Hindernisse für die Erbringung von Dienstleistungen im Binnenmarkt. Sie ist der Auffassung, dass die Auflagen für bestimmte Anbieter von Dienstleistungen in diesen Mitgliedstaaten im Widerspruch zu der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt stehen<sup>35</sup>. In der Automobilbranche verfolgt die Kommission die Durchsetzung der geltenden EU-Vorschriften durch die einzelstaatlichen Behörden sehr genau. Im Jahr 2016 eröffnete sie Vertragsverletzungsverfahren gegen sieben Mitgliedstaaten wegen Nichterfüllung ihrer Pflichten aus den EU-Rechtsvorschriften für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen<sup>36</sup>. Diese Maßnahmen zielten spezifisch auf die Nichtaufstellung oder Nichtanwendung von Sanktionsregelungen zur Verhinderung von Verstößen gegen die Vorschriften über Kraftfahrzeugemissionen seitens der Fahrzeughersteller ab.

Darüber hinaus eröffnete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen die meisten Mitgliedstaaten wegen nicht vollständiger Umsetzung der Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe,<sup>37</sup> das gesetzliche Messwesen,<sup>38</sup> fortschrittliche Konstruktions- und Fertigungssysteme,<sup>39</sup> Sprengstoffe für zivile Zwecke und verteidigungsbezogene Produkte<sup>40</sup> und über das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI)<sup>41</sup>.

#### *Durchsetzung der Kapitalmarktunion und des EU-Besitzstands im Bereich der Finanzdienstleistungen*

Die Kapitalmarktunion zielt darauf ab, innovativen Unternehmen, Start-ups sowie kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zur Finanzierung zu erleichtern. Sie soll die EU-Kapitalmärkte für private und institutionelle Anleger attraktiver gestalten und grenzüberschreitende Investitionen fördern. Die Kapitalmarktunion soll auch zur Wiederherstellung der Stabilität und des Vertrauens in den Finanzsektor nach der Krise beitragen.

Der Aktionsplan für die Kapitalmarktunion<sup>42</sup> der Kommission aus dem Jahr 2015 wurde im September 2016 durch die Mitteilung *Kapitalmarktunion: die Reform rasch voranbringen*<sup>43</sup> ergänzt. Die Durchsetzungsmaßnahme der Kommission untermauert diese Initiative durch die Beseitigung nationaler Hindernisse für grenzüberschreitende Investitionen (z. B. Fälle von Aktien mit Vorzugsrecht, Investitionsbeschränkungen) und durch die Gewährleistung der vollständigen Umsetzung der Kapitalmarktunion-Richtlinien in Bezug auf die Kapitalmärkte. So leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen 21 Mitgliedstaaten wegen der Nichtumsetzung der Transparenzrichtlinie ein,<sup>44</sup> die sicherstellen soll, dass Wertpapieremittenten bestimmte wichtige Informationen über ihre Geschäftstätigkeit offenbaren.

Im Gefolge der Finanzkrise wurden mehrere Richtlinien beschlossen, um den EU-Markt für Finanzdienstleistungen weiter zu öffnen und die Krisenfestigkeit und Stabilität des Finanzsektors zu stärken. Zu den wichtigsten Maßnahmen gehören die Richtlinien der Rechnungslegung und der

---

<sup>34</sup> [COM\(2016\) 356](#) final.

<sup>35</sup> Richtlinie [2006/123/EG](#).

<sup>36</sup> Richtlinie [2007/46/EG](#) und Verordnung (EG) Nr. [715/2007](#).

<sup>37</sup> Richtlinie [2014/23/EU](#), Richtlinie [2014/24/EU](#), Richtlinie [2014/25/EU](#).

<sup>38</sup> Richtlinie [2014/31/EU](#), Richtlinie [2014/32/EU](#) und Richtlinie [2015/13/EU](#).

<sup>39</sup> Richtlinien [2013/53/EU](#), [2014/29/EU](#), [2014/30/EU](#), [2014/33/EU](#), [2014/34/EU](#), [2014/35/EU](#), [2014/53/EU](#) und [2014/68/EU](#).

<sup>40</sup> Richtlinie [2014/28/EU](#) und Richtlinie [2016/970/EU](#).

<sup>41</sup> Richtlinie [2013/55/EU](#).

<sup>42</sup> [COM\(2015\) 468](#) final.

<sup>43</sup> [COM\(2016\) 601](#) final.

<sup>44</sup> Richtlinie [2013/50/EU](#).

Abschlussprüfung,<sup>45</sup> die Richtlinie über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren<sup>46</sup> und die Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge<sup>47</sup>. Im Jahr 2016 konzentrierte die Kommission ihre Durchsetzungsmaßnahmen auf die Prüfung der vollständigen und ordnungsgemäßen Umsetzung dieser Richtlinien. Sie eröffnete zum Beispiel Vertragsverletzungsverfahren gegen 20, 16 bzw. 18 Mitgliedstaaten wegen verspäteter Umsetzung der Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge, der über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren bzw. der über Abschlussprüfungen.

#### *Durchsetzung des EU-Besitzstands im Bereich der Steuern und Zölle*

Im Gefolge der Urteile des Gerichtshofs in Bezug auf die Auslegung der Mehrwertsteuerrichtlinie und der Verbrauchsteuerrichtlinien legte die Kommission den Schwerpunkt auf die Gewährleistung, dass diese Urteile in allen Mitgliedstaaten angewendet werden. Außerdem untersuchte die Kommission mehrere Kraftfahrzeugsteuerfälle, da sie Verletzungen der Neutralität der Kraftfahrzeugzulassungssteuer festgestellt hatte.

Im Bereich der direkten Steuern setzte die Kommission die Prüfung der EU-weiten steuerlichen Gleichbehandlung von grenzüberschreitenden Erbschaften, Grenzgängern (Personen, die in einem Mitgliedstaat leben und in einem anderen arbeiten) und sogenannten mobilen Personen (die von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen ziehen) fort. Im Rahmen des *Aktionsplans für die Kapitalmarktunion* lancierte die Kommission eine neue Studie über diskriminierende steuerliche Hindernisse für grenzüberschreitende Investitionserträge von Pensionsfonds und Lebensversicherungen.

Nach einem Urteil des Gerichtshofs<sup>48</sup> leitete die Kommission auch horizontale Prüfungen der Proportionalität der von den Mitgliedstaaten festgelegten Strafen für die Einfuhr von nicht deklariertem Bargeld in die EU ein.

---

<sup>45</sup> Richtlinie [2013/34/EU](#) und Richtlinie [2014/56/EU](#).

<sup>46</sup> Richtlinie [2014/91/EU](#).

<sup>47</sup> Richtlinie [2014/17/EU](#).

<sup>48</sup> Chmielewski, [C-255/14](#).

*Durchsetzung des EU-Besitzstands im Bereich des Verbraucherschutzes*

Anfang 2016 richtete die Kommission eine Plattform für die Online-Streitbeilegung ein<sup>49</sup>. Diese erleichtert die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten, die sich aus Online-Kaufverträgen oder Online-Dienstleistungsverträgen von Verbrauchern in der EU ergeben. Eine Voraussetzung für die Nutzbarkeit der Plattform ist die ordnungsgemäße Umsetzung und Anwendung der Richtlinie über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten. Dies ist daher eine Priorität für die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission<sup>50</sup>.

2016 setzte die Kommission ihre Beurteilung der Vollständigkeit und Mängelfreiheit der einzelstaatlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher fort<sup>51</sup>.

Dreizehn Vertragsverletzungsverfahren über die Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken waren Ende des Jahres 2016 noch anhängig<sup>52</sup>. Zahlreiche Mitgliedstaaten leiteten Gesetzesänderungen ein, um ihre Rechtsvorschriften an die Richtlinie anzupassen. Ferner veröffentlichte die Kommission im Mai 2016 einen überarbeiteten Leitfaden zur Anwendung der Richtlinie. Dieser Leitfaden zielt auf eine verbesserte Einhaltung der Richtlinie ab, insbesondere in Bezug auf neue Geschäftsmodelle und Marktteilnehmer in der digitalen Wirtschaft.

Die Kommission leitete auch Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung von Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie über Zahlungskonten ein<sup>53</sup>. Die Richtlinie verpflichtet alle Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Verbraucher Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen erhalten und vereinfacht den Vergleich der Zahlungskontoentgelte. Darüber hinaus legt sie ein schnelles und einfaches Verfahren für Verbraucher fest, die für ihr Zahlungskonto die Bank bzw. den Zahlungsdienstleister wechseln möchten.

Die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission zur Umsetzung der Richtlinie über Pauschalreisen<sup>54</sup> führten zu Gesetzesänderungen in fünf Mitgliedstaaten. Die Kommission unterstützte im Jahr 2016 die Mitgliedstaaten auch bei ihren Bemühungen um die Umsetzung der Richtlinie durch die Organisation von drei Arbeitstagen für nationale Fachleute<sup>55</sup>.

Ein Vertragsverletzungsverfahren über die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie über Teilzeitznutzungsverträge<sup>56</sup> ist noch anhängig, wohingegen die Kommission andere Verfahren im Jahr 2016 nach Gesetzesänderungen in den betroffenen Mitgliedstaaten eingestellt hat.

*Durchsetzung des EU-Besitzstands im Bereich von Gesundheit und Lebensmittelsicherheit*

Die Durchsetzungsstrategie der Kommission im Jahr 2016 konzentrierte sich im Gesundheitsbereich auf die Überprüfung der Übereinstimmung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften mit den Richtlinien über menschliche Gewebe und Zellen<sup>57</sup> und grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung<sup>58</sup> sowie auf die Verfolgung von Vertragsverletzungsverfahren, wo dies erforderlich war.

---

<sup>49</sup> Verordnung (EU) Nr. [Nr. 524/2013](#).

<sup>50</sup> Richtlinie [2013/11/EU](#).

<sup>51</sup> Richtlinie [2011/83/EU](#).

<sup>52</sup> Richtlinie [2005/29/EG](#).

<sup>53</sup> Richtlinie [2014/92/EU](#).

<sup>54</sup> Richtlinie [90/314/EWG](#).

<sup>55</sup> Richtlinie [2015/2302/EU](#), deren Umsetzungsfrist zum 1. Januar 2018 abläuft.

<sup>56</sup> Richtlinie [2008/122/EG](#).

<sup>57</sup> Richtlinie [2004/23/EG](#).

<sup>58</sup> Richtlinie [2011/24/EU](#).

Im Bereich des Tierschutzes wurde die Übereinstimmung mit den Richtlinien für Legehennen und die Gruppenhaltung von Säuen erreicht, und die meisten Vertragsverletzungsverfahren wurden eingestellt<sup>59</sup>.

#### *Durchsetzung des EU-Besitzstands im Bereich der Mobilität und des Verkehrs*

In diesem Bereich eröffnete und verfolgte die Kommission Vertragsverletzungsverfahren zu Themen, die eine direkte Auswirkung auf die Vollendung des Binnenmarktes haben, insbesondere zu:

- diskriminierenden Gebühren für die Nutzer von Personenkraftwagen;
- Beschränkungen des Zugangs zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers;
- Behinderungen der Niederlassungsfreiheit durch monopolistische Bedingungen für die Einstellung von Hafenarbeitern und zu
- Einschränkungen bei der Erbringung von Verkehrsdienstleistungen und beim freien Warenverkehr durch einzelstaatliche Gesetze über Mindestlöhne.

Im Jahr 2016 verstärkten die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen um die Einhaltung der Richtlinie über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme<sup>60</sup>. Die Kommission konnte daher Vertragsverletzungsverfahren gegen mehrere Mitgliedstaaten einstellen. Die meisten Mitgliedstaaten waren jedoch nicht in der Lage, die Richtlinie über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe<sup>61</sup> fristgerecht umzusetzen.

Darüber hinaus konzentrierte die Kommission ihre Bemühungen auf Sicherheitsfragen, insbesondere im Bereich des Seeverkehrs. Sie verstärkte die Kontrolle der Anwendung der EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich und eröffnete bzw. verfolgte im Jahr 2016 mehrere Vertragsverletzungsverfahren über die Anwendung des EU-Rechts auf die Untersuchung von Unfällen im Seeverkehr,<sup>62</sup> auf die Hafenstaatkontrolle<sup>63</sup> und Flaggenstaatfragen<sup>64</sup>. Die Kommission setzte die Konformitätskontrollen der Umsetzung der Führerscheinrichtlinie<sup>65</sup> und der drei Eisenbahnrichtlinien<sup>66</sup> fort.

## **5. Eine vertiefte und fairere Wirtschafts- und Währungsunion**

Die EU-Regeln zur Bankenunion sollen sicherstellen, dass die Banken krisenfester sind und besser überwacht werden und dass Probleme ggf. einfacher und ohne Verwendung von Steuergeldern gelöst werden können. Im Gefolge der Finanzkrise ergriff die EU eine große Anzahl an Maßnahmen zur weiteren Öffnung des EU-Binnenmarktes im Bereich der Finanzdienstleistungen für Verbraucher und Unternehmen, zur besseren Beaufsichtigung der Finanzinstitute sowie zur Verbesserung der Krisensicherheit und Stabilität des Finanzsektors. Dieser neue Rahmen basiert auf Maßnahmen wie der Eigenkapitalrichtlinie IV,<sup>67</sup> der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme<sup>68</sup> und der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen<sup>69</sup>. Die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission konzentrierten sich im Jahr 2016 auf die Überprüfung der vollständigen und ordnungsgemäßen Umsetzung dieser Richtlinien. So übermittelte die Kommission mit Gründen versehene Stellungnahmen an mehrere Mitgliedstaaten zu deren unvollständigen Umsetzung der Eigenkapitalrichtlinie IV sowie der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen.

---

<sup>59</sup> Richtlinie [1999/74/EG](#) und Richtlinie [2008/120/EG](#).

<sup>60</sup> Richtlinie [2004/52/EG](#).

<sup>61</sup> Richtlinie [2014/94/EU](#).

<sup>62</sup> Richtlinie [2009/18/EG](#).

<sup>63</sup> Richtlinie [2009/16/EG](#).

<sup>64</sup> Richtlinie [2009/15/EG](#).

<sup>65</sup> Richtlinie [2006/126/EG](#).

<sup>66</sup> Richtlinie [2012/34/EU](#), Richtlinie [2008/57/EG](#) und Richtlinie [2004/49/EG](#).

<sup>67</sup> Richtlinie [2013/36/EU](#).

<sup>68</sup> Richtlinie [2014/49/EU](#).

<sup>69</sup> Richtlinie [2014/59/EU](#).

## 6. Ein Bereich von Justiz und Grundrechte auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens

Die Kommission räumt der Behandlung von Verstößen, die systemische Schwächen offenbaren, die das Wirken des institutionellen Rahmens der EU untergraben, hohe Priorität ein. Dies gilt insbesondere für solche, die die Fähigkeit der einzelstaatlichen Rechtssysteme betreffen, einen Beitrag zur wirksamen Durchsetzung des EU-Rechts zu leisten. Eine wesentliche Rolle spielen die Maßnahmen der Kommission unter anderem dann, wenn die nationalen Vorkehrungen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit nicht mehr in der Lage zu sein scheinen, eine systemimmanente Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit abzuwenden. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit eine Voraussetzung für die Einhaltung aller Rechte und Pflichten aus den Verträgen ist.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission innerhalb des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips<sup>70</sup> Maßnahmen zur Anpassung wesentlicher Änderungen in der polnischen Rechtsordnung, die die ordnungsgemäße Funktionsweise und Wirksamkeit des Verfassungsgerichts untergraben, ergriffen. Nach der Annahme einer Stellungnahme über die Situation in Polen am 1. Juni 2016 nahm die Kommission am 27. Juli eine erste und am 21. Dezember eine zweite Empfehlung an. Die Kommission war über die systemimmanente Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit in Polen besorgt. Der Grund dafür liegt darin, dass das Verfassungsgericht nach den in den Jahren 2015 und 2016 durchgeführten Reformen daran gehindert ist, eine wirksame verfassungsrechtliche Überprüfung vorzunehmen. Diese Situation wirkt sich nachteilig auf die Integrität, Stabilität und die ordnungsgemäße Arbeitsweise des Gerichts aus, das einer der wesentlichen Garanten der Rechtsstaatlichkeit in Polen ist.

Im Bereich des **freien Personenverkehrs** führte die Kommission umfassende Bewertungen der neuen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in der Tschechischen Republik, der Slowakei und Irland in Bezug auf die Einhaltung der EU-Vorschriften über die Freizügigkeit der Personen und das Aufenthaltsrecht von EU-Bürgern durch.

Im Bereich des **Straf- und Verfahrensrechts** wurde der Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte durch die Verabschiedung von drei neuen Richtlinien ergänzt. Diese betreffen die Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren,<sup>71</sup> Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder<sup>72</sup> und die Prozesskostenhilfe<sup>73</sup>. Gleichzeitig ist die Umsetzung der Richtlinie über die Rechte von Opfern<sup>74</sup> in neun Mitgliedstaaten weiterhin lückenhaft. Im Jahr 2016 prüfte die Kommission auch die Umsetzung der Richtlinien über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen<sup>75</sup> und das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren<sup>76</sup>.

Fast alle Mitgliedstaaten haben die Umsetzung der Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung<sup>77</sup> abgeschlossen. Die praktische Anwendung dieses Instruments hängt von der Aufklärung der Benutzer (Opfer und Angehörige der Rechtsberufe) ab. Bisher wurden nur wenige Maßnahmen zum grenzübergreifenden Schutz anerkannt. Die Kommission hat sich dazu verpflichtet, einen Bericht über deren Anwendung zu veröffentlichen, wenn mehr Daten über die Anzahl an angeordneten oder anerkannten Schutzanordnungen verfügbar sind.

---

<sup>70</sup> [COM\(2014\) 158 final/2](#).

<sup>71</sup> Richtlinie [2016/343](#).

<sup>72</sup> Richtlinie [2016/800](#).

<sup>73</sup> Richtlinie [2016/1919](#).

<sup>74</sup> Richtlinie [2012/29/EU](#).

<sup>75</sup> Richtlinie [2010/64/EU](#).

<sup>76</sup> Richtlinie [2012/13/EU](#).

<sup>77</sup> Richtlinie [2011/99/EU](#).

Im September 2016 leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen 18 Mitgliedstaaten wegen Nichtmitteilung ihrer einzelstaatlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmanipulation<sup>78</sup> ein.

Im Bereich des **Datenschutzes** wird die neue, im Jahr 2016 beschlossene allgemeine Datenschutzverordnung<sup>79</sup> ab dem 25. Mai 2018 die bestehenden Rechtsvorschriften aufheben und ersetzen<sup>80</sup>. Die Kommission wird ihre Durchsetzungsmaßnahmen im Licht des neuen *EU-Besitzstands* prüfen. Darüber hinaus begann die Kommission mit den Vorbereitungen, um die Mitgliedstaaten und Interessenträger bei der Umsetzung und Anwendung der neuen Richtlinie für Polizei und Justiz<sup>81</sup>, die den aktuellen Rahmenbeschluss ersetzen wird,<sup>82</sup> zu unterstützen.

Im Jahr 2016 wurden Durchsetzungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der **Europäischen Sicherheitsagenda**<sup>83</sup> und der Entwicklung einer Sicherheitsunion ergriffen. Im September 2016 schuf die Kommission ein spezielles Amt und übertrug einem Kommissar die Verantwortung für die Umsetzung der Sicherheitsunion.

Die Durchsetzungsmaßnahmen trugen zur Reaktion der Kommission auf die tragischen Terroranschläge des Jahres 2016 bei. Wegen inkorrektter Umsetzung der Verordnung über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe<sup>84</sup> wurden Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Die Kommission eröffnete auch die ersten Vertragsverletzungsverfahren über Instrumente, die zur ehemaligen „dritten Säule“ gehören. Diese Verfahren wurden wegen Nichtmitteilung einzelstaatlicher Maßnahmen zur Umsetzung der „Schwedischen Initiative“<sup>85</sup> über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der EU und wegen Verstößen gegen die Prümer Beschlüsse<sup>86</sup> über den Informationsaustausch zur Bekämpfung von Terrorismus und Verbrechen eingeleitet.

Die Kommission schloss die Prüfungen der Umsetzung der Richtlinien zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>87</sup> und der sexuellen Ausbeutung von Kindern<sup>88</sup> ab. Fast alle Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung einzelstaatlicher Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinien wurden eingestellt. Die Kommission führte jedoch Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung einzelstaatlicher Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie über Angriffe auf Informationssysteme<sup>89</sup> fort. Ferner eröffnete sie Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung einzelstaatlicher Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten.<sup>90</sup>

Die Kommission berichtet dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat und dem Rat regelmäßig über die Fortschritte auf dem Weg zur Schaffung einer wirksamen und echten Sicherheitsunion. Dies beinhaltet das Ergreifen von Durchsetzungsmaßnahmen als ihr Beitrag zur Konsolidierung der Sicherheitsunion.

---

<sup>78</sup> Richtlinie [2014/57/EU](#).

<sup>79</sup> Verordnung (EU) [Nr. 2016/679](#).

<sup>80</sup> Richtlinie [95/46/EG](#).

<sup>81</sup> Richtlinie (EU) 2016/680.

<sup>82</sup> Rahmenbeschluss [2008/977/JHA](#) des Rates.

<sup>83</sup> [COM\(2015\) 185](#) final.

<sup>84</sup> Verordnung (EU) Nr. [Nr. 98/2013](#).

<sup>85</sup> Rahmenbeschluss [2006/960/JHA](#) des Rates.

<sup>86</sup> Beschluss [2008/615/JHA](#) und Beschluss [2008/616/JHA](#).

<sup>87</sup> Richtlinie [2011/36/EU](#).

<sup>88</sup> Richtlinie [2011/93/EU](#).

<sup>89</sup> Richtlinie [2013/40/EU](#).

<sup>90</sup> Richtlinie [2014/42/EU](#).

## 7. Auf dem Weg zu einer neuen Migrationspolitik

Die Antwort der Kommission auf die Entwicklung der Migrations- und Sicherheitssituation beinhaltet ihre Maßnahmen zur Durchsetzung der **Europäischen Migrationsagenda**<sup>91</sup> sowie die von ihr regelmäßig vorgelegten Umsetzungspakete.

In diesem Zusammenhang setzte die Kommission im Jahr 2016 die im Vorjahr eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung oder inkorrektur Umsetzung von Rechtsinstrumenten im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems fort. Sie übermittelte mit Gründen versehene Stellungnahmen an die Mitgliedstaaten, die immer noch keine einzelstaatlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie über Asylverfahren<sup>92</sup> und der Aufnahmerichtlinie<sup>93</sup> mitgeteilt hatten. Eben solche Stellungnahmen erhielten Mitgliedstaaten, die keine Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie über die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Rechtsstellung von langfristig Aufenthaltsberechtigten auf Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz<sup>94</sup> mitgeteilt hatten. Die Kommission beschloss, drei der im Jahr 2015 eröffneten Vertragsverletzungsverfahren wegen inkorrektur Umsetzung der Eurodac-Verordnung<sup>95</sup> einzustellen.

Die ordnungsgemäße Umsetzung der Rückführungsrichtlinie<sup>96</sup> ist weiterhin von wesentlicher Bedeutung für die Erreichung der Agendaziele der Bekämpfung und Verhütung von illegaler Migration. Die Kommission richtete eine mit Gründen versehene Stellungnahme an einen Mitgliedstaat wegen inkorrektur Umsetzung dieser Richtlinie. Die Kommission berichtet regelmäßig über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda.

Die Kommission eröffnete auch Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung einzelstaatlicher Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer<sup>97</sup>.

## 8. Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Umsetzung von EU-Recht

### 8.1. Umsetzungspläne: aktueller Stand

In den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung verpflichtete sich die Kommission, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Durchführung der Rechtsvorschriften durch die Vorbereitung von Umsetzungsplänen für bestimmte Richtlinien und Verordnungen aktiv zu unterstützen. Die Verantwortung für die Anwendung des EU-Rechts liegt zwar bei den Mitgliedstaaten, die Umsetzungspläne sollen sie jedoch bei der wirksamen und fristgerechten Umsetzung unterstützen. Die Pläne nennen Herausforderungen, mit denen die Mitgliedstaaten konfrontiert sein werden und die bei der Vorbereitung der Umsetzung und Durchführung des Unionsrechts zu berücksichtigen sind. Ferner bieten die Pläne eine breite Palette an Instrumenten zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften, wie Leitfäden, Expertengruppen und spezifische Websites.

Die Kommission erstellte im Jahr 2016 einen Umsetzungsplan zur Gewährleistung der wirksamen Umsetzung und Durchführung von drei Vorschlägen, die sie für die Richtlinien über die Sicherheit von Fahrgastschiffen vorgelegt hatte<sup>98</sup>. Der Plan enthält die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Vereinfachungsmaßnahmen und benennt die wesentlichen technischen, rechtlichen und zeitlichen Herausforderungen für deren Umsetzung.

---

<sup>91</sup> [COM\(2015\) 240 final](#).

<sup>92</sup> Richtlinie [2013/32/EU](#).

<sup>93</sup> Richtlinie [2013/33/EU](#).

<sup>94</sup> Richtlinie [2011/51/EU](#).

<sup>95</sup> Verordnung (EU) Nr. [Nr. 603/2013](#).

<sup>96</sup> Richtlinie [2008/115/EG](#).

<sup>97</sup> Richtlinie [2014/36/EU](#).

<sup>98</sup> Vorschlag für eine Richtlinie über ein System von Überprüfungen im Hinblick auf den sicheren Betrieb von Ro-Ro-Fahrgastschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen im Linienverkehr [COM\(2016\) 371](#); Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie [2009/45/EG](#) über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe [COM\(2016\)369](#) und Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie [98/41/EG](#) des Rates über die Registrierung der an Bord von Fahrgastschiffen im Verkehr nach oder von einem Hafen eines Mitgliedstaates der Gemeinschaft befindlichen Personen [COM\(2016\) 370](#).

In Bezug auf die Unterstützungsmaßnahmen auf EU-Ebene strebt die Kommission die ausführliche Befassung der bestehenden Expertengruppe für Fahrgastschiffsicherheit zur Ausarbeitung von Durchführungsmaßnahmen und zur Förderung des Umsetzungsprozesses an. Darüber hinaus wird sie die Expertengruppe für Hafenstaatkontrolle und die Einrichtung des nationalen einzigen Fensters heranziehen. Mit Unterstützung der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) wird eine Reihe spezifischer Arbeitstagen und Korrespondenzgruppen organisiert, um die technischeren Themen weiter auszuarbeiten und während des Umsetzungszeitraums technische Unterstützung zu leisten. Auf Wunsch der Mitgliedstaaten könnte die EMSA Besuche abstatten, um allfällige Schwierigkeiten bei der Umsetzung festzustellen und ggf. technische Unterstützung zu leisten.

Auf einzelstaatlicher Ebene sind die Mitgliedstaaten für die Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden, Wirtschaftsteilnehmern wie Werften, Schiffseigentümern und -betreibern und den Fahrgastverbänden verantwortlich.

Die Kommission wird die Anwendung des Umsetzungsplans durch die Mitgliedstaaten verfolgen.

### 8.2. Erläuternde Dokumente: aktueller Stand

Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten einigten sich im Jahr 2011 darauf, dass die Mitgliedstaaten bei der Mitteilung der einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen an die Kommission eventuell auch Dokumente bereitstellen müssen, in denen sie erläutern, wie sie die Richtlinien in innerstaatliches Recht umgesetzt haben<sup>99</sup>. Die Kommission kann die Mitgliedstaaten in begründeten Fällen auffordern, diese „erläuternden Dokumente“ zu übermitteln<sup>100</sup>.

Erläuternde Dokumente tragen wesentlich zu einem besseren Verständnis der einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen bei. Sie vereinfachen die Kontrolle der Einhaltung: Ohne diese Dokumente würde die Kommission erhebliche Ressourcen und zahlreiche Kontakte mit den einzelstaatlichen Behörden zur Verfolgung der Umsetzungsmethoden in allen Mitgliedstaaten benötigen. Da Umsetzungsmaßnahmen in einen komplexen bestehenden Rechtsrahmen eingeordnet werden müssen, sind mit der Umsetzung eines EU-Rechtsakts hunderte zu prüfende Maßnahmen verbunden.

Im Jahr 2016 ersuchte die Kommission bei 20 von 40 Vorschlägen für Richtlinien, die dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt wurden, um erläuternde Dokumente. Für acht der 37 Richtlinien, die vom Europäischen Parlament und dem Rat im Laufe des Jahres beschlossen wurden, hatte die Kommission um erläuternde Dokumente ersucht. In allen acht Fällen wurde der vereinbarte Erwägungsgrund für die Notwendigkeit derartiger Dokumente in der Endfassung beibehalten.

Im Laufe des Jahres hatten die Mitgliedstaaten 70 Richtlinien umzusetzen<sup>101</sup>. Sie hatten sich verpflichtet, erläuternde Dokumente für 20 dieser Richtlinien zu übermitteln. Der Prozess der Bewertung der einzelstaatlichen Maßnahmen für diese Richtlinien ist im Gange.

Fünf der 20 Richtlinien, für die sich die Mitgliedstaaten im Jahr 2016 zur Bereitstellung von erläuternden Dokumenten verpflichtet hatten, betrafen die **Finanzmärkte**. Die Mitgliedstaaten übermittelten der Kommission die folgende Anzahl an erläuternden Dokumenten:

- 26 für die Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge<sup>102</sup> (einschließlich sieben Entsprechungstabellen);
- 13 für die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme<sup>103</sup> (einschließlich neun Entsprechungstabellen);

<sup>99</sup> Grundlage hierfür sind (1) eine gemeinsame politische Erklärung vom 28. September 2011 der Mitgliedstaaten und der Kommission ([ABl. 2011/C 369/02](#)) und (2) eine gemeinsame politische Erklärung vom 27. Oktober 2011 des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission ([ABl. 2011/C 369/03](#)).

<sup>100</sup> Der standardmäßige Erwägungsgrund in derartigen Richtlinien lautet: 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“.

<sup>101</sup> Für einige dieser 70 Richtlinien haben manche Mitgliedstaaten eine Übergangsfrist und manche andere Mitgliedstaaten sind nicht betroffen.

<sup>102</sup> Richtlinie [2014/17/EU](#).

- 12 für die Richtlinie über Abschlussprüfungen<sup>104</sup> (einschließlich acht Entsprechungstabellen);
- 19 für die Richtlinie über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren<sup>105</sup> (einschließlich 14 Entsprechungstabellen) und
- 16 für die Richtlinie über Zahlungskonten<sup>106</sup> (einschließlich fünf Entsprechungstabellen).

Im Allgemeinen übermitteln die Mitgliedstaaten die erläuternden Dokumente in Bezug auf die Finanzmärkte zusammen mit dem letzten Dokument, das sie übermitteln, wenn sie die Umsetzung für abgeschlossen erklären, bisweilen senden sie die erläuternden Dokumente aber auch später. In den meisten Fällen wurden als erläuternde Dokumente Entsprechungstabellen übermittelt, die im Allgemeinen Informationen über die Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie und die entsprechenden innerstaatlichen Vorschriften enthalten. Die Qualität der vorgelegten Dokumente ist nicht einheitlich. In vielen Fällen sind die Entsprechungstabellen sehr schematisch und beinhalten lediglich Querverweise zwischen dem EU-Rechtsakt (z. B. der Richtlinie über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren) und dem nationalen Gesetzestext. In anderen Fällen enthält das erläuternde Dokument auch den Text der Umsetzungsmaßnahmen und Bemerkungen oder Erläuterungen zur weiteren Erleichterung der Umsetzungsprüfung. In drei Fällen enthielten die erläuternden Dokumente sowohl den Text der Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie über Abschlussprüfungen und deren Übersetzung ins Englische als auch Erläuterungen über die Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Umsetzungsmaßnahmen.

Fünf der 20 Richtlinien, für die sich die Mitgliedstaaten zur Bereitstellung von erläuternden Dokumenten verpflichtet hatten, betrafen den **Binnenmarkt**. Die Mitgliedstaaten übermittelten der Kommission die folgende Anzahl an erläuternden Dokumenten:

- 37 für die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen<sup>107</sup> (einschließlich 11 Entsprechungstabellen);
- 14 für die Richtlinie über die Konzessionsvergabe<sup>108</sup> (einschließlich sieben Entsprechungstabellen);
- 32 für die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe<sup>109</sup> (einschließlich 14 Entsprechungstabellen);
- 12 für die Richtlinie über die Liste der Verteidigungsgüter<sup>110</sup> (einschließlich zwei Entsprechungstabellen).

Drei der 20 Richtlinien betreffen den Bereich **Beschäftigung**. Die Kommission erhielt 25 erläuternde Dokumente für die Richtlinie über die Vorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor den Einwirkungen elektromagnetischer Felder<sup>111</sup> (einschließlich 15 Entsprechungstabellen), 25 für die Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen<sup>112</sup> (einschließlich neun Entsprechungstabellen) und sieben für die Richtlinie über Arbeitszeitgestaltung in der Binnenschifffahrt<sup>113</sup> (einschließlich zwei Entsprechungstabellen). Die Qualität der vorgelegten Dokumente schwankt erheblich. In einigen seltenen Fällen war die Qualität nicht zufriedenstellend, zum Beispiel weil nur das Gesetz zur Umsetzung einer Bestimmung der Richtlinie angegeben wurde, aber nicht welche Bestimmung des nationalen Rechts die jeweilige Bestimmung der Richtlinie umsetzt. Da die Bewertung der einzelstaatlichen Maßnahmen für diese Richtlinien noch nicht abgeschlossen ist, kann die Kommission noch keine endgültigen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Qualität der erhaltenen erläuternden Dokumente ziehen.

---

<sup>103</sup> Richtlinie [2014/49/EU](#).

<sup>104</sup> Richtlinie [2014/56/EU](#).

<sup>105</sup> Richtlinie [2014/91/EU](#).

<sup>106</sup> Richtlinie [2014/92/EU](#).

<sup>107</sup> Richtlinie [2013/55/EU](#).

<sup>108</sup> Richtlinie [2014/23/EU](#).

<sup>109</sup> Richtlinie [2014/24/EU](#) und Richtlinie [2014/25/EU](#).

<sup>110</sup> Richtlinie [2016/970/EU](#).

<sup>111</sup> Richtlinie [2013/35/EU](#).

<sup>112</sup> Richtlinie [2014/54/EU](#).

<sup>113</sup> Richtlinie [2014/112/EU](#).

Zwei der 20 Richtlinien betreffen den Bereich **Migration und Inneres**. Die Kommission erhielt 10 erläuternde Dokumente für die Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer<sup>114</sup> (einschließlich zwei Entsprechungstabellen). Sie erhielt 11 erläuternde Dokumente für die Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers<sup>115</sup> (einschließlich zwei Entsprechungstabellen).

Eine der 20 Richtlinien betrifft den Bereich **Kommunikationsnetze**. Die Kommission erhielt sieben erläuternde Dokumente für die Richtlinie über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten<sup>116</sup> (einschließlich vier Entsprechungstabellen). Diese übergreifende Richtlinie ist komplex und wird häufig durch mehr als ein Gesetz und/oder durch Änderungen bestehender Rechtsdokumente umgesetzt. Daher ist auch die Umsetzung komplex, und die erläuternden Dokumente erleichtern die Beurteilung der einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen durch die Kommission erheblich.

Eine der 20 Richtlinien betrifft den Bereich **Wettbewerb**. Die Kommission erhielt sieben erläuternde Dokumente (einschließlich eine Entsprechungstabelle) für die Richtlinie über Schadenersatzklagen wegen Kartellrechtsverstößen<sup>117</sup>.

Eine der 20 Richtlinien betrifft den Bereich **Umwelt**. Die Kommission erhielt neun erläuternde Dokumente für die Richtlinie über die Bestimmung der Luftqualität<sup>118</sup> (einschließlich zwei Entsprechungstabellen).

Eine der 20 Richtlinien betrifft den Bereich **Justiz und Verbraucher**. Die Kommission erhielt zehn erläuternde Dokumente für die Richtlinie über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren<sup>119</sup> (einschließlich eine Entsprechungstabelle).

Eine der 20 Richtlinien betrifft den Bereich **Gesundheit und Lebensmittelsicherheit**. Die Kommission erhielt 16 erläuternde Dokumente für die Tabak-Richtlinie<sup>120</sup> (einschließlich zehn Entsprechungstabellen). Diese wurden in verschiedenen Formaten, wie Entsprechungstabellen, Kurzberichten und Erläuterungen, vorgelegt.

Insgesamt kamen im Jahr 2016 nicht alle Mitgliedstaaten ihrer Zusage nach, mit den einzelstaatlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinien in ihre Rechtsordnung auch erläuternde Dokumente zu übermitteln. Eine erste Bewertung der erläuternden Dokumente ergibt, dass deren Qualität nicht einheitlich ist.

Die Kommission wird dem Parlament und dem Rat in ihren Jahresberichten über die Anwendung des EU-Rechts weiter über die erläuternden Dokumente berichten.

---

<sup>114</sup> Richtlinie [2014/36/EU](#).

<sup>115</sup> Richtlinie [2014/66/EU](#).

<sup>116</sup> Richtlinie [2014/26/EU](#).

<sup>117</sup> Richtlinie [2014/104/EU](#).

<sup>118</sup> Richtlinie [2015/1480/EU](#).

<sup>119</sup> Richtlinie [2013/48/EU](#).

<sup>120</sup> Richtlinie [2014/40/EU](#).

### III. VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN

Es gibt vier Hauptarten von Verstößen gegen das EU-Recht:

- a) **Nichtmitteilung:** Ein Mitgliedstaat teilt der Kommission seine Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie nicht fristgerecht mit.
- b) **Nichteinhaltung/Unvereinbarkeit:** Die Kommission ist der Auffassung, dass die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates nicht im Einklang mit den Bestimmungen der EU-Richtlinien stehen.
- c) **Verstoß gegen die Verträge, Verordnungen und Beschlüsse:** Die Kommission ist der Auffassung, dass die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates nicht im Einklang mit den Bestimmungen der Verträge, EU-Verordnungen und Beschlüssen stehen.
- d) **Inkorrekte/falsche Anwendung:** Das EU-Recht wird von den einzelstaatlichen Behörden nicht korrekt oder überhaupt nicht angewendet.

Verstöße können durch eigene Ermittlungen der Kommission festgestellt oder ihr durch Beschwerden bzw. Petitionen von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen bzw. sonstigen Organisationen oder durch andere Mittel zur Kenntnis gebracht werden. Die Kommission informiert Beschwerdeführer aktiv über die Entscheidungen, die in allen Phasen des Verfahrens getroffen werden<sup>121</sup>.

Das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV ist in ein **Vorverfahren** und ein **Gerichtsverfahren** unterteilt.

Im **Vorverfahren** sendet die Kommission dem Mitgliedstaat zunächst ein **Aufforderungsschreiben**, in dem sie diesen zur Stellungnahme innerhalb einer bestimmten Frist ersucht. Wenn die Antwort des Mitgliedstaates unzufriedenstellend ist oder dieser überhaupt nicht antwortet, übermittelt die Kommission eine **mit Gründen versehene Stellungnahme**, in der sie den Mitgliedstaat zur Einhaltung innerhalb einer bestimmten Frist auffordert.

Sollte der Mitgliedstaat der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht nachkommen, so kann die Kommission den Fall gemäß Artikel 258 AEUV vor den Gerichtshof bringen und dadurch ein **Gerichtsverfahren** einleiten.

Wenn sie einen Fall gegen einen Mitgliedstaat vor den Gerichtshof bringt, weil der Mitgliedstaat seiner Pflicht zur Mitteilung der Maßnahmen zur Umsetzung einer im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens verabschiedeten Richtlinie nicht nachgekommen ist, kann die Kommission gemäß Artikel 260 Absatz 3 AEUV finanzielle Sanktionen vorschlagen.

Der Gerichtshof kann der Kommission zustimmen und feststellen, dass der betroffene Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen im Rahmen des EU-Rechts verstoßen hat. Wenn der Gerichtshof dies feststellt, der Mitgliedstaat jedoch weiterhin nicht die erforderlichen Schritte ergreift, so kann die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV fortführen. Dies bedeutet, dass der Gerichtshof erneut angerufen wird, nachdem dem Mitgliedstaat gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt worden ist. In diesen Fällen können von der Kommission finanzielle Sanktionen in Form eines Pauschalbetrages und/oder eines Zwangsgeldes pro Tag bzw. einem anderen festzulegenden Zeitraum vorgeschlagen und vom Gerichtshof verhängt werden.

Die Kommission veröffentlicht regelmäßig Informationen über ihre Beschlüsse in Bezug auf Vertragsverletzungsverfahren im Europa-Portal<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> Anhang zur Mitteilung „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“ [C\(2016\) 8600](#), ABl. C 18 vom 19.1.2017.

<sup>122</sup> [Entscheidungen der Kommission im Verletzungsverfahren](#).

Auf Ersuchen nationaler Gerichte kann der Gerichtshof gemäß Artikel 267 AEUV auch Vorabentscheidungen in Bezug auf die Vereinbarkeit einzelstaatlicher Rechtsvorschriften mit dem EU-Recht treffen. 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. Die Kommission verfolgt systematisch Vorabentscheidungen, in denen der Gerichtshof eine Nichtvereinbarkeit mit einzelstaatlichen Rechtsvorschriften feststellt.

#### IV. VOR EINLEITUNG EINES VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHRENS

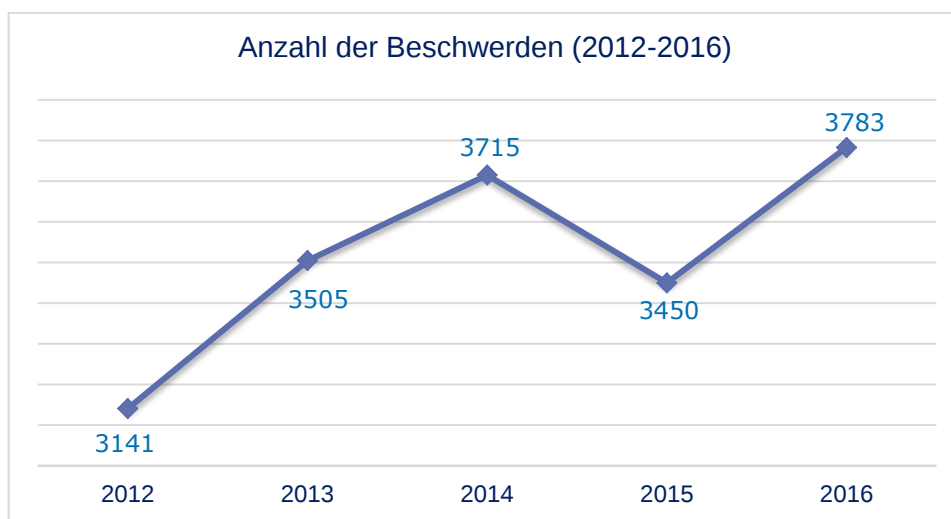
##### 1. Aufdecken von Problemen

###### 1.1. Prüfung in eigener Initiative

Bei der Prüfung der Umsetzung des EU-Rechts eröffnet die Kommission Fälle primär in Eigeninitiative. Im Jahr 2016 leitete sie 520 derartige Untersuchungen über das EU-Pilot-Verfahren (EU-Pilot wird nachfolgend unter Punkt 2 erläutert) ein, im Jahr 2015 belief sich diese Zahl auf 578.

###### 1.2. Beschwerden und Petitionen

Die Anzahl der im Jahr 2016 neu eingereichten Beschwerden ist die höchste seit dem Jahr 2011. Im Jahr 2015 war die Anzahl zum ersten Mal seit dem Jahr 2011 gesunken (um ca. 9 % im Vergleich zum Jahr 2014).



Die folgende Tabelle zeigt weitere wichtige Daten über Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern<sup>123</sup>:

##### Zum Jahresende anhängige Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern

3098 > Anhängige Beschwerden Ende 2015

3783 > Im Jahr 2016 neu eingereichte Beschwerden

3458 > Im Jahr 2016 bearbeitete Beschwerden

**= 3423** > Anhängige Beschwerden Ende 2016

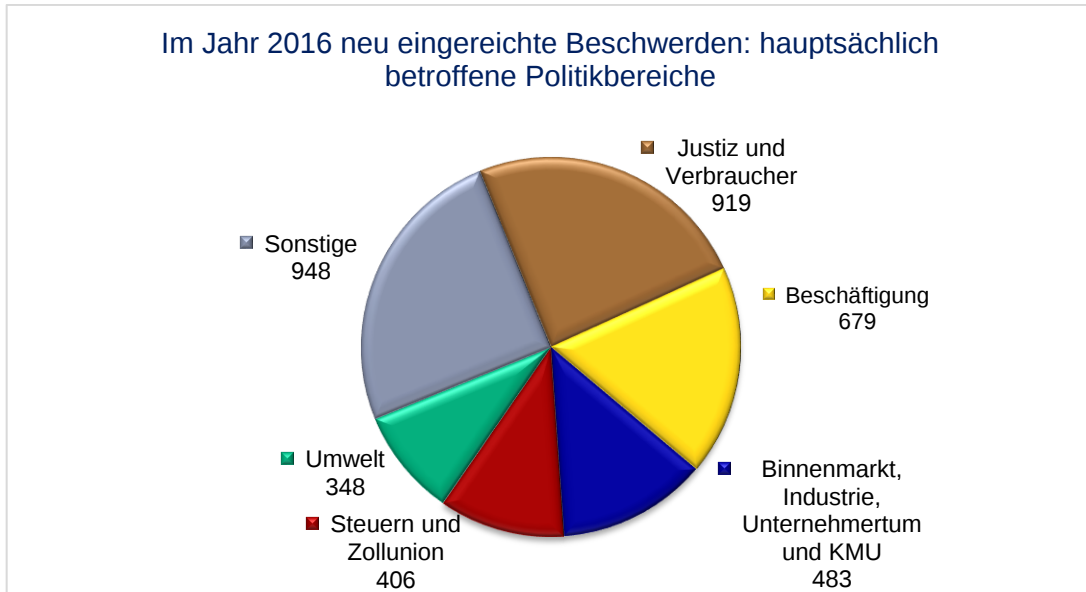
**Die Kommission registrierte im Jahr 2016 3783 neue Beschwerden.** Die drei Mitgliedstaaten, gegen die die meisten Beschwerden eingereicht wurden, waren Italien, Spanien und Frankreich.

- **Italien:** 753 Beschwerden, die meisten davon in Bezug auf: Beschäftigung, Soziales und Integration (322 Beschwerden), Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (129 Beschwerden) sowie Umwelt (76 Beschwerden).

<sup>123</sup> Die Anzahl der Ende 2016 anhängigen Beschwerden (d) wird durch Addieren der Ende 2015 anhängigen Beschwerden (a) und der im Jahr 2016 neu eingereichten Beschwerden (b) sowie unter Abzug der im Jahr 2016 bearbeiteten Beschwerden (c) berechnet (a+b-c=d).

- **Spanien:** 424 Beschwerden, vor allem in Bezug auf: Justiz und Verbraucher (149 Beschwerden), Beschäftigung, Soziales und Integration (57 Beschwerden) sowie Steuern und Zollunion (44 Beschwerden).
- **Frankreich:** 325 Beschwerden, hauptsächlich in Bezug auf: Mobilität und Verkehr (79 Beschwerden), Beschäftigung, Soziales und Integration (60 Beschwerden) sowie Justiz und Verbraucher (58 Beschwerden).

Das folgende Diagramm zeigt die fünf Politikbereiche mit der höchsten Anzahl an neu eingereichten Beschwerden. Zusammen machen diese 75 % aller im Jahr 2016 gegen Mitgliedstaaten eingereichten Beschwerden aus.



**Die Kommission bearbeitete im Jahr 2016 3458 Beschwerden.** Nach der Beurteilung der Beschwerde kann die Kommission über das EU-Pilot-Verfahren eine Untersuchung einleiten, um zu klären, ob EU-Vorschriften verletzt wurden. Nicht alle Beschwerden führten 2016 zu solchen Untersuchungen, und zwar aus folgenden Gründen: Es wurden keine EU-Rechtsvorschriften verletzt (2253), die Kommission hatte keine Handlungsbefugnisse (86) oder die Korrespondenz erfüllte nicht die Voraussetzungen für eine Beschwerde (667). Die Kommission verfolgte 20 Fälle nicht weiter, weil die Beschwerdeführer ihre Beschwerde zurückgezogen hatten. Diese 3026 Beschwerden wurden daher abgeschlossen.

Die Beschwerden, die zu Untersuchungen über das EU-Pilot-Verfahren führten, bezogen sich am häufigsten auf Steuern und Zölle (68 eröffnete Fälle über das EU-Pilot-Verfahren), Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (48 eingeleitete Verfahren) sowie Justiz und Verbraucher (26 eingeleitete Verfahren).

Auch diese Beschwerden betrafen hauptsächlich Spanien, Frankreich und Italien.

- **Spanien:** 34 neue EU-Pilot-Vorgänge, die meisten im Zusammenhang mit Beschwerden über Steuern und Zölle (7), Beschäftigung (6), Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (5) sowie Mobilität und Verkehr (4).
- **Frankreich:** 33 neue EU-Pilot-Vorgänge, insbesondere im Zusammenhang mit Beschwerden über Steuern und Zölle (6), Beschäftigung (4), Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (4) sowie Justiz und Verbraucher (4).
- **Italien:** 23 neue EU-Pilot-Vorgänge, die meisten im Zusammenhang mit Beschwerden über Steuern und Zölle (7), Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (6) sowie Beschäftigung (5).

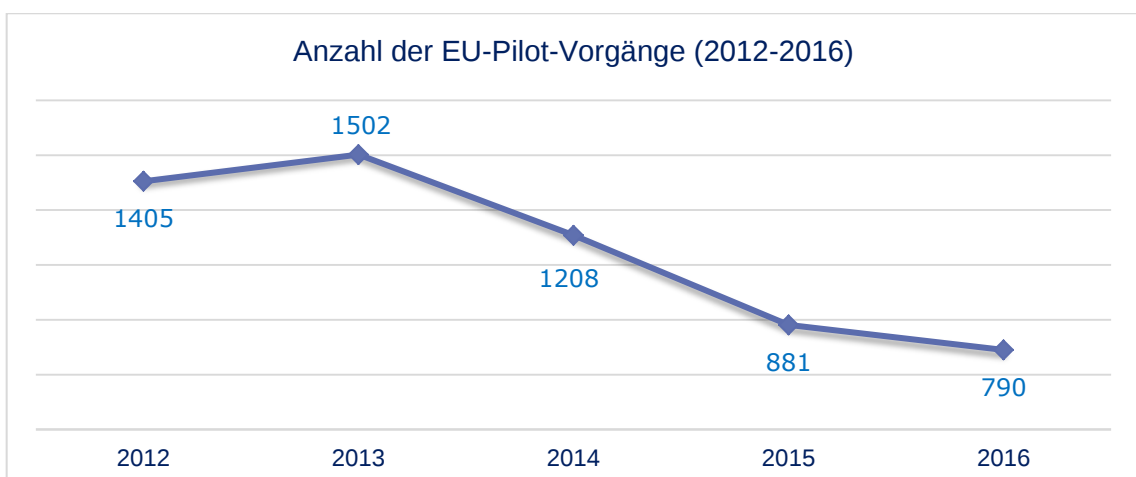
Durch Petitionen und Anfragen wies das Europäische Parlament die Kommission auf Mängel in der Umsetzung und Anwendung bestimmter EU-Rechtsvorschriften durch manche Mitgliedstaaten im Jahr 2016 hin. Dazu gehörten:

- **Umwelt:** Die Kommission erstellte eine mit Gründen versehene Stellungnahme gegen einen Mitgliedstaat wegen dessen unvereinbarer Umsetzung der Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen<sup>124</sup>. In einem anderen Fall über Abfallwirtschaft nahm die Kommission bilaterale Gespräche mit den betroffenen Mitgliedstaaten auf.
- **Justiz und Verbraucher:** Die Kommission nahm bilaterale Gespräche mit den Mitgliedstaaten über die Anerkennung von Ehenamen auf.
- **Steuern:** Im Bereich der direkten Steuern folgte die Kommission einer Petition über Immobiliensteuern. Sie nahm bilaterale Gespräche mit dem betroffenen Mitgliedstaat über die mögliche Diskriminierung von EU-Rentnern auf. Im Zollbereich nahm die Kommission bilaterale Gespräche mit einigen Mitgliedstaaten über die Zollbefreiung für Produkte für Menschen mit Behinderung auf.
- **Binnenmarkt:** Die Kommission nahm bilaterale Gespräche mit einem Mitgliedstaat über einen Fall der Nichteinhaltung der Vorschriften bei der öffentlichen Auftragsvergabe auf.

## 2. EU-Pilot

Der EU-Pilot-Dialog zwischen Kommission und Mitgliedstaaten wurde eingerichtet, um mögliche Verstöße gegen EU-Recht in einer frühen Phase in geeigneten Fällen rasch zu beheben. Es sollte jedoch vermieden werden, dem Vertragsverletzungsverfahren, das selbst ein Mittel ist, um mit einem Mitgliedstaat in einen Problemlösungsdialog einzutreten, eine längere Phase hinzuzufügen. Im Einklang mit der Mitteilung „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“<sup>125</sup> wird die Kommission daher Vertragsverletzungsverfahren ohne Rückgriff auf das EU-Pilot-Verfahren einleiten, es sei denn der Einsatz von EU-Pilot wird in einem bestimmten Fall als sinnvoll erachtet.

Im Jahr 2016 erreichte die Anzahl der neuen EU-Pilot-Vorgänge den niedrigsten Stand seit dem Jahr 2011 (siehe nachstehende Grafik).



<sup>124</sup> Richtlinie [2003/4/EG](#).

<sup>125</sup> [C\(2016\) 8600](#), ABl. C 18 vom 19.1.2017.

Die folgende Tabelle zeigt die wichtigsten EU-Pilot-Zahlen für das Jahr 2016<sup>126</sup>:

**Anhängige EU-Pilot-Vorgänge zum Jahresende**

1260 > Anhängige EU-Pilot-Vorgänge zum Jahresende 2015

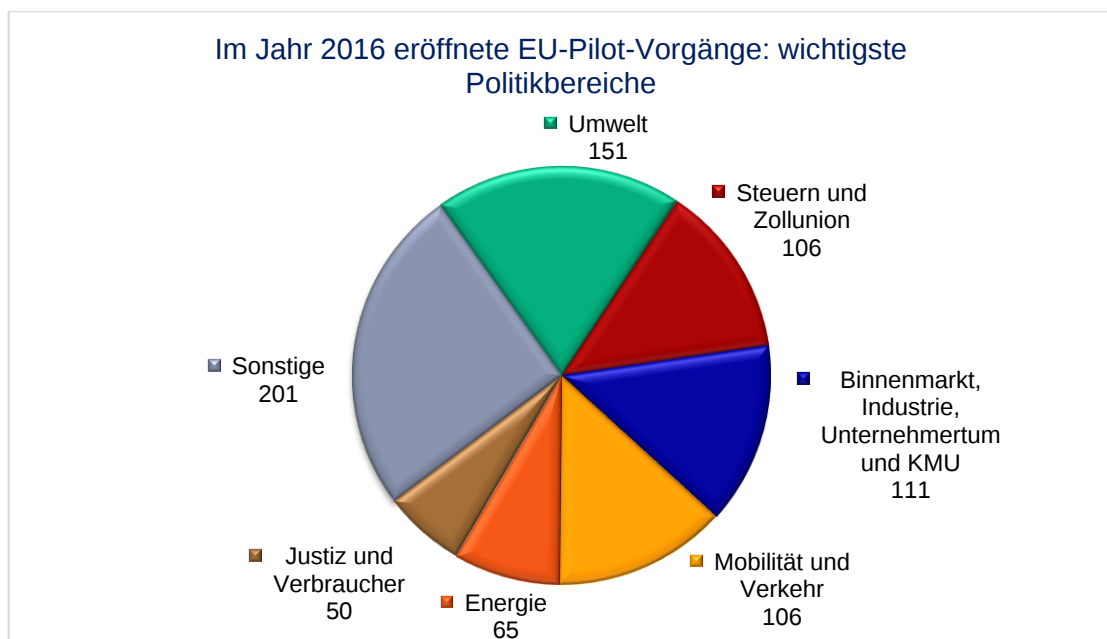
790 > Im Jahr 2016 neu registrierte EU-Pilot-Vorgänge

875 > Im Jahr 2016 bearbeitete EU-Pilot-Vorgänge

**= 1175 > Anhängige EU-Pilot-Vorgänge zum Jahresende 2016**

**Im Jahr 2016 wurden 790 neue EU-Pilot-Vorgänge eröffnet.** Davon wurden 270 durch Beschwerden und Anfragen ausgelöst und 520 auf eigene Initiative der Kommission eröffnet.

Die folgende Kreisgrafik zeigt die Politikbereiche, in denen 2016 die meisten neuen EU-Pilot-Vorgänge eröffnet wurden:

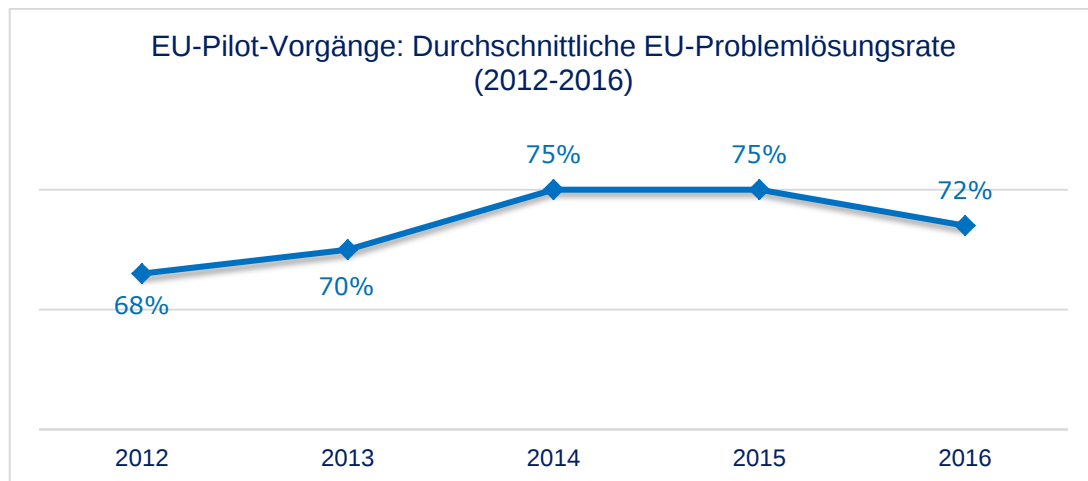


**Die Kommission bearbeitete im Jahr 2016 875 EU-Pilot-Vorgänge.** 630 davon wurden angesichts einer zufriedenstellenden Antwort der betroffenen Mitgliedstaaten abgeschlossen. Dies ergibt eine Problemlösungsrate von **72 %**, die unter dem Niveau von 2015 und 2014 liegt.

Insgesamt wurden **245 EU-Pilot-Vorgänge** abgeschlossen, da die Kommission die Antworten der Mitgliedstaaten abgelehnt hatte. Davon wurden 233 durch die Einleitung eines förmlichen Vertragsverletzungsverfahrens weiterverfolgt (im Jahr 2015 waren es 201 solcher Vorgänge). 65 dieser Verfahren basierten auf Beschwerden und Anfragen, die restlichen 168 wurden von der Kommission auf eigene Initiative eingeleitet.

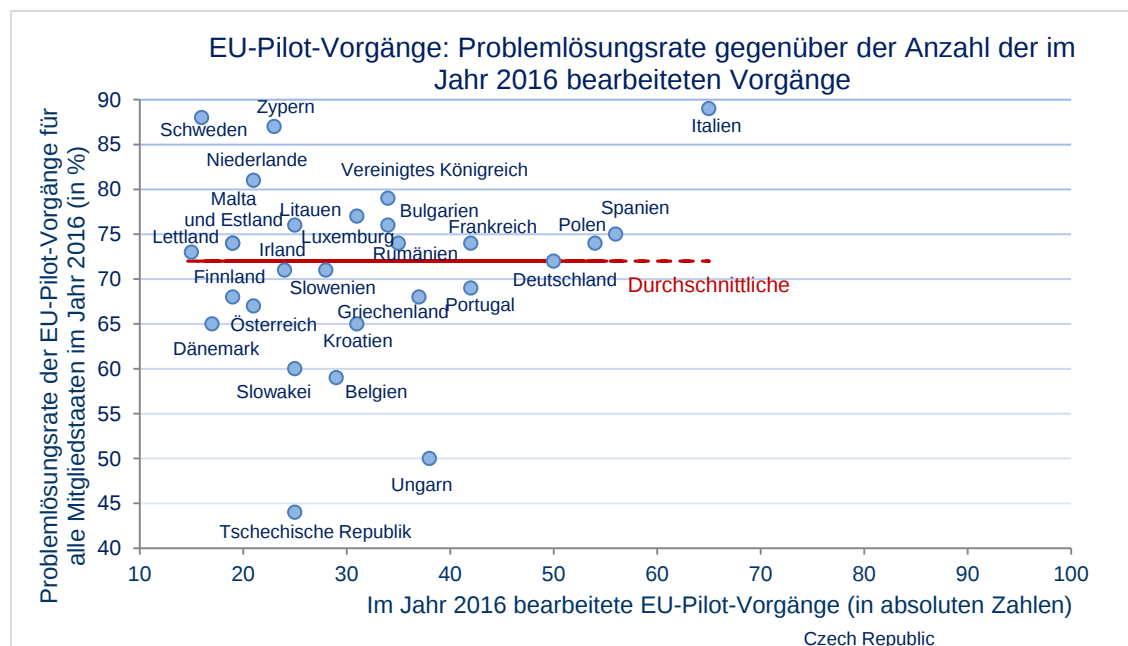
Die meisten EU-Pilot-Vorgänge, die zu einem förmlichen Vertragsverletzungsverfahren führten, betrafen die folgenden Politikbereiche: Umwelt (53 Fälle), Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (38), Energie (29) sowie Steuern und Zölle (25). Ungarn und Deutschland wiesen die höchste Anzahl an EU-Pilot-Vorgängen auf, die durch ein Vertragsverletzungsverfahren verfolgt wurden (18 bzw. 14 Vorgänge), gefolgt von Spanien und Polen (jeweils 13 Vorgänge).

<sup>126</sup> Die Anzahl der Ende 2016 anhängigen EU-Pilot-Vorgänge (d) wird durch Addieren der Ende 2015 offenen Vorgänge (a) und der im Jahr 2016 neu eröffneten Vorgänge (b) sowie unter Abzug der im Jahr 2016 bearbeiteten Vorgänge (c) berechnet ( $a+b-c=d$ ).

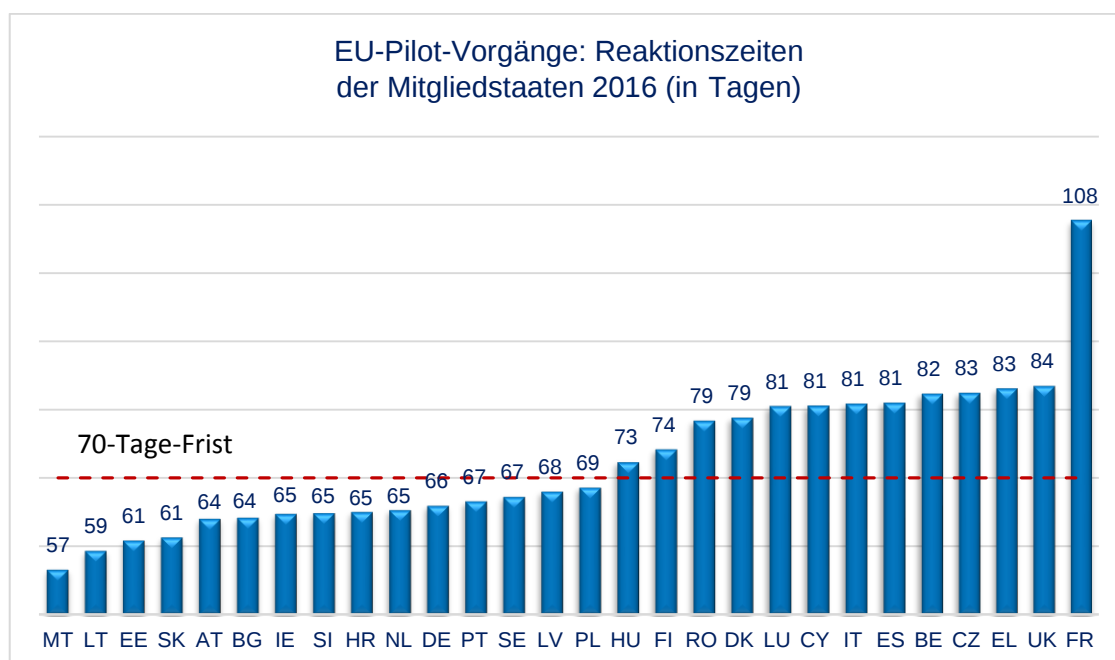


Zum Jahresende 2016 waren **1175 EU-Pilot-Vorgänge anhängig**. Die am häufigsten betroffenen Mitgliedstaaten waren Italien (98), Spanien (75) und Frankreich (73). Der Bereich Umwelt war weiterhin der wichtigste Politikbereich (295 anhängige Vorgänge), gefolgt von Justiz (161) sowie Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (143).

Die folgende Grafik zeigt die Problemlösungsrate für EU-Pilot-Vorgänge. Dies ist der Anteil der Vorgänge, die von der Kommission im Jahr 2016 ohne Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens abgeschlossen werden konnten.



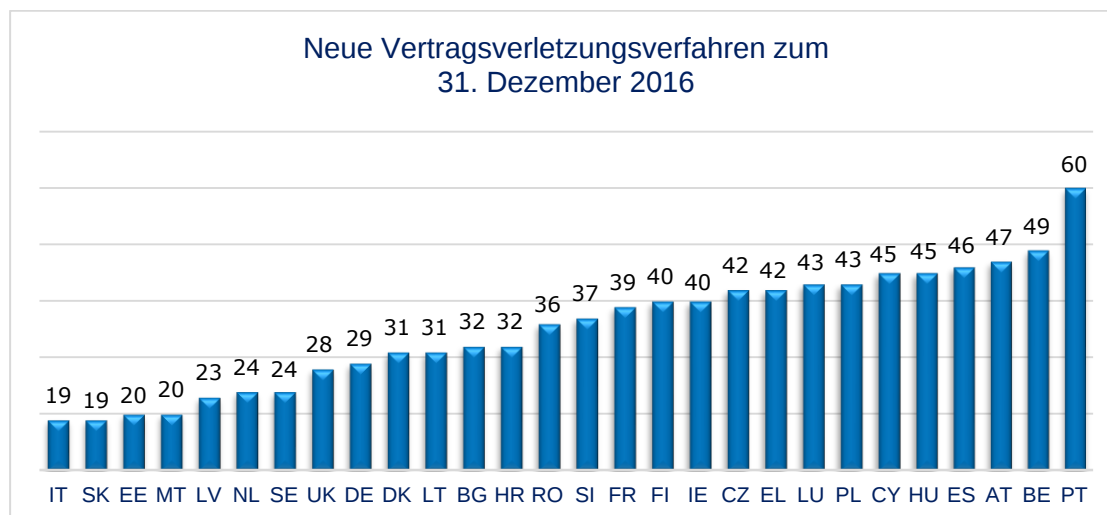
Die Mitgliedstaaten haben im EU-Pilot-Verfahren in der Regel zehn Wochen (70 Tage) Zeit, um im Rahmen eines EU-Pilot-Vorgangs auf ein Auskunftersuchen der Kommission zu antworten. Das folgende Diagramm zeigt die durchschnittliche Reaktionszeit nach Mitgliedstaat im Jahr 2016. Fällt die Antwort unklar oder unbefriedigend aus, kann die Kommission um weitere Erläuterungen bitten oder ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren in die Wege leiten.



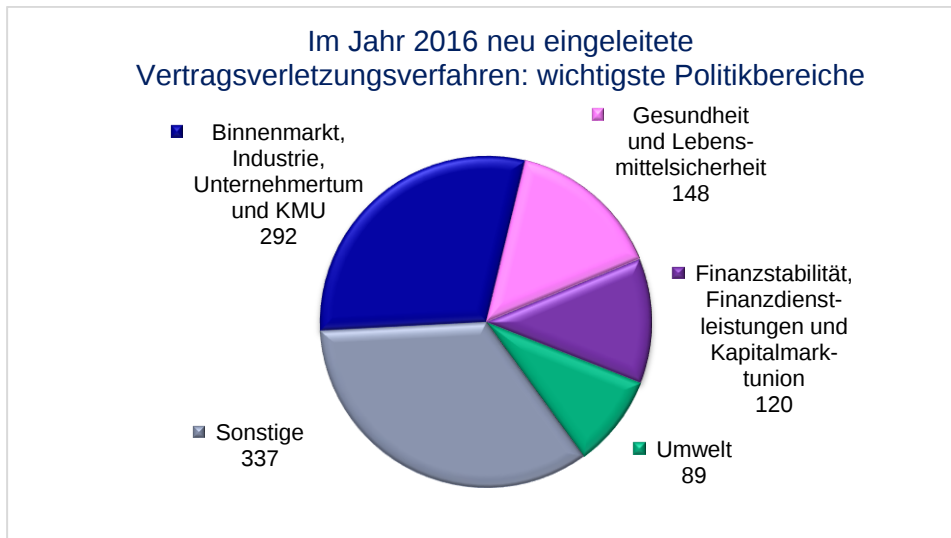
## V. PHASEN DES VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHRENS

### 1. Vorverfahren

Im Jahr 2016 leitete die Kommission **986** neue Verfahren mittels Versendung von Aufforderungsschreiben ein. Aus der folgenden Tabelle geht die Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten hervor.

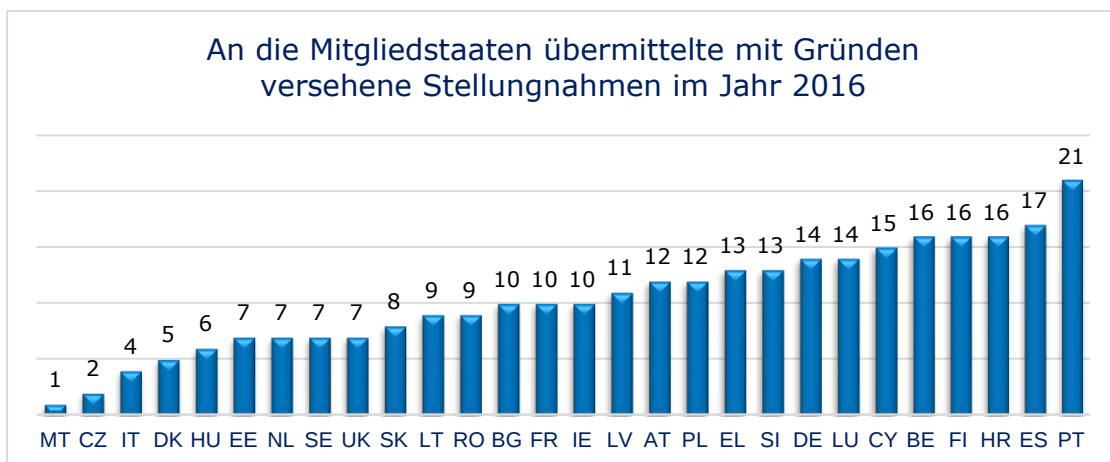


Die folgende Tabelle zeigt die Politikbereiche, in denen die meisten neuen Verfahren eingeleitet wurden.

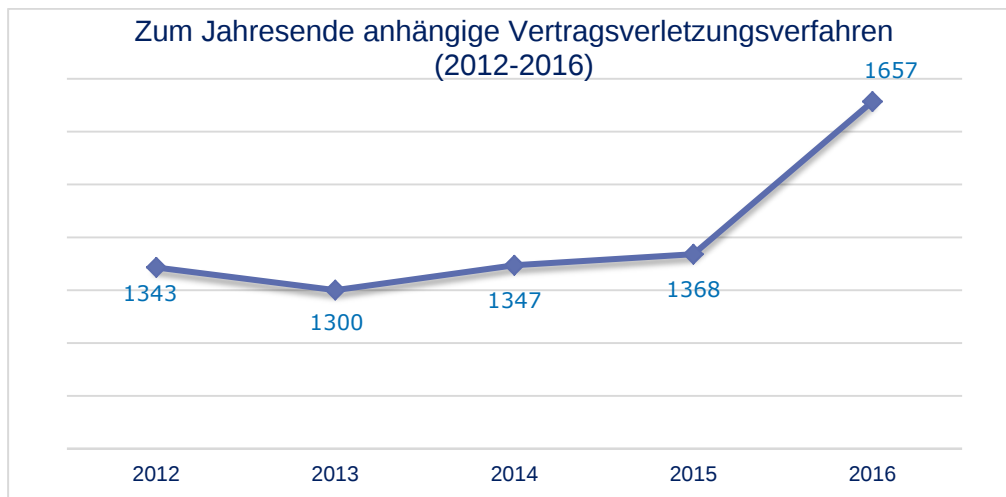


Die Kommission übermittelte im Jahr 2016 auch 292 mit Gründen versehene Stellungnahmen an die Mitgliedstaaten. Am häufigsten betroffen waren die Politikbereiche Binnenmarkt (92), Mobilität und Verkehr (42), Finanzdienstleistungen (37) und Umwelt (33).

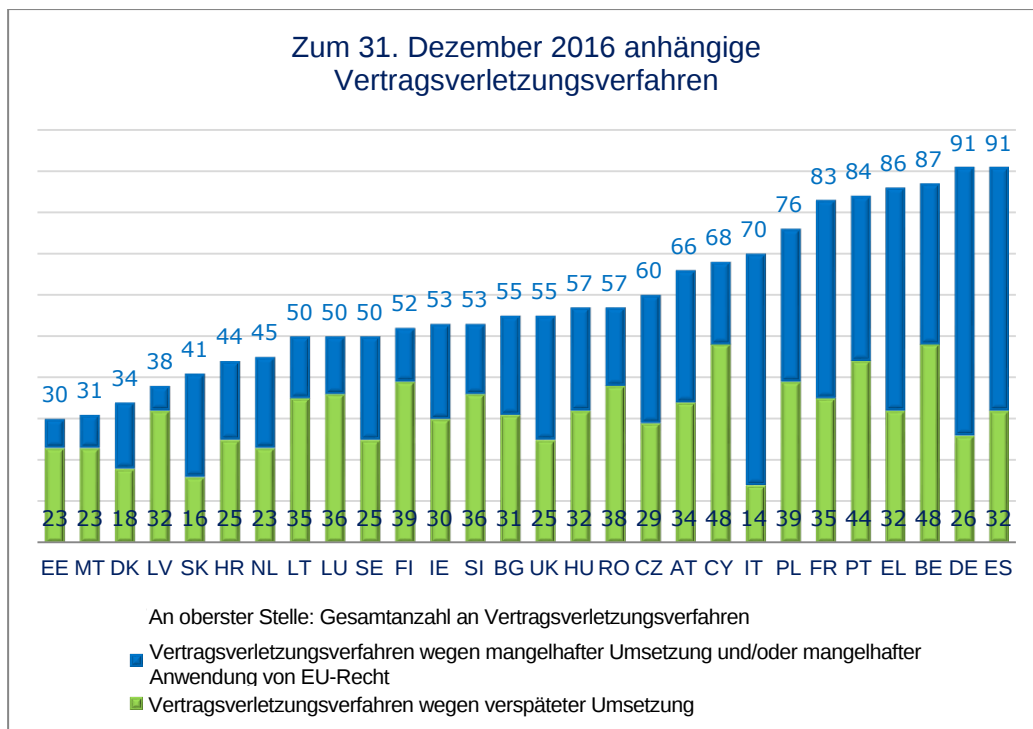
Aus der folgenden Tabelle geht die Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten hervor.



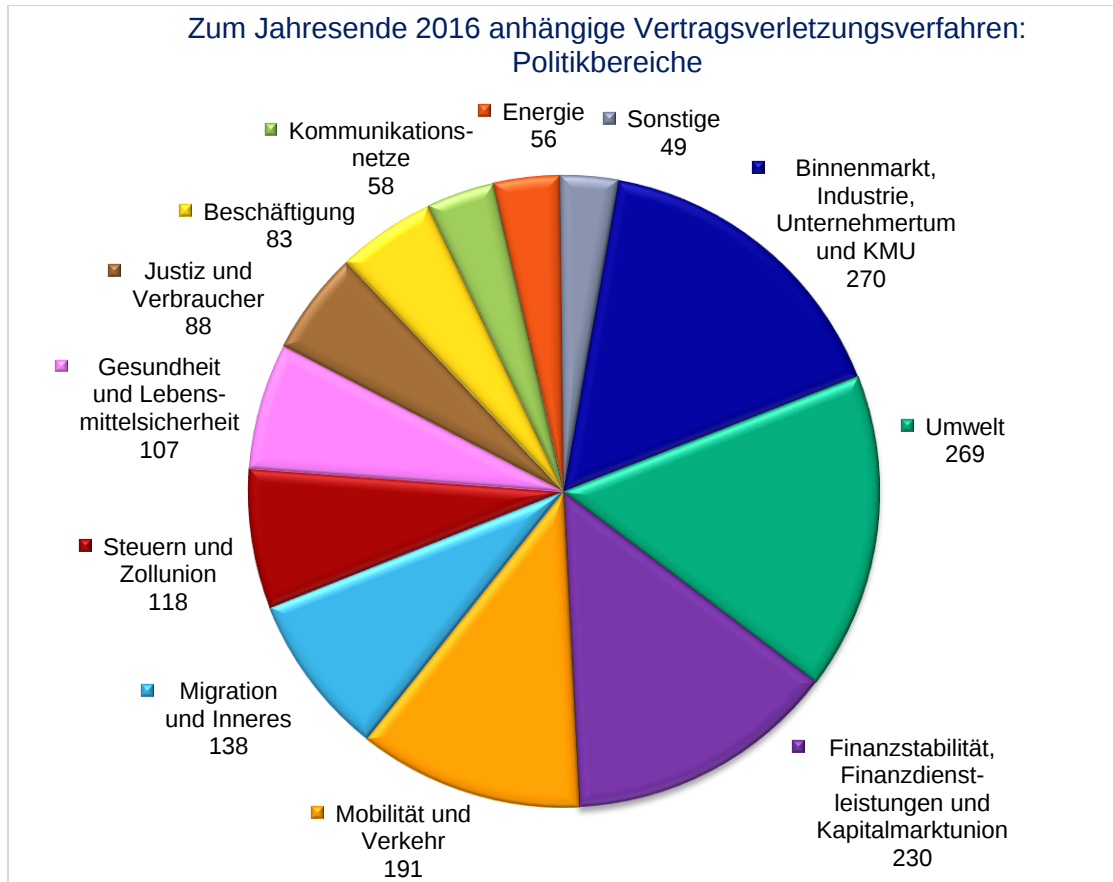
Zum Jahresende 2016 waren **1657** Vertragsverletzungsverfahren anhängig. Dies ist eine erhebliche Steigerung gegenüber dem Vorjahr und mehr als alle vorherigen Jahre, wie die folgende Grafik zeigt.



Die folgende Grafik zeigt die Anzahl der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren nach Mitgliedstaaten zum Jahresende 2016:



Die folgende Tabelle zeigt die Aufschlüsselung der zum Jahresende 2016 anhängigen Vertragsverletzungsverfahren nach Politikbereichen:



Auch nach der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens setzt die Kommission die Gespräche mit dem Mitgliedstaat fort, um die Einhaltung der Vorschriften zu fördern. Die Statistiken bestätigen, dass die Mitgliedstaaten sehr bemüht sind, ihre Verstöße abzustellen, bevor der Gerichtshof eine Entscheidung fällt<sup>127</sup>.

Im Jahr 2016 schloss die Kommission:

- 520 Fälle nach Versendung von Aufforderungsschreiben ab;
- 126 Fälle nach Versendung einer mit Gründen versehenen Stellungnahme ab;
- 18 Fälle nach der Entscheidung, den Gerichtshof anzurufen, jedoch noch vor Übermittlung des entsprechenden Antrags ab. Darüber hinaus zog die Kommission neun Fälle zurück, bevor das Urteil des Gerichtshofs erging.

<sup>127</sup> Die nachstehenden Zahlen beziehen sich auf alle Vertragsverletzungsverfahren ohne Berücksichtigung ihres Ursprungs (d. h. aufgrund einer Beschwerde oder auf Initiative der Kommission eingeleitete Verfahren bzw. wegen verspäteter Umsetzung von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten).

## 2. Urteile des Gerichtshofs gemäß Artikel 258 und Artikel 260 Absatz 2 AEUV

Im Jahr 2016 erließ der Gerichtshof 28 Urteile gemäß Artikel 258 AEUV, wobei in 23 Fällen zugunsten der Kommission entschieden wurde. Die meisten Urteile des Gerichtshofs betrafen:

- Portugal (vier, alle zugunsten der Kommission),
- Griechenland (drei, alle zugunsten der Kommission),
- Spanien (drei, alle zugunsten der Kommission),
- das Vereinigte Königreich (zwei, eines zugunsten des Vereinigten Königreichs),
- die Niederlande (zwei, eines zugunsten der Niederlande),
- Polen (zwei, beide zugunsten der Kommission),
- Österreich (eins, zugunsten von Österreichs),
- Belgien (eins, zugunsten der Kommission),
- Bulgarien (eins, zugunsten der Kommission),
- Zypern (eins, zugunsten der Kommission),
- die Tschechische Republik (eins, zugunsten der Kommission),
- Deutschland (eins, zugunsten der Kommission),
- Frankreich (eins, zugunsten der Kommission),
- Ungarn (eins, zugunsten der Kommission),
- Italien (eins, zugunsten der Kommission),
- Luxemburg (eins, zugunsten der Kommission),
- Malta (eins, zugunsten von Malta) und
- Rumänien (eins, zugunsten der Kommission).

Die meisten Urteile gemäß Artikel 258 AEUV betrafen 2016 Portugal (4), Griechenland (3) und Spanien (3).

Die Mitgliedstaaten ergreifen häufig die erforderlichen Maßnahmen, um dem Urteil des Gerichtshofs zügig nachzukommen. Dennoch waren zum Jahresende 95 Vertragsverletzungsverfahren auch nach dem Urteil des Gerichtshofs weiter anhängig, weil die betroffenen Mitgliedstaaten nach Auffassung der Kommission die Urteile nach Artikel 258 AEUV noch nicht umgesetzt hatten. Die am häufigsten betroffenen Mitgliedstaaten waren Griechenland (14), Spanien (8), Deutschland und Italien (jeweils sieben). Die meisten Fälle bezogen sich auf die Bereiche Umwelt (37), Verkehr und Mobilität (13), Steuern und Zölle (neuen) sowie Binnenmarkt (acht).

Von diesen 95 Fällen waren drei bereits zum zweiten Mal an den Gerichtshof verwiesen worden. Wenn der Gerichtshof gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV eine finanzielle Sanktion verhängt, muss der säumige Mitgliedstaat den Pauschalbetrag sofort und das Zwangsgeld so lange regelmäßig zahlen, bis er dem ersten und dem zweiten Urteil des Gerichtshofs vollumfänglich nachgekommen ist. Im Jahr 2016 ergingen zwei Urteile des Gerichtshofs gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV. Er verhängte Zwangsgelder gegen Griechenland<sup>128</sup> und Portugal<sup>129</sup>. Ende 2016 waren zehn Vertragsverletzungsverfahren nach einem Urteil des Gerichtshofes gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV weiterhin anhängig.

---

<sup>128</sup> Kommission/Griechenland, [C-584/14](#) (Zahlung eines Pauschalbetrags von 10 Mio. EUR, Zwangsgeld: 30 000 EUR für jeden Tag des Verzugs bei der Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung des Urteils gemäß Artikel 258 AEUV).

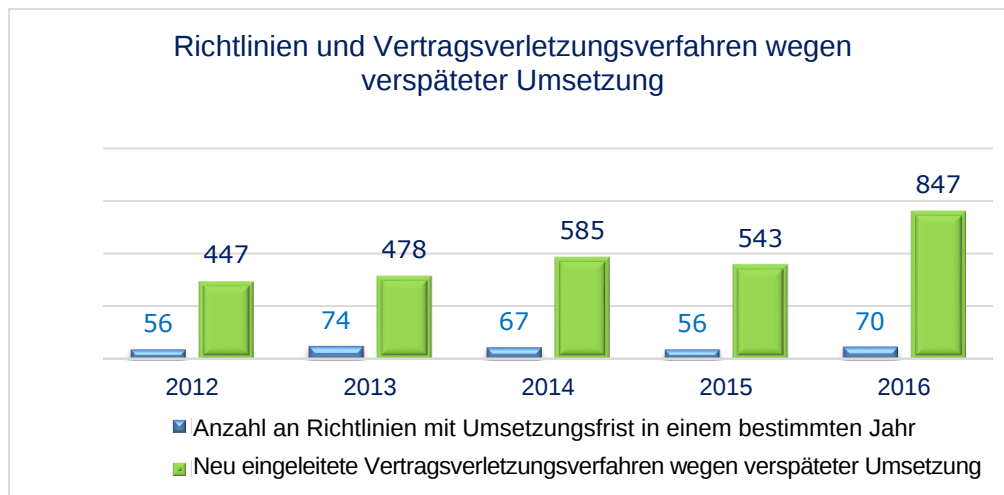
<sup>129</sup> Kommission/Portugal, [C-557/14](#) (Zahlung eines Pauschalbetrags von 3 Mio. EUR, Zwangsgeld: 8 000 EUR für jeden Tag des Verzugs bei der Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung des Urteils gemäß Artikel 258 AEUV).



## VI. UMSETZUNG VON RICHTLINIEN

### 1. Verspätete Umsetzung

Die Bekämpfung der verspäteten Umsetzung ist schon seit geraumer Zeit eine Priorität der Kommission. Die Kommission schlägt daher immer dann finanzielle Sanktionen vor, wenn sie sich gemäß Artikel 258 und Artikel 260 Absatz 3 AEUV an den Gerichtshof wendet, weil ein Mitgliedstaat seine Maßnahmen zur Umsetzung einer im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens verabschiedeten Richtlinie nicht rechtzeitig mitgeteilt hat (Einzelheiten siehe Unterabschnitt VI.2).



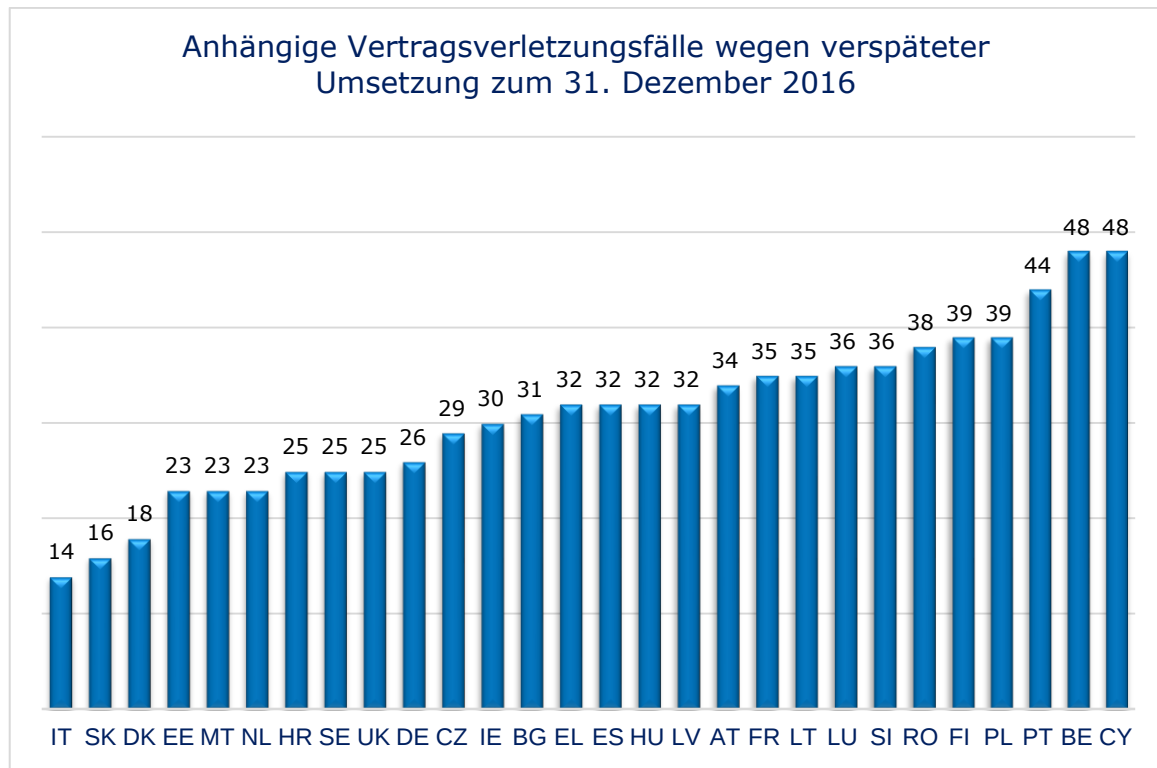
Im Jahr 2016 waren 70 Richtlinien umzusetzen, gegenüber 56 im Jahr 2015. **Die Anzahl der neuen Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung verzeichnete einen starken Anstieg von 543 auf 847 Fälle.**

Zum Jahresende 2016 waren **868 Vertragsverletzungsfälle wegen verspäteter Umsetzung noch anhängig**, ein Anstieg um 67,5 % von 518 anhängigen Verfahren zum Jahresende 2015.

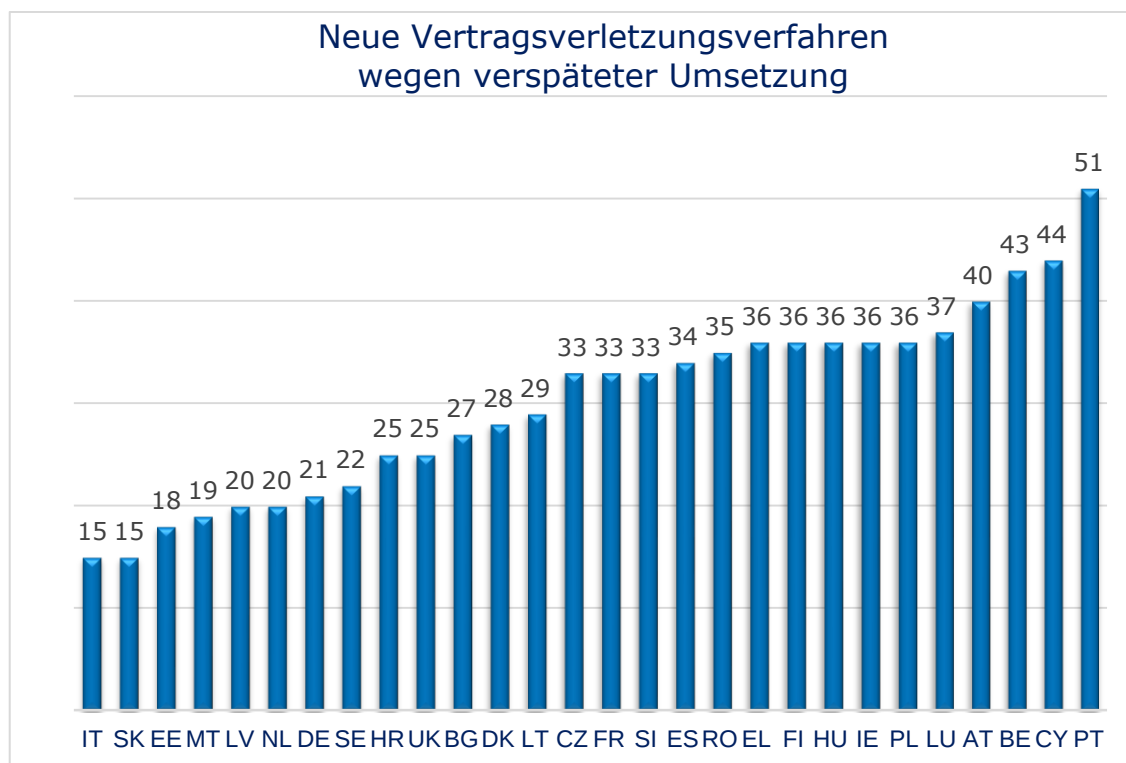
#### Zum Jahresende anhängige Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung

|              |   |                                                                                        |
|--------------|---|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 518          | > | Anhängige Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung zum Jahresende 2015 |
| 847          | > | Im Jahr 2016 neu registrierte Fälle wegen verspäteter Umsetzung                        |
| 498          | > | Im Jahr 2016 abgeschlossene Fälle wegen verspäteter Umsetzung                          |
| <b>= 868</b> | > | Anhängige Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung zum Jahresende 2016 |

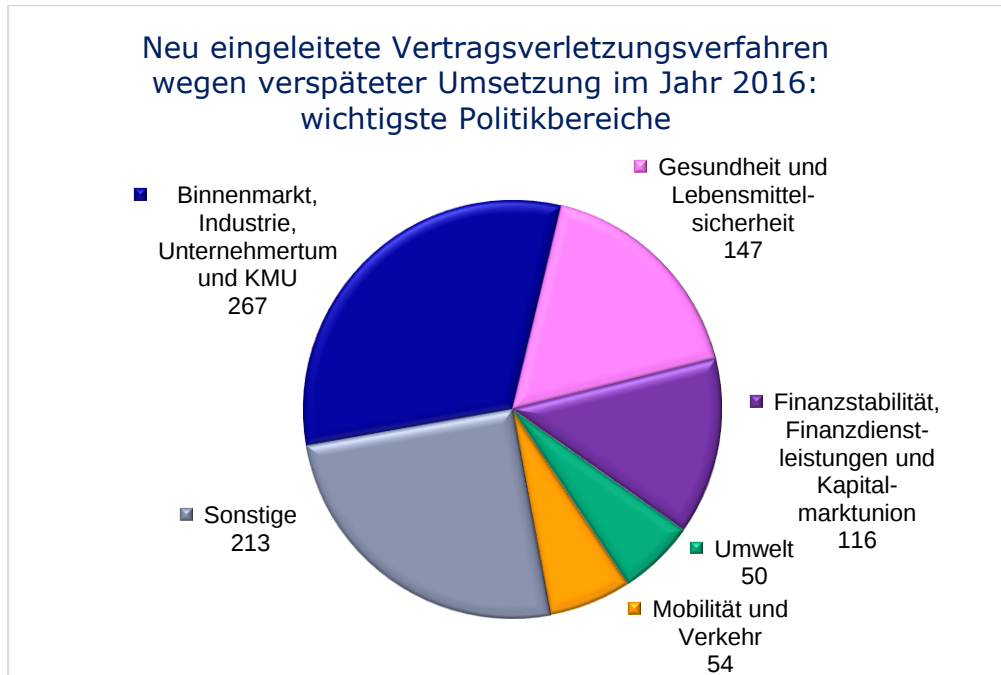
Die folgende Grafik zeigt die Anzahl der Ende 2016 anhängigen Vertragsverletzungsfälle wegen verspäteter Umsetzung nach Mitgliedstaat ohne Berücksichtigung des Jahres, in dem das Verfahren eröffnet wurde.



Aus der folgenden Grafik gehen die neuen Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung hervor (insgesamt **847**), die 2016 gegen einzelne Mitgliedstaaten eröffnet wurden.



Das folgende Diagramm zeigt die Politikbereiche, in denen 2016 neue Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurden.



Gegen 27 Mitgliedstaaten wurden wegen verspäteter Umsetzung der Richtlinie über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation<sup>130</sup> Vertragsverletzungsverfahren eröffnet. Außerdem wurden gegen 26 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung der Richtlinien über menschliche Gewebe und Zellen<sup>131</sup> eingeleitet. Die Kommission eröffnete 23 Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung der Richtlinie über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten<sup>132</sup>.

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

Gemäß Artikel 258 AEUV kann die Kommission auch dann finanzielle Sanktionen vorschlagen, wenn sie einen Fall zum ersten Mal gemäß Artikel 258 AEUV wegen nicht vollständiger Umsetzung einer Gesetzgebungsrichtlinie vor den Gerichtshof bringt. Diese durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Neuerung soll den Mitgliedstaaten einen stärkeren Anreiz bieten, Richtlinien fristgerecht umzusetzen. Ihren Vorschlägen hinsichtlich der Höhe der finanziellen Sanktionen legt die Kommission ihre Mitteilung zur Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV zugrunde<sup>133</sup>. In ihrer Mitteilung zur Durchsetzungspolitik *EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung*<sup>134</sup> kündigte die Kommission an, dass sie in den nach Veröffentlichung der Mitteilung eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren beim Gerichtshof systematisch die Verhängung eines Pauschalbetrags sowie eines Zwangsgelds beantragen werde.

<sup>130</sup> Richtlinie [2014/61/EU](#).

<sup>131</sup> Richtlinie [2015/565/EU](#) und Richtlinie [2015/566/EU](#).

<sup>132</sup> Richtlinie [2014/26/EU](#).

<sup>133</sup> [ABl. C 12](#) vom 15.1.2011, S. 1-5.

<sup>134</sup> C(2016) 8600, [ABl. C 18](#) vom 19.1.2017.

Auch 2016 verwies die Kommission mehrere Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung an den Gerichtshof mit dem Antrag auf Verhängung eines täglichen Zwangsgelds gemäß Artikel 260 Absatz 3 AEUV. Der Gerichtshof wurde 2016 in Bezug auf zwei Mitgliedstaaten angerufen: Luxemburg (zwei Fälle)<sup>135</sup> und Rumänien (ein Fall)<sup>136</sup>. In weiteren vier Fällen traf die Kommission die Entscheidung, den Gerichtshof anzurufen, die Mitgliedstaaten ergriffen jedoch die Umsetzungsmaßnahmen, bevor die Anträge an den Gerichtshof übermittelt wurden, wodurch das Gerichtsverfahren vermieden wurde. Diese Fälle betrafen die verspätete Umsetzung der Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Griechenland),<sup>137</sup> die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen<sup>138</sup> (Rumänien und Tschechische Republik) und die Richtlinie über den übermäßigen Rückgriff auf Ratings<sup>139</sup> (Luxemburg).

Die Mitgliedstaaten verstärkten 2016 ihre Bemühungen um eine vollständige Umsetzung, bevor ein Urteil des Gerichtshofs erging. Es sind jedoch weiterhin fünf Vertragsverletzungsverfahren mit einem Vorschlag für ein tägliches Zwangsgeld anhängig: jeweils ein Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf Belgien, die Niederlande, Polen, Rumänien und Schweden.

---

<sup>135</sup> Kommission/Luxemburg, [C-489/16](#). Die Kommission rief den Gerichtshof in Bezug auf Luxemburg wegen der nicht vollständigen Umsetzung der Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums an. Sie schlug ein tägliches Zwangsgeld in Höhe von 8710 EUR vor; Kommission/Luxemburg, [C-511/16](#). Die Kommission rief den Gerichtshof in Bezug auf Luxemburg wegen der nicht vollständigen Umsetzung der Richtlinie [2014/27/EU](#) zwecks ihrer Anpassung an die Verordnung (EU) Nr. [1272/2008](#) über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen an. Sie schlug ein tägliches Zwangsgeld in Höhe von 8710 EUR vor.

<sup>136</sup> Kommission/Rumänien, [C-62/156](#). Die Kommission rief den Gerichtshof in Bezug auf Rumänien wegen der nicht vollständigen Umsetzung der Richtlinie über den Schwefelgehalt von Schiffskraftstoffen an. Sie schlug ein tägliches Zwangsgeld in Höhe von 38 042,60 EUR vor. Rumänien beschloss in der Folge die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen, und die Kommission zog ihren Antrag beim Gerichtshof zurück.

<sup>137</sup> Richtlinie [2012/34/EU](#).

<sup>138</sup> Richtlinie [2014/59/EU](#).

<sup>139</sup> Richtlinie [2013/14/EU](#).

## VII. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die hohe Anzahl an Vertragsverletzungsverfahren, die 2016 ein Fünfjahreshoch erreichte, bleibt ein ernstes Problem. Die nicht fristgerechte und ordnungsgemäße Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften enthält den Bürgern und Unternehmen die Vorteile des EU-Rechts vor. Deshalb legt die Kommission großen Wert auf die Gewährleistung der wirksamen Anwendung der Rechtsvorschriften.

Die Aufgabe der Anwendung, Umsetzung und Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften obliegt sowohl der EU als auch den Mitgliedstaaten. Die Kommission wird den Mitgliedstaaten weiterhin die während der Umsetzungsphase notwendige Unterstützung und Hilfe anbieten. Im Einklang mit der Mitteilung „*EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung*“ wird die Kommission ihre Bemühungen auf die Probleme konzentrieren, bei denen Durchsetzungsmaßnahmen tatsächlich etwas bewirken können. Gleichzeitig wird sie ihre Reaktion bei der Verfolgung von Verstößen gegen EU-Recht durch Vertragsverletzungsverfahren verstärken. Um eine raschere Einhaltung zu gewährleisten und ihre politischen Prioritäten durchzusetzen, wird die Kommission daher Vertragsverletzungsverfahren ohne Rückgriff auf das EU-Pilot-Verfahren einleiten, es sei denn der Einsatz von EU-Pilot wird in einem bestimmten Fall als sinnvoll erachtet. Darüber hinaus verstärkte die Kommission ihre Sanktionsmaßnahmen nach Artikel 260 Absatz 3 AEUV für jene Fälle, in denen Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen zur Umsetzung einer im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens verabschiedeten Richtlinie nicht fristgerecht mitteilen.

Dieser strategischere Ansatz der Durchsetzung soll in Verbindung mit rechtzeitigen und wirksamen Maßnahmen der Kommission eine bessere Anwendung des EU-Rechts zum Nutzen aller sicherstellen.

METHODIK UND ERLÄUTERUNGEN

I. Jahresbericht

1. Aufdecken von Problemen

**Erste Grafik: Anzahl der Beschwerden (2012-2016)**

Diese Grafik zeigt die Gesamtzahl der Beschwerden, die von der Kommission in den Jahren 2012-2016 registriert wurden.

**Zweite Grafik: Zum Jahresende anhängige Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern**

Diese Grafik beginnt mit der Anzahl der aus dem Jahr 2015 übernommenen anhängigen Beschwerden (erste Säule). Die zweite Säule zeigt die Anzahl der im Jahr 2016 neu eingereichten Beschwerden. Die dritte Säule zeigt die Anzahl der Beschwerden, zu denen die Kommission im Jahr 2016 eine Entscheidung getroffen hat. Die vierte Säule zeigt die Anzahl der zum Jahresende 2016 anhängigen Beschwerden (Berechnung durch Addieren des ersten und zweiten und Abzug des dritten Werts).

**Dritte Grafik: Im Jahr 2016 neu eingereichte Beschwerden: hauptsächlich betroffene Politikbereiche<sup>140</sup>**

Diese Grafik zeigt, in welchen Politikbereichen im Jahr 2016 die meisten neuen Beschwerden registriert wurden.

2. EU-Pilot

**Erste Grafik: Anzahl der EU-Pilot-Vorgänge (2012-2016)**

Diese Grafik zeigt die Gesamtanzahl der EU-Pilot-Vorgänge, die von der Kommission in den Jahren 2012-2016 eröffnet wurden.

**Zweite Grafik: Anhängige EU-Pilot-Vorgänge zum Jahresende**

Diese Grafik beginnt mit der Anzahl der aus dem Jahr 2015 übernommenen anhängigen EU-Pilot-Vorgänge (erste Säule). Die zweite Säule zeigt die Anzahl der im Jahr 2016 neu eröffneten EU-Pilot-Vorgänge. Die dritte Säule zeigt die Anzahl der Vorgänge, zu denen die Kommission im Jahr 2016 eine Entscheidung getroffen hat. Die vierte Säule zeigt die Anzahl der zum Jahresende 2016 anhängigen EU-Pilot-Vorgänge (Berechnung durch Addieren des ersten und zweiten und Abzug des dritten Werts).

**Dritte Grafik: Im Jahr 2016 eröffnete EU-Pilot-Vorgänge: wichtigste Politikbereiche**

Diese Grafik zeigt, in welchen Politikbereichen 2016 die meisten neuen EU-Pilot-Vorgänge eröffnet wurden.

---

<sup>140</sup> Die im Hauptbericht und in den Abschnitten über die Mitgliedstaaten genannten Daten über die Politikbereiche basieren auf den Informationen, die in der zentralen Datenbank der Europäischen Kommission über Vertragsverletzungen verfügbar sind. Die Politikbereiche werden wie folgt bezeichnet: Landwirtschaft und ländliche Entwicklung; Haushalt; Klimapolitik; Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien; Wettbewerb; Bildung und Kultur; Wirtschaft und Finanzen; Finanzstabilität und Kapitalmarktunion; Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen; Beschäftigung; Energie; Umwelt; Migration und Inneres; Justiz und Verbraucher; maritime Angelegenheiten und Fischerei; Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU; Mobilität und Verkehr; Regionalpolitik; Gesundheit und Lebensmittelsicherheit; Steuern und Zollunion; Handel.

#### **Vierte Grafik: EU-Pilot-Vorgänge: Durchschnittliche Problemlösungsrate EU (2012-2016)**

Diese Grafik zeigt die Gesamtanzahl der EU-Pilot-Vorgänge, die von der Kommission in den vergangenen vier Jahren ohne Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens abgeschlossen wurden.

#### **Fünfte Grafik EU-Pilot-Vorgänge: Problemlösungsrate gegenüber der Anzahl der im Jahr 2016 bearbeiteten Vorgänge**

Die Grafik zeigt die Problemlösungsrate, d. h. den Anteil der Vorgänge, die von der Kommission im Jahr 2016 ohne Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens abgeschlossen werden konnten.

#### **Sechste Grafik: EU-Pilot-Vorgänge: Reaktionszeiten der Mitgliedstaaten im Jahr 2016 (in Tagen)**

Diese Grafik zeigt die durchschnittliche Reaktionszeit der einzelnen Mitgliedstaaten in EU-Pilot-Verfahren im Jahr 2016.

### **3. Vertragsverletzungsverfahren**

#### **Erste Grafik: Neue Vertragsverletzungsverfahren zum 31. Dezember 2016**

Diese Grafik zeigt die Anzahl der im Jahr 2016 neu eröffneten Vertragsverletzungsverfahren nach Mitgliedstaaten.

#### **Zweite Grafik: Im Jahr 2016 neu eröffnete Vertragsverletzungsverfahren: wichtigste Politikbereiche**

Diese Grafik zeigt die Politikbereiche, in denen 2016 die meisten neuen Vertragsverletzungsverfahren eröffnet wurden.

#### **Dritte Grafik: An die Mitgliedstaaten übermittelte mit Gründen versehene Stellungnahmen 2016**

Diese Grafik zeigt die Anzahl der 2016 an die Mitgliedstaaten übermittelten mit Gründen versehenen Stellungnahmen.

#### **Vierte Grafik: Zum Jahresende anhängige Vertragsverletzungsverfahren (2012-2016)**

Diese Grafik zeigt die Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren, die in den einzelnen Jahren von 2012 bis 2016 zum 31. Dezember anhängig waren.

#### **Fünfte Grafik: Zum 31. Dezember 2016 anhängige Vertragsverletzungsverfahren**

Diese Zahlen geben alle Verfahren wieder, die die Kommission durch ein Aufforderungsschreiben nach Artikel 258 AEUV in Bezug auf einzelne Mitgliedstaaten eröffnet hat. Berücksichtigt sind Schreiben, die im Jahr 2016 oder davor übermittelt wurden, unabhängig von der Phase, die die Fälle erreicht haben. Es werden nur Fälle berücksichtigt, die noch nicht durch eine förmliche Entscheidung abgeschlossen sind. Für jeden Mitgliedstaat unterscheidet die Grafik zwischen Verfahren wegen inkorrektter Umsetzung und/oder falscher Anwendung von EU-Recht einerseits und Verfahren wegen verspäteter Umsetzung andererseits.

Dementsprechend enthalten die Zahlen alle Fälle, für die am 31. Dezember 2016 Folgendes zutrifft:

Sie befanden sich im Vorfahren (Aufforderungsschreiben, mit Gründen versehene Stellungnahme oder Entscheidung über die Anrufung des Gerichtshofs gemäß Artikel 258 AEUV).

Sie waren gemäß Artikel 258 AEUV oder Artikel 260 Absatz 3 AEUV vor dem Gerichtshof anhängig.

Der Gerichtshof hatte entschieden, aber die Kommission konnte noch nicht bestätigen, dass der Mitgliedstaat das Urteil ordnungsgemäß umgesetzt hatte.

Sie befanden sich im zweiten Vorverfahren (Aufforderungsschreiben oder Entscheidung über die Anrufung gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV).

Sie waren aufgrund einer zweiten Anrufung beim Gerichtshof anhängig.

Der Gerichtshof hatte zum zweiten Mal entschieden, aber die Kommission konnte noch nicht bestätigen, dass der Mitgliedstaat das zweite Urteil ordnungsgemäß umgesetzt hatte.

*Nicht* enthalten sind in dieser Zahl u .a. die anhängigen EU-Pilot-Vorgänge. Nicht enthalten sind auch EU-Pilot-Vorgänge, bei denen die Kommission die Antwort der Mitgliedstaaten abgelehnt, aber noch kein Aufforderungsschreiben nach Artikel 258 AEUV übermittelt hatte.

#### **Sechste Grafik: Ende 2016 anhängige Vertragsverletzungsverfahren: Politikbereiche**

Diese Grafik zeigt die Aufschlüsselung der zum 31. Dezember 2016 anhängigen Vertragsverletzungsverfahren nach Politikbereichen.

#### **4. Umsetzung von Richtlinien**

##### **Erste Grafik: Richtlinien und Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung**

Diese Grafik zeigt, wie viele Richtlinien in den Jahren 2012-2016 umzusetzen waren und wie viele neue Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung in diesem Zeitraum eröffnet wurden.

##### **Zweite Grafik: Zum Jahresende anhängige Vertragsverletzungsfälle wegen verspäteter Umsetzung**

Diese Grafik beginnt mit der Anzahl der aus dem Jahr 2015 übernommenen Verfahren wegen verspäteter Umsetzung (erste Säule). Die zweite Säule zeigt die Anzahl der im Jahr 2016 neu registrierten Verfahren wegen verspäteter Umsetzung. Die dritte Säule zeigt die Anzahl der Beschwerden, zu denen die Kommission im Jahr 2016 eine Entscheidung getroffen hat. Die vierte Säule zeigt die Anzahl der zum Jahresende 2016 anhängigen Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung (Berechnung durch Addieren des ersten und zweiten und Abzug des dritten Werts).

##### **Dritte Grafik: Anhängige Vertragsverletzungsfälle wegen verspäteter Umsetzung zum 31. Dezember 2016**

Diese Grafik zeigt die Anzahl der zum 31. Dezember 2016 anhängigen Vertragsverletzungsfälle wegen verspäteter Umsetzung nach Mitgliedstaat ohne Berücksichtigung des Jahres, in dem das Verfahren eröffnet wurde.

##### **Vierte Grafik: Neue Vertragsverletzungsfälle wegen verspäteter Umsetzung**

Diese Zahl stellt die Anzahl der an die einzelnen Mitgliedstaaten übermittelten Aufforderungsschreiben gemäß Artikel 258 AEUV für eine nicht oder nur teilweise erfolgte Mitteilung der einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen im Jahr 2016 dar. Diese Zahl ist bereits in der Gesamtzahl der im Jahr 2016 in Bezug auf den Mitgliedstaat neu eröffneten Vertragsverletzungsverfahren enthalten, und sollte daher *nicht* mit der in der ersten Grafik der allgemeinen Statistik genannten Zahl addiert werden.

Es ist zu beachten, dass nicht unbedingt alle diese neuen Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung zum 31. Dezember 2016 noch anhängig waren. Wenn die Kommission zum Beispiel im März 2016 durch ein Aufforderungsschreiben ein Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung eröffnet hat, so fällt dieses unter die neuen Vertragsverletzungsverfahren, auch wenn der Fall von der Kommission im Oktober 2016 abgeschlossen wurde, weil der Mitgliedstaat ihr die vollständige Umsetzung mitgeteilt hat.

##### **Fünfte Grafik: Neu eröffnete Vertragsverletzungsfälle wegen verspäteter Umsetzung im Jahr 2016: wichtigste Politikbereiche**

Diese Grafik zeigt die Politikbereiche, in denen 2016 die meisten Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung eröffnet wurden.