

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 3.3.2010
KOM(2010) 70 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

EVALUIERUNGSBERICHT ZUM PROJEKT „EU-PILOT“

{SEK(2010) 182}

BERICHT DER KOMMISSION

EVALUIERUNGSBERICHT ZUM PROJEKT „EU-PILOT“

1. EINLEITUNG

Gemäß den Verträgen sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig für die Anwendung des EU-Rechts. Es liegt in der Zuständigkeit und Verantwortung der Kommission als Hüterin der Verträge, die korrekte Anwendung des EU-Rechts sicherzustellen. Aufgrund des Umfangs des EU-*Acquis* und der Größe der EU werden viele Fragen und Anliegen von Bürgern, Interessengruppen der Zivilgesellschaft und Unternehmen vorgebracht. Damit das Recht korrekt verstanden und angewendet werden kann, muss auf diese Fragen und Anliegen eingegangen werden. Etwaige Probleme bei der Anwendung des EU-Rechts sind so rasch und wirksam wie möglich zu beheben.

Diese Sicherstellung des korrekten Verständnisses und der korrekten Anwendung des Rechts setzte schon immer das gemeinsame Bemühen der Kommissionsdienststellen und der Behörden der Mitgliedstaaten voraus, aktuelle Probleme festzustellen, die Rechts- und Sachlage zu klären, Lösungen zu finden und Fragen zu beantworten. Zu diesem Zweck gab es im Laufe der Zeit verschiedene Formen des Kontakts. Gleichwohl gibt es keine allgemeingültige Struktur, keine systematische Verpflichtung und keine Instrumente zur Messung der Effizienz und der Fortschritte dieser Arbeit.

In ihrer Mitteilung „Ein Europa der Ergebnisse - Anwendung des Gemeinschaftsrechts“¹ schlug die Kommission die Einführung eines Projekts vor, um ein stärkeres Engagement und eine engere Zusammenarbeit und Partnerschaft zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu testen. Hierin wurde ein neues gemeinsames Engagement seitens der Kommission und der Behörden der Mitgliedstaaten nahegelegt, um die Möglichkeit zu testen, enger und kohärenter zusammenzuarbeiten, um schnellere und bessere Antworten auf die Fragen und Lösungen für Probleme anzubieten. Mithilfe dieser Arbeitsmethode sollten Verstöße gegen das EU-Recht nach Möglichkeit in einem frühen Stadium korrigiert werden, ohne auf Vertragsverletzungsverfahren zurückgreifen zu müssen. Das Projekt wird daher nicht angewendet, um ein Problem zu behandeln, zu dem durch die Versendung eines Fristsetzungsschreibens nach Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV – Ex-Artikel 226 EG-Vertrag) ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurde, oder um ein Urteil des Gerichtshofs über das Vorliegen einer Zuwiderhandlung weiterzuverfolgen.

Zur Kommunikation zwischen den Kommissionsdienststellen und den Behörden der Mitgliedstaaten wurde eine vertrauliche Online-Datenbank eingerichtet. Ein neues Kontaktnetz soll dafür sorgen, dass eingespeiste Dossiers ihren Bestimmungsort erreichen, Fortschritte verfolgt werden, und dass das System effizient und konstruktiv genutzt wird. Somit können alle Aspekte der Rechts- und Sachlage auf EU- und einzelstaatlicher Ebene geklärt, eindeutige und angemessene Schlussfolgerungen gezogen, Bürger und Unternehmen

¹ KOM(2007) 502, Abschnitt 2.2 „Verbesserung der Arbeitsmethodik“, S. 8

informiert, und Problemlösungen gefunden werden, wobei die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften gewährleistet wird.

Dieses Projekt namens „EU-Pilot“ läuft seit Mitte April 2008 unter Beteiligung von fünfzehn freiwilligen Mitgliedstaaten: Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Italien, Litauen, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Vereinigtes Königreich.

Die Kommission hat eine Bewertung der Projektdurchführung nach dem ersten Jahr vorgeschlagen. Das vorliegende Schriftstück enthält den Evaluierungsbericht über die Funktionsweise des Systems bis Anfang Februar 2010.

2. INFORMATIONEN ÜBER DIE ARBEITSWEISE VON „EU-PILOT“

Bis Anfang Februar 2010 wurden 723 Dossiers in EU-Pilot eingegeben. Hiervon haben 424 das gesamte EU-Pilot-System durchlaufen. Dies ist eine ausreichende Grundlage für eine erste Bewertung der Funktionsweise von EU-Pilot.

Bei über 60 % der Dossiers handelt es sich um Beschwerden, während über 20 % Anfragen und nahezu 20 % Dossiers sind, die von der Kommission selbst erstellt wurden. Von den Beschwerden und Anfragen stammen 43 % von Bürgern und 36 % von Unternehmen bzw. Einrichtungen der Zivilgesellschaft. Der Gegenstand der Dossiers bestätigt bisherige Erfahrungen mit dem Umfang der auftretenden Fragen und Probleme in den verschiedenen Bereichen des EU-Rechts: 36% zum Thema Umwelt, 21 % Binnenmarkt, 8 % Steuern, 7 % Beschäftigung, Arbeitsrecht und soziale Sicherheit, 6 % Justiz, Freiheit und Sicherheit, 5 % Unternehmen, 4 % Gesundheit und Verbraucherschutz sowie 4 % Landwirtschaft.

Es versteht sich von selbst, dass größere Mitgliedstaaten aufgrund größerer Bevölkerungszahlen sowie einer höheren Anzahl an Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Interessen mehr Dossiers erhalten. Einige Mitgliedstaaten haben bislang nur eine geringe Anzahl Dossiers bearbeitet. Die bisher von den Mitgliedstaaten erhaltenen Rückmeldungen waren überwiegend positiv. Die Mitgliedstaaten würdigten insbesondere den Beitrag, den EU-Pilot zur Verbesserung der Kommunikation mit der Kommission und somit zu einer schnelleren und angemesseneren Reaktion auf Anfragen und Beschwerden leisten kann. Gleichzeitig wiesen die Mitgliedstaaten auf die Notwendigkeit einer weiteren Verbesserung der konkreten Funktionsweise des Systems (beispielsweise durch die klare Festlegung des Geltungsbereichs und der Regeln für den Umgang der Kommission mit den Dossiers) hin.

Insgesamt ist die Kommission der Ansicht, dass die in der überwiegenden Mehrheit dieser Dossiers aufgeworfenen Fragen aufgrund ihrer inhaltlichen Relevanz eine Antwort verdient haben. Bei der ersten Bewertung war die Erfolgsquote hoch, denn nach Auffassung der Kommissionsdienststellen waren 85 % der von den Mitgliedstaaten übermittelten Antworten akzeptabel, so dass die jeweilige Akte geschlossen werden konnte. Einige Dossiers sind bis in die Vertragsverletzungsphase gelangt, so dass Anfang Februar 40 Vertragsverletzungsverfahren entweder bereits eingeleitet waren oder nach einer Bearbeitung im Rahmen von EU-Pilot vorbereitet wurden. Die Bearbeitung der eingegangenen Dossiers wurde von den Mitgliedstaaten nur in sehr seltenen Fällen abgelehnt (3 %), meistens aufgrund unzureichender Informationen seitens des Beschwerdeführers. Auf nahezu 67% der Dossiers reagierten die Mitgliedstaaten innerhalb von zehn Wochen, im Durchschnitt in 73 Tagen. Auch wenn für die Arbeit der Kommissionsdienststellen im

Nachgang zu den Antworten der Mitgliedstaaten kein Zeitplan vorgegeben war, wurden 40 % innerhalb weiterer zehn Wochen abgeschlossen, im Durchschnitt in 109 Tagen.

Der erste Eindruck der Kommission von der Funktionsweise von EU-Pilot und der Art und Weise, in der die meisten Dossiers bearbeitet wurden, ist positiv. EU-Pilot hat einen ersten positiven Beitrag zur Zusammenarbeit zwischen Kommission und Mitgliedstaaten im Bemühen um Ergebnisse zu Fragen der Anwendung des EU-Rechts innerhalb angemessener Fristen geleistet. Gleichzeitig konnte die Effizienz des Systems durch eine intensivere Kommunikation und Zusammenarbeit bei einzelnen Dossiers sowie durch eine Verkürzung der durchschnittlichen Bearbeitungszeit weiter erhöht werden.

3. WEITERE ANALYSE UND ENTWICKLUNG VON EU-PILOT

Die Kommissionsdienststellen und die Behörden der Mitgliedstaaten haben eine klare Vorstellung von der technischen Plattform und setzen sie wirksam ein. Einiges kann jedoch geklärt und verbessert werden, um sie noch einfacher nutzen zu können. Viele Entwicklungen sind bereits geplant.

Die Art der im Rahmen von EU-Pilot eingereichten Dossiers wird in der Regel als relevant für den Anwendungsbereich von EU-Pilot angesehen und verweist auf Themen, die Aufmerksamkeit verdienen. Da das Projekt im Wesentlichen für die Behandlung der von Bürgern, Unternehmen und Interessengruppen der Zivilgesellschaft gestellten Fragen konzipiert wurde, war einigen Mitgliedstaaten am Anfang nicht klar, dass es auch für von den Kommissionsdienststellen eingebrachte Dossiers gilt. Allerdings wurde dieses Thema diskutiert, wobei eine große Einigkeit über die Vorteile der Anwendung des Systems auf alle derartigen Formen der Kommunikation zwischen den Dienststellen der Kommission und den Behörden der Mitgliedstaaten erzielt wurde. In besonders komplexen Fällen könnten Sachverständigentreffen den Austausch im Rahmen von EU-Pilot ergänzen.

Bestätigt wurde die Bedeutung eines konsequenteren Einsatzes von EU-Pilot durch die Kommissionsdienststellen. Unbeschadet sonstiger durch EU-Recht eingesetzter Mechanismen bedeutet dies, dass alle Dossiers in EU-Pilot eingegeben werden sollten, damit die faktische oder rechtliche Position geklärt werden kann. Erfordert allerdings die Dringlichkeit die umgehende Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens, können Ausnahmen genehmigt werden. In vielen Fällen gewährleistet dies, dass Fragen schneller beantwortet oder Lösungen zu einem Problem schneller gefunden werden als im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren und sorgt dadurch für einen verbesserten Informationsaustausch und eine bessere Weiterverfolgung der Dossiers. Für Fälle, in denen die Kommissionsdienststellen wie momentan der Auffassung sind, dass es sinnvoll ist, ein Verwaltungsschreiben zu versenden, bevor ein formaler Schritt unternommen wird, halten sie einen Vordruck bereit, der im Rahmen von EU-Pilot auszufüllen und über das System als alleinigen Informationsträger zurückzusenden ist. Dies würde die gängige Praxis der Kommissionsdienststellen, Verwaltungsschreiben zu versenden, ersetzen und einen konsequenteren und generelleren Rückgriff auf EU-Pilot gewährleisten. Hierdurch wäre zumindest ein kurzer Zeitraum der Konsultation mit den Behörden der Mitgliedstaaten gegeben, um schneller als im Zuge eines Vertragsverletzungsverfahrens zu einer konstruktiven Lösung zu gelangen. Der Einsatz von EU-Pilot schließt nicht aus, je nach Ermessen zusätzliche Kontakte zu nutzen, um weitere Folgemaßnahmen zu Dossiers im Rahmen von EU-Pilot sicherzustellen. EU-Pilot gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten

zumindest konsequent über die mögliche Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren informiert werden, ohne dass es zwangsläufig zu Verzögerungen bei der Einleitung dieser Verfahren kommt. Dies wäre die Regel, es sei denn, die Dringlichkeit erfordert unmittelbare formale Schritte, was die dauerhafte gegenseitige Verpflichtung, die frühestmögliche Lösung aller Probleme in jeder Phase des Verfahrens zu suchen, bestätigt, um die korrekte Anwendung des EU-Rechts zu stärken. Dies wäre von Vorteil für die Bürger und würde sowohl den Behörden der Mitgliedstaaten als auch den Kommissionsdienststellen ermöglichen, ihre Arbeit kohärenter und effizienter zu organisieren.

Die Dienststellen der Kommission setzen sich außerdem dafür ein, dass die im Rahmen von EU-Pilot angesprochenen Probleme stets auf der Grundlage der prägnantesten Erklärung der Probleme dargelegt werden, was zeigt, wie viel Interesse und Bedeutung die Kommission den Fragen der Bürger beimisst. Dies erleichtert die Arbeit der Behörden der Mitgliedstaaten, die ebenfalls gehalten sind, in ihren Antworten überzeugende Erklärungen und gezielte Lösungen anzubieten. Die Behörden der Mitgliedstaaten sind verpflichtet sicherzustellen, dass die aufgeworfenen Fragen gezielt beantwortet werden.

Es stellte sich die Frage, welche Sprachen für die Kommunikation mit den Mitgliedstaaten und mit den Bürgern, Unternehmen oder betreffenden Interessengruppen der Zivilgesellschaft verwendet werden sollten. Es wird festgestellt, dass Übersetzungen im Laufe des Verfahrens notwendig sein können. Die Kommission hat zu gewährleisten, dass das System so effizient wie möglich arbeitet, wobei die einschlägigen Vorschriften und Verfahren sowie die unterschiedliche Verwendung möglicher Sprachen je nach Verwaltungskontext zu berücksichtigen sind. Die Kommission sorgt für Übersetzungen für ihre eigenen Zwecke und erforderlichenfalls zur Unterstützung der Arbeit des Mitgliedstaats.

EU-Pilot sieht die direkte Mitteilung der Antworten der Behörde eines Mitgliedstaats an den Endadressaten vor, wenn dadurch die Bearbeitung der Dossiers je nach Kontext und Fragestellung vereinfacht und verkürzt werden kann. Darüber hinaus sind einige Mitgliedstaaten der Auffassung, dass es generell besser ist, wenn die Kommission Schreiben beantwortet, die ohnehin in erster Linie an sie gerichtet wurden. Damit ist auch sichergestellt, dass der Korrespondent alle Elemente der Antwort, sowohl die von den Kommissionsdienststellen als auch die von den Behörden der Mitgliedstaaten bereitgestellten, gleichzeitig erhält. Daher kann die Antwort an den Korrespondenten über die Kommissionsdienststellen erfolgen, es sei denn, der Mitgliedstaat hält eine direkte Reaktion für angemessen. In jedem Fall erhält der Korrespondent immer eine Evaluierung der Antwort der Behörde des Mitgliedstaats durch die Kommissionsdienststellen.

Bei dieser ersten Bewertung der Funktionsweise von EU-Pilot wurde ein erster Versuch unternommen, die Dossiers nach ihrem Inhalt zu kategorisieren. Dadurch soll festgestellt werden, ob verschiedene Arten von Dossiers unterschiedlich bearbeitet werden müssen, und ob eine Standard-Methode entwickelt werden kann, um zu ermitteln, wie viel Zeit für die Bearbeitung verschiedener Arten von Fragen angemessen erscheint. Die weitere Prüfung dieser Frage wird Teil der laufenden Projektarbeiten sein. Diese Dossiers betreffen schätzungsweise zu 60 % ein praktisches Problem eines Bürgers oder eines Unternehmens mit der Anwendung des EU-Rechts, zu 25 % einen möglichen Verstoß gegen das EU-Recht, zu 15 % beziehen Fragen zu Themen im Zusammenhang mit der Ausübung der Rechte im Rahmen des EU-Rechts, und bei 2 % handelt es sich um das einfache Einholen von Auskünften oder Erklärungen.

Die für die Antworten im Rahmen von EU-Pilot gesetzte Zehn-Wochen-Frist wird als allgemeiner Hinweis für die Bearbeitung der Antworten durch die Behörden der Mitgliedstaaten angesehen. Die Art des angesprochenen Problems und die dadurch erforderlichen Maßnahmen können nämlich sehr vielfältig sein, wie der sehr unterschiedliche Zeitaufwand für die verschiedenen Dossiers, die das System durchlaufen haben, gezeigt hat. Viele Fragen dürften sehr viel schneller als innerhalb von zehn Wochen beantwortet werden, während andere womöglich mehr Zeit benötigen. Bisweilen erbitten die Kommissionsdienststellen eine Antwort in weniger als zehn Wochen. Dies muss allerdings im Antrag begründet werden. Die Verfahrensdauer wird an der Zehn-Wochen-Vorgabe gemessen. Die Zeit, die die Kommissionsdienststellen für die Bewertung der Antworten und die Übermittlung des Ergebnisses an den Endadressaten benötigen, ist ein wichtiges Element für die Schnelligkeit, mit der die Dossiers bearbeitet werden. Dies gilt umso mehr, wenn die Kommissionsdienststellen dem Endadressaten die Antwort des Mitgliedstaats und ihre eigene Bewertung übermitteln. Ein Richtwert von zehn Wochen für die Beurteilung der Antworten des Mitgliedstaats durch die Kommissionsdienststellen wird daher auf derselben Grundlage wie vorstehend für die Mitgliedstaaten beschrieben als allgemeine Orientierung festgelegt. Durch die Einhaltung dieser Frist wird sichergestellt, dass der erste formale Schritt bei der Bearbeitung dieser Dossiers, d. h. entweder das Versenden eines Fristsetzungsschreibens oder die Schließung der Akte, häufig innerhalb von sechs Monaten erfolgen kann, also deutlich eher als innerhalb der bislang geltenden Frist von zwölf Monaten für die Erstbehandlung von Beschwerden im Vorfeld der Versendung eines Fristsetzungsschreibens oder der Schließung der Akte.

Insgesamt haben die Behörden der Mitgliedstaaten und die Kommissionsdienststellen viel Zeit und Mühe investiert, um dieses Projekt auf die Beine zu stellen und seine Inbetriebnahme sicherzustellen. Sowohl bilateral als auch kollektiv war die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und den Kommissionsdienststellen dabei sehr eng. Große Aufmerksamkeit wurde der Überprüfung der Fortschritte, dem Fortgang der Dossiers und der allgemeinen Funktionsweise des Systems gewidmet. Zahlreiche Teilnehmer sprachen sich für eine Fortführung und Vertiefung dieser Arbeitsmethode sowie für eine Einbeziehung weiterer Mitgliedstaaten aus.

4. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Evaluierung der Funktionsweise von EU-Pilot durch die Kommission hat bislang Folgendes gezeigt:

- Die Anlaufphase von EU-Pilot wurde erfolgreich abgeschlossen, und das Projekt leistet allmählich einen positiven Beitrag zur Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den teilnehmenden Mitgliedstaaten bei der Beantwortung von Anfragen und bei der Lösung von Problemen von Bürgern, Unternehmen und Interessengruppen der Zivilgesellschaft;
- Eine wichtige Errungenschaft von EU-Pilot ist es, ein aktives Netzwerk von Kontaktstellen in Kommissionsdienststellen und nationalen Behörden eingerichtet zu haben. Dies fördert die Überwachung der Bearbeitung von Anfragen und Beschwerden und stärkt die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten;
- Ein offenes und kooperatives Klima zwischen den Kommissionsdienststellen und den Behörden der beteiligten Mitgliedstaaten wurde bei der Entwicklung des Projekts und in seiner ersten Betriebsphase deutlich;
- Auch wenn anfängliche positive Ergebnisse zu verzeichnen sind, können viele Aspekte weiterentwickelt werden, um die Funktionsweise des Systems und das Verständnis zwischen den Kommissionsdienststellen und den teilnehmenden Mitgliedstaaten zu verbessern und die Bearbeitung der Dossiers und der erzielten Ergebnisse zu beschleunigen;
- Die Kommission und die teilnehmenden Mitgliedstaaten sind entschlossen, die Bearbeitung der Dossiers und die Arbeitsmethoden im Rahmen von EU-Pilot weiter zu verbessern; sowie
- Möglichst viele Mitgliedstaaten sollten sich an EU-Pilot und seiner Entwicklung beteiligen, um seine Anwendung zu erweitern und zu vertiefen.

Die Kommission möchte jene Mitgliedstaaten, die sich noch nicht an EU-Pilot beteiligen, auffordern, dem Projekt beizutreten, seine Anwendung zu erweitern, seine Auswirkungen auszudehnen und seine weitere Entwicklung zu fördern.

Eine weitere Bewertung der Funktionsweise von EU-Pilot ist für 2011 vorgesehen.