

**Bericht des MLUR zu Vertragsverletzungsverfahren durch die EU
EU- Zwangsgeld und Pauschalbetrag bei nicht rechtzeitiger Umsetzung von EU-
Richtlinien**

Mitteilung der Kommission : Anwendung von Artikel 228 EG-Vertrag
Commission Communication SEC(2005)1658 „Application of Article 228 of the
EC Treaty“

Die EU-Kommission (KOM) als Hüterin der Verträge hat die Einhaltung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten zu überwachen. Ist sie der Auffassung, dass ein Mitgliedsstaat seiner gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung nicht nachgekommen ist, hat sie den Mitgliedstaat anzuhalten, dem Gemeinschaftsrecht so rasch wie möglich zu entsprechen.

Vorverfahren

Zu diesem Zweck nimmt die KOM zunächst informell mit dem Mitgliedstaat Kontakt auf und versucht, den Sachverhalt gütlich zu klären (Anhörung des Mitgliedstaates).

Stufe 1 : Sog. erstes Vertragsverletzungsverfahren (aus Art. 226 EG-Vertrag)

Wenn die Anhörung erfolglos war, beschließt die Kommission die förmliche Eröffnung des Vorverfahrens.

Stufe 1.1 Mahnschreiben

Die KOM teilt dem Mitgliedstaat in einem Mahnschreiben die Einleitung des Verfahrens mit. Sie schildert die Tatsachen, die nach ihrer Ansicht den Vertragsverstoß begründen, und nennt die verletzten Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts. Sie fordert den Mitgliedstaat auf, sich schriftlich innerhalb einer bestimmten Frist, in der Regel zwei Monate, zu äußern.

Stufe 1.2 Mit Gründen versehene Stellungnahme

Falls der Mitgliedstaat nicht antwortet oder die KOM auch nach der Äußerung des Mitgliedstaates noch von einem Vertragsverstoß überzeugt ist, erläutert sie in einer mit Gründen versehenen Stellungnahme, weshalb ihrer Ansicht nach eine Vertragsverletzung vorliegt. Sie fordert den Mitgliedstaat auf, innerhalb einer zweiten, letzten Frist, die wiederum in der Regel zwei Monate beträgt, den vertragswidrigen Zustand zu beenden und der KOM die dazu ergriffenen Maßnahmen mitzuteilen.

Stufe 1.3 Klageerhebung und Feststellungsurteil des EuGH

Kommt der Mitgliedstaat der Aufforderung der KOM innerhalb der Frist nicht nach, kann die KOM die Anrufung des EuGH beschließen. Das Klageverfahren wird durch Einreichung einer Klageschrift beim EuGH eröffnet.

Der EuGH prüft und stellt in einem Feststellungsurteil fest, ob der Mitgliedstaat tatsächlich gegen eine Verpflichtung aus dem Gemeinschaftsrecht verstoßen hat¹.

Verurteilt wird immer der Mitgliedstaat, vertreten durch seine Regierung, selbst wenn z.B. ein Bundesland eine Richtlinie nicht oder nicht vollständig umgesetzt und dadurch das Gemeinschaftsrecht verletzt hat.

Das Urteil ist nicht vollstreckbar. Der Mitgliedstaat muss von sich aus den festgestellten Verstoß unverzüglich mit Wirkung für die Zukunft abstellen (Art. 228 Abs. 1 EG-Vertrag).

Stufe 2 Zweites Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 228 EG-Vertrag

Das sog. „Zweitverfahren“ ähnelt dem ersten im Ablauf.

Stufe 2.1 Mahnschreiben

Ergreift der Mitgliedstaat nicht die Maßnahmen, die sich aus dem Urteil ergeben, wird die KOM ihn mahnen und Gelegenheit zur Äußerung geben.

Stufe 2.2 Mit Gründen versehene Stellungnahme

Bei anhaltender Vertragsverletzung setzt die KOM in einer begründeten Stellungnahme eine Frist von in der Regel zwei Monaten zur Befolgung des Urteils des EuGH (Art. 228 Abs. 2 Unterabsatz 1, S. 1 EG-Vertrag).

Stufe 2.3 Klageerhebung und Feststellungsurteil des EuGH

Verstreicht auch diese Frist, ruft die KOM den EuGH an und beantragt die Festsetzung eines Pauschalbetrages und/oder eines Zwangsgeldes (Art. 228 Abs. 2 Unterabsatz 2, S. 1 und 2 EGV).

Der EuGH ist an den Vorschlag der KOM nicht gebunden. Zwangsgeld und Pauschalbetrag können nebeneinander für den gleichen Verstoß verhängt werden.

¹ Hinweis: Sofern die Rechtslage klar ist, kann nach Auffassung der Bundesregierung der Zeitraum zwischen Klageerhebung und Verurteilung nicht mehr als ein Jahr betragen.

Praxis der Verfahren

Die KOM als Hüterin der Verträge hat auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 12.7.2005 Rs C-304/02 KOM gegen F) entschieden, ihre bisherige Praxis zu ändern, um die Mitgliedstaaten zur schnellstmöglichen Herstellung eines rechtmäßigen Zustands anzuhalten. Bisher hatte die KOM nur die Verhängung eines Zwangsgeldes beantragt („Beugemittel wie LVwG“); dies wurde fällig für jeden Tag der Nichtbefolgung **ab der zweiten** Verurteilung d.h. der Mitgliedstaat konnte die Nichtbefolgung des ersten Urteils aus Art. 226 EGV bis zum Zeitpunkt der Verurteilung im Zweitverfahren aus Art. 228 EGV sanktionslos fortsetzen.

Nachdem der EuGH mit seinem o.a. Urteil festgestellt hat, dass beide finanzielle Sanktionen für den gleichen Verstoß verhängt werden können, hat die KOM angekündigt², dass sie zukünftig stets zweistufig vorgehen wird und folgende Sanktionen vorschlagen wird und zwar:

- einerseits als Instrument zur Herbeiführung einer rechtmäßigen Situation weiterhin das Zwangsgeld nutzen will jedoch mit erhöhten Tagessätzen³ **und**
- andererseits als Instrument zur Ahndung des bis dahin bereits eingetretenen Vertragsverstoßes **zusätzlich** die Festsetzung eines einmaligen Pauschalbetrages („Bußgeld“, berechnet aus der Wirtschaftskraft).
- Zudem wird die KOM (**anders als bisher !**) die Klage nach Art 228 EG-V nicht mehr allein deshalb zurückziehen, weil ein Mitgliedstaat nach der Anrufung des Gerichtshofs und vor Ergehen des Urteils nach Art 228 EG-V den Verstoß abstellt. Damit wird die Verhängung eines Zwangsgeldes gegenstandslos, nicht aber ein Pauschalgeld zur Ahndung der Dauer des Verstoßes⁴.

Dieses Verfahren erhöht den Zeitdruck bei der Umsetzung des EG-Rechts beträchtlich, denn im Ergebnis stehen rund zwei Jahre weniger Zeit zur Abstellung eines Vertragsverstoßes zur Verfügung als bisher, bevor es zu finanziellen Sanktionen kommen kann.

² Mitteilung Kom vom 13. Dezember 2005 SEC(2005)1658

³ Anhebung von bisher maximal 792.000 € auf jetzt 914.000 € pro Tag der Säumnis zwischen der zweiten Verurteilung und der Befolgung des Urteils

⁴ Abschnitt II Zif. 11 der o.a. Mitteilung der Kom

Höhe des Zwangsgeldes

Das **Zwangsgeld** wird gerechnet ab dem Tag, an dem das zweite Urteil des EuGH (nach Art 228 EG-V) dem Mitgliedstaat zugestellt wird.

Der Tagessatz wird wie folgt berechnet :

- Multiplikation eines einheitlichen Grundbetrags mit einem Schwerekoeffizienten und einem Dauerkoeffizienten;
- Multiplikation des Ergebnisses mit einem festen Länderfaktor (Faktor n^5), der sowohl die Zahlungsfähigkeit als auch die Stimmenzahl des Mitgliedstaats im Rat berücksichtigt⁶.

Höhe des Pauschalbetrages

Bei der Festsetzung des **Pauschalbetrags** sollen zwei Methoden zur Anwendung kommen :

- ein fester Mindestpauschalbetrag (der für Deutschland auf 12,7 Mio € festgesetzt wurde, für DK z.B. 1,85 Mio €) und
- einem Berechnungsmodus, bei dem ein Tagessatz mit der Anzahl der Tage, an denen die Zuwiderhandlung nicht abgestellt ist, multipliziert wurde. Diese Berechnung erfolgt, wenn sich aus ihr ein höherer Betrag als der Mindestpauschalbetrag ergibt⁷.

⁵ Für Deutschland $n=25,4$; für DK z.B. nur 3,7, Abschnitt III Zif. 18.1 der Mitteilung der Kom

⁶ Abschnitt III der o.a. Mitteilung der Kom

⁷ Abschnitt III Zif. 19 f der o.a. Mitteilung der Kom

Anhang

Beispiele

Nach Mitteilung der KOM vom Dezember 2006 wurden beim EuGH folgende Strafzahlungen beantragt :

- gegen Italien wegen Verstößen gegen die Abfallrahmenrichtlinie durch illegale Deponien für gefährliche Abfälle:
Rodana: Pauschalbetrag 19 Mio. Euro und Zwangsgeld 192.844 Euro/Tag
Manfredonia: Pauschalbetrag 9,92 Mio. Euro und Zwangsgeld 85.708 Euro/ Tag
- gegen Frankreich wegen der mangelnden Umsetzung der Richtlinie über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt:
Pauschalbetrag 38 Mio. Euro und Zwangsgeld 366.744 Euro/ Tag

Vertragsverletzungsverfahren

Die Kommission hat am 12. Dezember 2006 über die Einleitung einiger Vertragsverletzungsverfahren informiert und zwar u.a. :

1. Vertragsverletzungsverfahren erste Stufe Art. 226 EG-V

- 1.1 **gegen Deutschland, Österreich, Belgien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und Portugal** wegen der **fehlerhaften Umsetzung der Richtlinie 1999/31/EG** des Rates vom 26. April 1999 **über Abfalldeponien** (erste schriftliche Mahnung).

Die Überprüfung der Umsetzung der Deponierichtlinie hat ergeben, dass in diesen sieben MS eine Reihe von Anforderungen der Richtlinie nicht vollständig in das nationale Recht umgesetzt worden sind (u.a. Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich, Deponieklassen, Anforderungen an vorhandene Abfalldeponien etc.)

Die Kommission rechnet im Zuge der Prüfung der nationalen Umsetzungs Vorschriften mit weiteren Vertragsverletzungsverfahren gegen andere MS.

- 1.2 **gegen Deutschland** wegen der **unvollständigen Übersendung der Fortschrittsberichte über die Begrenzung/ Reduzierung der Treibhausgasemissionen** (erste schriftliche Mahnung). Die Berichte waren nach der Entscheidung 280/2004/EG über einen Überwachungsmechanismus für Treibhausgasemissionen und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls bereits am 15. Januar 2006 vorzulegen.

Gleichfalls haben Frankreich, Polen und Slowenien eine erste schriftliche Mahnung erhalten. Estland, Luxemburg und Spanien wurde bereits eine letzte schriftliche Mahnung übermittelt.

- Österreich, Dänemark Ungarn und Italien haben ferner letzte schriftliche Mahnungen wegen der fehlenden Übermittlung der Nationalen Allokationspläne für die zweite Handelsperiode (2008-2012) nach der Emissionshandelsrichtlinie erhalten.
- 1.3 gegen Österreich wegen der fehlerhaften Umsetzung der Jagdbestimmungen der Vogelschutzrichtlinie (fehlerhafte Umsetzung der Vogelschutz-RL in Niederösterreich (erste schriftliche Mahnung)
 - 1.4 gegen Spanien wegen der fehlerhaften Umsetzung der Richtlinie 98/83/EG über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (erste schriftliche Mahnung)
 - 1.5 gegen Polen wegen der fehlerhaften Umsetzung der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie
 - Realisierung von 8 Straßenbauprojekten in Nordost-Polen, die (potentielle) FFH- und Vogelschutzgebiete beeinträchtigen (erste schriftliche Mahnung)
 - Meldung der Natura-2000-Flächen (letzte schriftliche Mahnung).
 - 1.6 gegen Griechenland wegen der fehlerhaften Umsetzung der Richtlinie 1999/32/EG über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe (letzte schriftliche Mahnung);
 - 1.7 gegen Griechenland wegen Verstößen gegen die Richtlinie 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser (letzte schriftliche Mahnung);
 - 1.8 gegen Spanien wegen der mangelnden Umsetzung der IVU-Richtlinie Anrufung des EuGH
 - 1.9 gegen Finnland, Schweden und Portugal wegen der fehlerhaften Umsetzung der Richtlinie 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser Anrufung des EuGH
- 2. Vertragsverletzungsverfahren zweite Stufe Art. 228 EG-V (Anrufung des EuGH zur Verhängung eines Pauschalbetrages und eines Zwangsgeldes) (Deutschland nicht berührt)**
- 2.1 Vertragsverletzungsverfahren wegen der fehlerhaften Umsetzung der Jagdbestimmungen der Vogelschutzrichtlinie
 - Spanien: Verfahren nach Art. 228 EG-V, weil es dem EuGH-Urteil (Rs. C-79/03) nicht nachgekommen ist (erste schriftliche Mahnung)
 - Italien: Anrufung des EuGH wegen Verstößen gegen die Vogelschutz-RL in Ligurien;
 - 2.2 gegen Griechenland, da es einem Urteil des EuGH (Rs. C-163/03) aus dem Jahre 2005 betreffend die Verschmutzung des Grundwassers durch gefährliche Stoffe in

der Region Thriassio Pedio nicht vollständig nachgekommen ist (erste schriftliche Mahnung)

2.3 gegen Spanien, da es folgenden Entscheidungen nicht nachgekommen ist

- EuGH-Urteil (Rs. C-332/04) zur Umsetzung der UVP-Richtlinie (erste schriftliche Mahnung)
- EuGH-Urteil (Rs. C-416/02) zur Umsetzung der Richtlinien 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen und 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser (erste schriftliche Mahnung);
- EuGH-Urteil (Rs. C-26/04) zur Umsetzung der Richtlinie 79/923/EWG über die Qualitätsforderungen an Muschelgewässer (erste schriftliche Mahnung);
- EuGH-Urteil (Rs. C-214/96) zur Umsetzung der Richtlinie 76/464/EWG betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in Gewässer (letzte schriftliche Mahnung).

2.4 Italien wegen Verstößen gegen die Abfallrahmenrichtlinie durch illegale Deponien für gefährliche Abfälle in Manfredonia und Rodano

Die Kommission beantragt beim EuGH folgende Strafzahlungen:

Rodana: Pauschalbetrag 19 Mio. Euro und Zwangsgeld 192.844 Euro/Tag

Manfredonia: Pauschalbetrag 9,92 Mio. Euro und Zwangsgeld 85.708 Euro/ Tag

2.5 Frankreich wegen der mangelnden Umsetzung der Richtlinie 2001/18/EG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt

Die Kommission beantragt beim EuGH :

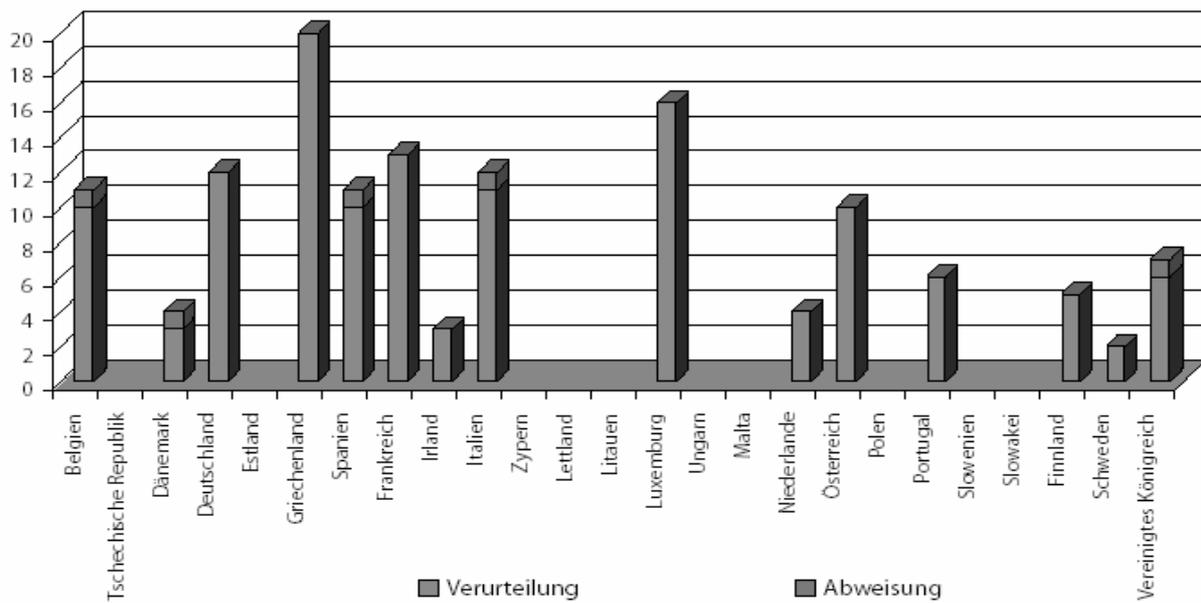
Pauschalbetrag 38 Mio. Euro und Zwangsgeld 366.744 Euro/ Tag.

Das Vertragsverletzungsverfahren in Zahlen

Die Gesamtzahl der von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren betrug 2653 in 2005.⁸ Die meisten offenen Fälle der Kommission sind im Bereich Umweltschutz zu verzeichnen, rund ein Viertel aller Verfahren. Beim EuGH wurden allein im Jahr 2005 insgesamt 170 neue Vertragsverletzungsverfahren anhängig, davon 13 gegen Deutschland. Der EuGH fällte 2005 131 Urteile zugunsten der Kommission oder eines klagenden Mitgliedstaates, davon 12 gegen Deutschland.⁹ Bislang gab es drei Verurteilungen gemäß Art. 228 EGV zu Zwangsgeld und Pauschalbeträgen.

⁸ Zahlen aus dem 23. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, KOM (2006), 416.

⁹ Zahlen aus dem Jahresbericht des EuGH:
(<http://www.curia.europa.eu/de/instit/presentationfr/rapport/stat/st05cr.pdf>).

Urteile in Vertragsverletzungsverfahren in 2005

	Verurteilung	Abweisung	Summe
Belgien	10	1	11
Tschechische Republik			
Dänemark	3	1	4
Deutschland	12		12
Estland			
Griechenland	20		20
Spanien	10	1	11
Frankreich	13		13
Irland	3		3
Italien	11	1	12
Zypern			
Lettland			
Litauen			
Luxemburg	16		16
Ungarn			
Malta			
Niederlande	4		4
Österreich	10		10
Polen			
Portugal	6		6
Slowenien			
Slowakei			
Finnland	5		5
Schweden	2		2
Vereinigtes Königreich	6	1	7
Summe	131	5	136

¹ Die angegebenen Zahlen (Nettozahlen) stehen für die Anzahl von Rechtssachen unter Berücksichtigung von Verbindungen wegen Sachzusammenhangs (eine Serie von verbundenen Rechtssachen = eine Rechtssache).

Neu anhängig gewordene Klagen

Nichtigkeitsklagen	9
Untätigkeitsklagen	
Schadensersatzklagen	
Vertragsverletzungsklagen	170
Summe	179

Gerichtshof

Rechtsprechungsstatistiken

	BE	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	SI	SK	FI	SE	UK	Summe ²
2000	5			12		18	9	25	14	22				11			12	8		10			4	3	4	157
2001	13		2	13		15	15	20	12	21				10			5	7		7			3	3	11	157
2002	8		2	16		17	11	22	8	24				12			5	15		10			1	2	15	168
2003	17		3	18		16	28	22	16	20				16			9	20		10			6	5	8	214
2004	13		2	14		27	11	23	3	27				14			13	14		7			8	5	12	193
2005	8		3	13	1	18	6	11	9	36				19			8	9		7			10	5	7	170

¹ Die angegebenen Zahlen (Bluttolzahlen) stehen für die Gesamtzahl von Rechtssachen unabhängig von Verbindungen wegen Sachzusammenhangs (jede Rechtssache mit einer eigenen Nummer = eine Rechtssache).

Artikel 98, 169, 170, 171, 225 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 EG, 226 EG, 227 EG, 228 EG und 298 EG), Artikel 141 EA, 142 EA, 143 EA und Artikel 88 KS.

² Darunter eine Klage nach Artikel 170 EG-Vertrag (jetzt Artikel 227 EG).

Auszug EG-Vertrag :

Artikel 226 (ex Artikel 169)

Hat nach Auffassung der Kommission ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus diesem Vertrag verstoßen, so gibt sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme hierzu ab; sie hat dem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

Kommt der Staat dieser Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission den Gerichtshof anrufen.

Artikel 227 (ex Artikel 170)

Jeder Mitgliedstaat kann den Gerichtshof anrufen, wenn er der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus diesem Vertrag verstoßen hat.

Bevor ein Mitgliedstaat wegen einer angeblichen Verletzung der Verpflichtungen aus diesem Vertrag gegen einen anderen Staat Klage erhebt, muss er die Kommission damit befassen.

Die Kommission erlässt eine mit Gründen versehene Stellungnahme; sie gibt den beteiligten Staaten zuvor Gelegenheit zu schriftlicher und mündlicher Äußerung in einem kontradiktorischen Verfahren.

Gibt die Kommission binnen drei Monaten nach dem Zeitpunkt, in dem ein entsprechender Antrag gestellt wurde, keine Stellungnahme ab, so kann ungeachtet des Fehlens der Stellungnahme vor dem Gerichtshof geklagt werden.

Artikel 228 (ex Artikel 171)

(1). Stellt der Gerichtshof fest, dass ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus diesem Vertrag verstoßen hat, so hat dieser Staat die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergeben.

(2). Hat nach Auffassung der Kommission der betreffende Mitgliedstaat diese Maßnahmen nicht ergriffen, so gibt sie, nachdem sie ihm Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat, eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie aufführt, in welchen Punkten der betreffende Mitgliedstaat dem Urteil des Gerichtshofes nicht nachgekommen ist.

Hat der betreffende Mitgliedstaat die Maßnahmen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergeben, nicht innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist getroffen, so kann die Kommission den Gerichtshof anrufen. Hierbei benennt sie die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, die sie den Umständen nach für angemessen hält.

Stellt der Gerichtshof fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.

Dieses Verfahren lässt den Artikel 227 unberührt.



COMMISSION EUROPÉENNE

Secrétariat Général

SEC(2005) 1658

Bruxelles, le 9 décembre 2005

O/288/2005

OJ 1726 – 5.4.1

TEXTE DE

COMMUNICATION DE REFONTE
SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 228 DU TRAITE CE

Communication de M. le PRESIDENT

Cette question est inscrite à l'ordre du jour de la 1726^{ème} réunion de la Commission le mardi 13 décembre 2005.

Destinataires : Membres de la Commission
Les Directeurs Généraux et chefs de service

MITTEILUNG DES HERRN PRÄSIDENTEN

Neufassung der Mitteilung zur Anwendung von Artikel 228 EG-Vertrag SEK(2005) 1658

1996 und 1997 hat die Kommission zwei Mitteilungen angenommen, in denen sie ihre Politik zur Anwendung von Artikel 171 (alte Fassung), jetzt Artikel 228 (neue Fassung) EG-Vertrag erläutert hat. Diese Bestimmung berechtigt die Kommission dazu, beim Gerichtshof die Verhängung von Pauschalbeträgen und Zwangsgeldern gegen diejenigen Mitgliedstaaten zu beantragen, die Entscheidungen des Gerichtshofs zu Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht nicht nachgekommen sind.

Seither hat sich die Rechtsprechung des Gerichtshofs weiterentwickelt, sind neue Mitgliedstaaten der EU beigetreten, haben Wirtschaftswachstum und Inflation diejenigen Daten beeinflusst, die dem politischen Konzept zugrunde liegen, und hat sich die Stimmenanzahl der Mitgliedstaaten im Rat verändert. Diese Änderungen erfordern eine Aktualisierung der Politik.

Am 9. November nahm die Kommission die neu gefasste Mitteilung im Entwurf an, um auf dieser Grundlage eine informelle Konsultation mit den Rechtsexperten der Mitgliedstaaten einzuleiten. Diese Konsultation wurde jetzt abgeschlossen.

Das Kollegium wird ersucht,

Die neu gefasste Mitteilung in SEK(2005)1658 anzunehmen und ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt zuzustimmen und das Generalsekretariat und den Juristischen Dienst zu beauftragen, die betroffenen Dienststellen über die geänderte politische Strategie und die Art und Weise ihrer Umsetzung zu informieren.

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Anwendung von Artikel 228 EG-VertragI. Einleitung

1. Die Möglichkeit der Verhängung von finanziellen Sanktionen gegen einen Mitgliedstaat, der einem Urteil, mit dem eine Vertragsverletzung festgestellt wird, nicht nachgekommen ist, wurde durch den Vertrag von Maastricht eingeführt. Durch den Vertrag wurden der ehemalige Artikel 171 EG-Vertrag - der dann zu Artikel 228 EGV wurde - und Artikel 143 Euratom-Vertrag geändert¹.
2. 1996 veröffentlichte die Kommission eine erste Mitteilung über die Anwendung dieses Artikels.² 1997 folgte eine zweite Mitteilung, in der vor allem die Methode für die Berechnung des Zwangsgeldes behandelt wurde.³ Im Jahr 2001 legte die Kommission in einer internen Entscheidung den zur Berechnung des Zwangsgeldes zu verwendenden Koeffizienten für die Dauer des Verstoßes fest⁴. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat zwischenzeitlich drei Urteile auf der Grundlage des Artikels 228 gefällt⁵. Die in den Mitteilungen von 1996 und 1997 entwickelten Kriterien wurden vom Gerichtshof bestätigt⁶.
3. Die vorliegende Mitteilung ersetzt die Mitteilungen von 1996 und 1997. Sie greift im Wesentlichen die Bestandteile der beiden Vorgängermitteilungen auf, berücksichtigt jedoch die seither ergangenen Gerichtsurteile vor allem hinsichtlich des Zwangsgeldes und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Außerdem wurde die Methode zur Berechnung der Sanktionen aktualisiert und an die Erweiterung der EU angepasst.
4. Letztendlich entscheidet der Gerichtshof mit der Befugnis zur unbeschränkten Nachprüfung über die in Artikel 228 vorgesehene Verhängung von finanziellen Sanktionen. Dennoch kommt der Kommission als Hüterin der Verträge eine entscheidende Rolle zu, da sie das Verfahren des Artikels 228 einleitet, gegebenenfalls den Gerichtshof anruft und die Verhängung eines Pauschalbetrags und/oder eines Zwangsgeldes in bestimmter Höhe vorschlägt.

Aus Gründen der Transparenz führt die Kommission in dieser Mitteilung auf, welche Kriterien sie bei der Festlegung der Höhe der nach ihrem Dafürhalten jeweils angemessenen finanziellen Sanktionen anwenden möchte, die sie dem Gerichtshof vorschlägt. Die Kommission weist darauf hin, dass sie sich bei der Wahl der Kriterien

¹ Wird in dieser Mitteilung auf Artikel 228 EGV Bezug genommen, gilt dies gleichzeitig auch als Bezugnahme auf Artikel 143 EAG-Vertrag, da der Wortlaut der beiden Artikel identisch ist.

² ABl. C 242 vom 21.8.1996, S. 6.

³ ABl. C 63 vom 28.2.1997, S. 2.

⁴ Siehe Dok. PV (2001)1517 vom 2. April 2001, S. 2. Siehe auch Punkt 17.

⁵ Urteil vom 4. Juli 2000, Rs. C-387/97, *Kommission gegen Griechenland*, Slg. 2000 S. I-5047, Urteil vom 23. November 2003, Rs. C-278/01, *Kommission gegen Spanien*, Slg. 2003, S. I-14141, und Urteil vom 12. Juli 2005, Rs. C-304/02, *Kommission gegen Frankreich*, (noch nicht veröffentlicht).

⁶ Siehe insbesondere Urteil vom 4. Juli 2000, Rs. C-387/97 *Kommission gegen Griechenland*, Rdnrn. 84 -92.

und bei ihrer Anwendung von der Notwendigkeit leiten lässt, eine wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen.

5. Aufbauend auf die fallbezogene Anwendung der nachstehenden allgemeinen Regeln und Kriterien sowie auf die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs wird die Kommission ihre Rechtsauffassung aufbauend auf diese Mitteilung weiterentwickeln können. Da die finanzielle Sanktion stets den Umständen angepasst sein muss, behält sich die Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens die Möglichkeit vor, von diesen allgemeinen Regeln und Kriterien abzuweichen, wenn dies in Einzelfällen, einschließlich des Instruments des Pauschalbetrags, berechtigt erscheint und ausführlich begründet wird.

II. Allgemeine Grundsätze

6. Maßgebend für die Höhe der Sanktion ist der Zweck, der mit ihr verfolgt wird, nämlich die wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Nach Ansicht der Kommission müssen bei der Festlegung der Sanktion drei Kriterien zugrunde gelegt werden:
 - *die Schwere des Verstoßes,*
 - *dessen Dauer,*
 - *die erforderliche Abschreckungswirkung, um einen erneuten Verstoß zu verhindern.*
7. Die Sanktionen, die die Kommission dem Gerichtshof vorschlägt, müssen für die Mitgliedstaaten vorhersehbar sein und nach einem Verfahren berechnet werden, bei dem die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten gewahrt werden. Außerdem muss das Verfahren klar und einheitlich sein, da die Kommission gegenüber dem Gerichtshof begründen muss, wie sie den vorgeschlagenen Betrag festgesetzt hat.
8. Zur Wirksamkeit der Sanktion: die *Höhe* der Sanktion muss eine *abschreckende Wirkung* entfalten. Die Verhängung rein symbolischer Sanktionen würde diesem Instrument, das das Vertragsverletzungsverfahren ergänzt, ihre Wirksamkeit nehmen und dem eigentlichen Ziel dieses Verfahrens, der Gewährleistung einer uneingeschränkten Anwendung des Gemeinschaftsrechts, zuwiderlaufen.
9. Unter Haushaltsgesichtspunkten bringen der Pauschalbetrag und das Zwangsgeld der Gemeinschaft „sonstige Einnahmen“ im Sinne von Artikel 269 EG-Vertrag und des Beschlusses des Rates über das System der Eigenmittel ein..

A. DER PAUSCHALBETRAG

10. In der Mitteilung von 1996 vertrat die Kommission die Auffassung, dass "das Zwangsgeld das geeignetste Mittel [ist], um die schnellstmögliche Beendigung des Verstoßes, die das eigentliche Ziel des gesamten Vertragsverletzungsverfahrens ist, zu erreichen."

Weiter heißt es, die Möglichkeit, die Zahlung eines Pauschalbetrags zu beantragen, bleibe bestehen. Seitdem hat sie jedoch bei der Anrufung des Gerichtshofs auf der Grundlage von Artikel 228 systematisch die Verhängung von Zwangsgeldern gefordert. Der Gerichtshof hat dieser Forderung auch stets Folge geleistet und somit die Angemessenheit der Verhängung von Zwangsgeldern bestätigt.

10.1. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die Mitgliedstaaten die Verstöße oft erst in einem späten Stadium, ja sogar in der Endphase des Verfahrens nach Artikel 228 abstellen.

Daher müssen die finanziellen Sanktionen gemäß Artikel 228 nach Ansicht der Kommission überdacht werden. Indem nämlich die Kommission dem Gerichtshof nur vorschlägt, ein Zwangsgeld mit Wirkung nach ergangenem Urteil gemäß Artikel 228 zu verhängen, zieht die verspätete Abstellung des Verstoßes vor Urteilsverkündung keinerlei Sanktion nach sich und es findet daher keine wirksame Abschreckung statt.

Die Verhängung lediglich eines Zwangsgeldes, ohne die Zahlung eines Pauschalbetrags zu verlangen, könnte also als Hinnahme dessen gesehen werden, dass ein Mitgliedstaat ungehindert Verstöße fortsetzt, nachdem der Gerichtshof festgestellt hat, dass er gegen sein Pflichten verstoßen hat. Wenn ein Mitgliedstaat längere Zeit einem Urteil des Gerichtshofs nicht nachkommt, ist dies nach Auffassung der Kommission an sich bereits ein schwerer Verstoß gegen das Legalitätsprinzip und die Rechtssicherheit in einer Rechtsgemeinschaft.

10.2. Im Urteil vom 12. Juli 2005 in der Rechtssache *Kommission gegen Frankreich* bestätigte der Gerichtshof, dass beide finanzielle Sanktionen (Zwangsgeld und Pauschalbetrag) für den gleichen Verstoß verhängt werden können, und verhängte erstmals beide Sanktionen.

10.3. Die Kommission wird daher von nun an bei der Anrufung des Gerichtshofs gemäß Artikel 228 stets folgende Sanktionen vorschlagen:

- die Verhängung eines Zwangsgeldes für jeden weiteren Tag, an dem der Staat dem Urteil nach Artikel 228 nicht nachkommt, und
- die Zahlung eines Pauschalbetrags zur Ahndung der Fortsetzung des Verstoßes für den Zeitraum nach dem ersten Urteil, in dem der Verstoß festgestellt wurde, bis zum Urteil nach Artikel 228.

10.4. Die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten wird durch den Vorschlag eines Pauschalbetrags und eines Zwangsgeldes auf der Grundlage einer festgelegten und objektiven Berechnungsmethode am besten gewährleistet. Dieser systematische und objektive Ansatz bestimmt seit 1996 die Vorgehensweise der Kommission und des Gerichtshofs beim Vorschlag und bei der Festlegung von Zwangsgeldern nach Artikel 228 EGV und hat seine Wirksamkeit und Gerechtigkeit unter Beweis gestellt. Bei der Verhängung von Pauschalbeträgen muss daher ein analoger Ansatz verfolgt werden.

10.5. Ferner schließt es die Kommission nicht aus, in ganz besonderen Fällen lediglich die Zahlung eines Pauschalbetrags vorzuschlagen.⁷

⁷ Dieser Ansatz käme beispielsweise in Ausnahmefällen wie dem eines wiederholten „konsumierten“ Vertragsverstoßes oder in dem Fall in Frage, wenn feststeht, dass der Mitgliedstaat alle erforderlichen

11. Die logische Konsequenz des neuen Ansatzes für Pauschalbeträge ist, dass die Kommission die Klage nicht mehr allein deshalb zurückzieht, weil ein Mitgliedstaat nach der Anrufung des Gerichtshofs und vor Ergehen des Urteils nach Artikel 228 den Verstoß abstellt. Der Gerichtshof, der aufgrund der Tatsache, dass ein Zwangsgeld gegenstandslos wäre, ein solches nicht mehr verhängen könnte, kann jedoch ein Pauschalgeld zur Ahndung der Dauer des Verstoßes verhängen. Denn dieser Aspekt des Rechtsstreits ist nicht gegenstandslos geworden. Sobald ein Verstoß abgestellt wurde, ganz gleich in welcher Phase des Gerichtsverfahrens, wird die Kommission den Gerichtshof davon in Kenntnis setzen. Das Gleiche gilt, wenn ein Mitgliedstaat auf ein Urteil nach Artikel 228 hin den Verstoß abstellt und er daher nicht mehr zur Zahlung des Zwangsgelds verpflichtet ist.
12. Die Kommission erwartet von dieser Verfahrensänderung, dass die Mitgliedstaaten die Verstöße schneller abstellen und dass daher der Gerichtshof weniger oft auf der Grundlage von Artikel 228 befasst werden muss.

B. GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

13. In der Rechtsprechung wurden in jüngerer Zeit Konsequenzen aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gezogen. So bestätigte der Gerichtshof in den Rechtssachen C-387/97 *Kommission gegen Griechenland* und C-278/01 *Kommission gegen Spanien*, dass Sanktionen den Umständen angemessen sein und in Bezug auf den festgestellten Verstoß und auf die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats verhältnismäßig sein sollten⁸. Die Kommission prüft in jedem Einzelfall sorgfältig, wie sie diese Grundsätze bei der Festlegung der Sanktionen, die sie dem Gerichtshof vorschlägt, am besten umsetzt. Die Rechtssache C-278/01 *Kommission gegen Spanien* zeigt besonders gut, dass die Sanktionen so zu gestalten sind, dass sie in geeigneter Weise an vorhersehbare Änderungen der Umstände angepasst werden können.

Unter diesem Gesichtspunkt können vier Folgerungen aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und besonders dem Grundsatz verhältnismäßiger Sanktionen gezogen werden:

- 13.1. Erstens wird die Kommission in Fällen, in denen mehrere Verstoßtatbestände vorliegen, die sich ihrer Ansicht nach ohne weiteres auf klarer und objektiver Grundlage getrennt bewerten lassen, ohne den Zweck des Verfahrens nach Artikel 228 zu gefährden, eine getrennte Sanktion für jeden Verstoßtatbestand vorschlagen, ohne dass dadurch der Gesamtumfang der vorgeschlagenen Sanktionen im Vergleich zu der vorherigen Praxis erhöht würde. Vielmehr wird der Gesamtumfang der Sanktionen insgesamt eher reduziert, wenn der Mitgliedstaat das Urteil teilweise befolgt, also dem Urteil in Bezug auf einen oder mehrere Tatbestände nachkommt.

Maßnahmen getroffen hat, um dem Urteil nachzukommen, aber es unvermeidlicherweise eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, bevor das geforderte Ergebnis eintritt.

⁸ Siehe Urteil in der Rs. C-387/97, *Kommission gegen Griechenland*, Rdnr. 90, und Urteil in der Rs. C-278/01, *Kommission gegen Königreich Spanien*, Rdnr. 41.

13.2. Zweitens kann nach Dafürhalten des Gerichtshofs bei bestimmten Verstößen, wie bei der Rechtssache C-278/01 *Kommission gegen Spanien* zur Qualität der Badegewässer gemäß Richtlinie 76/160/EWG, "eine vollständige Umsetzung der Richtlinie für die Mitgliedstaaten besonders schwierig" sein und "könnte ein beklagter Mitgliedstaat den Grad der Durchführung der Richtlinie beträchtlich erhöhen, ohne kurzfristig eine vollständige Durchführung zu erreichen." Nach Ansicht des Gerichtshofs in seinem Urteil "wäre eine Sanktion, die etwaige Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen unberücksichtigt ließe, weder den Umständen angemessen noch verhältnismäßig."⁹

Daher wird die Kommission besonders in Situationen, die mit der Situation des Verstoßes gegen Richtlinie 76/160 vergleichbar sind – die durch eine rein "ergebnisorientierte" Verpflichtung gekennzeichnet ist –, in denen ohne weiteres eine mathematische Anpassung der Sanktionen an die Fortschritte bei der Einhaltung der Bestimmungen erfolgen kann, dem Gericht eine entsprechende Formel vorschlagen. Darüber hinaus wird die Kommission im Einzelfall prüfen, ob und inwiefern es angebracht sein könnte, einen ähnlichen, problemlos anwendbaren Anpassungsmechanismus bei anders gelagerten Verstößen vorzuschlagen.

13.3. Drittens zeigen die Rechtssachen C-278/01 *Kommission gegen Spanien* und C-304/02 *Kommission gegen Frankreich*, dass u. U. der Bezugszeitraum für die Bewertung der andauernden Zuwiderhandlung nach dem zweiten Urteil oder für die Festlegung des Fälligkeitszeitpunkts des Zwangsgeldes den Gegebenheiten entsprechend geändert werden müsste¹⁰. Wenn nur in regelmäßigen Abständen beurteilt wird, inwieweit eine Vorschrift umgesetzt wurde, muss vermieden werden, dass das Zwangsgeld weiter anfällt, obwohl kein Verstoß mehr vorliegt, weil die Abstellung des Verstoßes noch nicht festgestellt wurde. Die Kommission wird zwar in der Regel weiter täglich anfallende Zwangsgelder vorschlagen, doch wird sie in geeigneten Fällen vorschlagen, einen anderen Bezugszeitraum, beispielsweise sechs Monate oder ein Jahr, anzuwenden. Der geeignete Bezugszeitraum wird von der in der jeweiligen Rechtsvorschrift vorgesehenen Methode für die Bewertung der Einhaltung der Vorschrift abhängen.

13.4. Viertens kann in Sonderfällen eine Aussetzung des Zwangsgeldes gerechtfertigt sein. Es wäre beispielsweise in bestimmten Fällen einer nicht vorschriftsmäßigen Anwendung denkbar, dass die Mitgliedstaaten zu gegebener Zeit angeben, alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen zu haben. Die Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen durch die Kommission im Benehmen mit dem Mitgliedstaat wird dann gewisse Zeit in Anspruch nehmen¹¹. Weiterhin sind ausnahmsweise Fälle denkbar, in denen ein Mitgliedstaat bereits alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um dem Urteil nachzukommen, aber es unvermeidlicherweise eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, bevor das geforderte Ergebnis eintritt. In solchen Situationen könnte es angebracht sein, dass der Gerichtshof in seinem auf der Grundlage von Artikel 228 gefällten Urteil die

⁹ Siehe Rdnrn. 47 – 52 des Urteils in der Rs. C-278/01, *Kommission gegen Königreich Spanien*.

¹⁰ Siehe Rdnrs. 43 – 46 des Urteils in der Rs. C-278/01, *Kommission gegen Spanien*, und Rdnrn. 111- 112 des Urteils in der Rs. C-304/02, *Kommission gegen Frankreich*.

¹¹ So könnte ein Mitgliedstaat, der verurteilt wurde, weil er die Schädigung eines wichtigen Naturschutzgebietes durch Entwässerungsmaßnahmen zugelassen hat, Infrastrukturmaßnahmen zur Wiederherstellung der ökologisch notwendigen hydrologischen Bedingungen durchführen. Möglicherweise müsste die Situation eine Zeit lang überwacht werden, um festzustellen, ob der entstandene Schaden durch die Arbeiten erfolgreich behoben wurde.

Bedingungen und Voraussetzungen für eine Aussetzung festlegt und auch vorsieht, dass die Kommission überprüfen kann, ob die Bedingungen für den Anfang und das Ende der Aussetzung erfüllt sind. Die Kommission kann dem Gerichtshof gegebenenfalls entsprechende Vorschläge machen.

III. Berechnung des Zwangsgeldes

14. Das Zwangsgeld ist die (vorbehaltlich eines anderen Bezugszeitraums in den unter 13.3 genannten besonderen Fällen) im Prinzip in Tagessätzen berechnete Summe, die ein Mitgliedstaat zu zahlen hat, wenn er einem Urteil des Gerichtshofes nicht nachkommt, und zwar gerechnet ab dem Tag, an dem das zweite Urteil des Gerichtshofes dem betreffenden Mitgliedstaat zugestellt wird, bis zur Beendigung des Verstoßes.

Der Tagessatz für das Zwangsgeld wird wie folgt berechnet:

- Multiplikation eines einheitlichen Grundbetrags mit einem Schwerekoeffizienten und einem Dauerkoeffizienten;
- Multiplikation des Ergebnisses mit einem festen Länderfaktor (Faktor n), der sowohl die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats als auch seine Stimmenzahl im Rat berücksichtigt.

A. FESTSETZUNG DES EINHEITLICHEN PAUSCHALGRUNDBETRAGS

15. Der einheitliche Grundbetrag ist der feste Betrag, auf den die Multiplikatoroeffizienten angewandt werden. Mit ihm werden Verstöße gegen das Legalitätsprinzip und jeder Fall von Missachtung der Urteile des Gerichtshofs in allen Rechtssachen nach Artikel 228 geahndet. Er wird so festgesetzt, dass
- die Kommission bei der Anwendung des Schwerekoeffizienten über einen großen Ermessensspielraum verfügt;
 - er für alle Mitgliedstaaten tragbar ist;
 - er nach Multiplizierung mit dem Schwerekoeffizienten hoch genug ist, um auf den betreffenden Mitgliedstaat einen hinreichenden großen Druck auszuüben.

Er wird auf 600 EUR pro Tag festgesetzt.¹²

B. ANWENDUNG DES SCHWEREKOEFFIZIENTEN

¹² Dieser Betrag ergibt sich aus dem 1997 bekannt gegebenen einheitlichen Grundbetrag von 500 EUR, der anhand des BIP-Deflators indiziert und gerundet wurde. Die Kommission wird alle drei Jahre eine Inflationsanpassung vornehmen.

16. Die Tatsache, dass einem Urteil nicht nachgekommen wird, ist bereits an sich ein schwerer Verstoß. Bei der Festlegung der Höhe der finanziellen Sanktionen wird die Kommission indessen auch zwei weitere Gesichtspunkte heranziehen, die in engem Zusammenhang mit dem ursprünglichen Verstoß, dessen Vorliegen das Urteil des Gerichtshofs festgestellt hat, stehen: *die Bedeutung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, gegen die der Mitgliedstaat verstoßen hat, sowie die Folgen dieses Verstoßes sowohl für das Gemeinwohl als auch für die Interessen Einzelner.*
- 16.1. Um zu beurteilen, *wie bedeutend die Vorschriften der Gemeinschaft sind, gegen die der betreffende Mitgliedstaat verstoßen hat*, wird sich die Kommission an der Rechtsnatur und der Tragweite der Vorschriften und weniger an deren Stellung in der Normenhierarchie orientieren. So ist ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot unabhängig davon, ob dabei eine Bestimmung des EG-Vertrags selbst oder eine Verordnung oder Richtlinie verletzt wurde, stets ein schwerer Verstoß. Grundsätzlich stellen Verstöße gegen die Grundrechte oder die im Vertrag festgelegten vier Grundfreiheiten schwere Verstöße dar, die mit einer der Schwere entsprechenden finanziellen Sanktion zu ahnden sind.
- 16.2. Außerdem ist gegebenenfalls zu berücksichtigen, dass das Urteil des Gerichtshofes, dem der Mitgliedstaat nicht nachgekommen ist, einer gefestigten Rechtsprechung entspricht (zum Beispiel, wenn dieses Urteil wegen einer Vertragsverletzung auf ein gleichgelagertes Urteil in einem Vorabentscheidungsverfahren folgt). Die Klarheit (bzw. Unklarheit oder Unverständlichkeit) der verletzten Vorschrift kann ebenfalls ein ausschlaggebender Faktor sein.¹³
- 16.3. Ferner ist gegebenenfalls zu berücksichtigen, dass der Mitgliedstaat die von ihm zur Durchführung des Urteils ergriffenen Maßnahmen für ausreichend hält, die Kommission diese jedoch als unzureichend betrachtet, und sich der Mitgliedstaat damit in einer anderen Lage befindet als ein Mitgliedstaat, der keinerlei Maßnahmen getroffen hat. Im zweiten Fall ist klar, dass der Mitgliedstaat Artikel 228 Absatz 1 verletzt. Auch wenn ein Mitgliedstaat es bei dem in Artikel 228 Absatz 2 Unterabsatz 1 vorgesehenen Verfahren an loyaler Zusammenarbeit mit der Kommission fehlen lässt, stellt dies einen erschwerenden Umstand dar.¹⁴ Dagegen hat es gegebenenfalls als mildernder Umstand zu gelten, dass das zu befolgende Urteil ernsthafte Auslegungsfragen aufwirft oder sich aus der Natur der Sache besondere Schwierigkeiten ergeben, das Urteil kurzfristig umzusetzen.
- 16.4. Die *Folgen der Verstöße für das Gemeinwohl oder die Interessen Einzelner* sind im Einzelfall zu beurteilen. Beispiele der im Einzelfall zu bewertenden Folgen:

¹³ Ein Mitgliedstaat, der gegen eine klare Norm oder eine gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofes verstößt, begeht einen schwereren Verstoß als ein Mitgliedstaat, der eine ungenaue und unübersichtliche Norm des Gemeinschaftsrechts anwendet, die dem Gerichtshof noch nie zur Auslegung oder zur Beurteilung ihrer Gültigkeit vorgelegt wurde. Siehe dazu die Rechtsprechung des Gerichtshofes über die Verantwortung der Mitgliedstaaten wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere das Urteil des Gerichtshofes vom 26. März 1996 in der Rechtssache C-392/93, *British Telecommunications*, Slg. 1996, S. I-1631.

¹⁴ Siehe dazu Randnummer 92 der Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed in der Rechtssache C-304/02, *Kommission gegen Französische Republik*.

- Einbußen an Eigenmitteln der Gemeinschaft;
- Auswirkung des Verstoßes auf das Funktionieren der Gemeinschaft;
- ernste oder nicht wiedergutzumachende Schäden im Bereich der Volksgesundheit oder der Umwelt;
- wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Schaden zum Nachteil von Privatpersonen und Wirtschaftsbeteiligten einschließlich seiner immateriellen Dimension wie der Entfaltung der Persönlichkeit;
- Umfang der finanziellen Auswirkungen des Verstoßes;
- etwaiger finanzieller Vorteil des Mitgliedstaats, der dem Urteil des Gerichtshofes nicht nachgekommen ist;
- relative Bedeutung des Verstoßes unter Berücksichtigung des Umsatzes oder der Wertschöpfung des betreffenden Wirtschaftszweiges in dem betreffenden Mitgliedstaat;
- Größenordnung der vom Verstoß berührten Bevölkerung (der Verstoß kann als weniger schwer eingestuft werden, wenn er nicht die gesamte Bevölkerung des betreffenden Mitgliedstaats berührt);
- Verantwortung der Gemeinschaft gegenüber Drittländern;
- isolierter oder wiederholter Verstoß (z. B. ständig verspätete Umsetzung von Richtlinien in einem bestimmten Wirtschaftszweig).

16.5. Mit der Berücksichtigung der *Interessen Einzelner* bei der Festlegung der Sanktion stellt die Kommission im Übrigen nicht auf den Schadenersatz ab, der von dem Geschädigten auf dem innerstaatlichen Rechtsweg eingeklagt werden kann. Vielmehr soll den *Folgen des Verstoßes für Privatpersonen und Wirtschaftsbeteiligte* Rechnung getragen werden. So sind zum Beispiel die Folgen einer Vertragsverletzung, die eine vereinzelt Fehlanwendung (Fehlen der Anerkennung eines Diploms) betrifft, nicht die gleichen wie die einer fehlenden Umsetzung einer Richtlinie zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome. Im letzten Fall wären die Interessen eines ganzen Berufskreises betroffen.

16.6. Je nach Schwere des Verstoßes wird auf den einheitlichen Grundbetrag ein Multiplikator-Koeffizient von mindestens 1 und höchstens 20 angewandt.

C. ANWENDUNG DES DAUERKOEFFIZIENTEN

17. Bei der Berechnung des Zwangsgeldes wird die Dauer des Verstoßes ab dem ersten Urteil des Gerichtshofes bis zur Entscheidung der Kommission, den Gerichtshof anzurufen, zugrunde gelegt. Diesem Zeitraum wird durch die Anwendung eines Multiplikator-Koeffizienten auf den einheitlichen Grundbetrag Rechnung getragen.

Je nach Dauer des Verstoßes wird auf den einheitlichen Grundbetrag ein Multiplikatorkoeffizient von mindestens 1 und höchstens 3 angewandt, der ab der Verkündung des nach Artikel 226 ergangenen Urteils mit 0,10/Monat berechnet wird.¹⁵

Der Gerichtshof hat bestätigt, dass die Dauer des Verstoßes sowohl beim Zwangsgeld als auch beim Pauschalbetrag berücksichtigt werden muss, da jede dieser Sanktionen ihre eigene Funktion hat.¹⁶

D. BERÜCKSICHTIGUNG DER ZAHLUNGSFÄHIGKEIT DES BETREFFENDEN MITGLIEDSTAATS

18. Die Höhe des Zwangsgeldes muss sowohl angemessen sein als auch eine abschreckende Wirkung entfalten.

Die abschreckende Wirkung der Sanktion dient einem doppelten Zweck. Die Sanktion muss hinreichend hoch sein, um die zweifache Abschreckungswirkung zu entfalten:

- Der Mitgliedstaat soll beschließen, dem Urteil nachzukommen und den Verstoß zu beenden (die Sanktion muss also höher sein als der wirtschaftliche Vorteil, den der Mitgliedstaat aus dem Verstoß zieht);
- der Mitgliedstaat soll eine Wiederholung unterlassen.

- 18.1. Die Abschreckungswirkung wird durch den Faktor n, einen geometrischen Durchschnittswert, berücksichtigt, der auf dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) und der Stimmengewichtung im Rat beruht¹⁷. Der Faktor n verbindet die auf dem BIP beruhende Zahlungsfähigkeit und die Stimmzahl jedes Mitgliedstaats im Rat. Die auf diese Weise ermittelte Formel führt zu einer angemessenen Differenzierung (von 0,36 bis 25,40) der Mitgliedstaaten.

Dieser Faktor n hat folgenden Wert:

¹⁵ Siehe Randnummern 81, 102 und 108 des o.g. Urteils in der Rechtssache C-304/02, *Kommission gegen Französische Republik*.

¹⁶ Siehe Randnummer 84 des o.g. Urteils in der Rechtssache C-304/02, *Kommission gegen Französische Republik*.

¹⁷ Der Faktor n ist die Quadratwurzel des Produkts aus den Faktoren, die auf dem BIP und der Stimmzahl der Mitgliedstaaten im Rat beruhen, und wird nach folgender Formel berechnet:

$$\sqrt{\frac{BIP_n}{BIP_{Lux}} \times \frac{Stimmen_n}{Stimmen_{Lux}}}$$

Dabei sind:

BIP_n = das in Mio. EUR ausgedrückte BIP des betreffenden Mitgliedstaats,

BIP_{Lux} = das BIP Luxemburgs,

Stimmen_n = die Stimmzahl des betreffenden Mitgliedstaats im Rat nach der Gewichtung in Artikel 205 EG-Vertrag,

Stimmen_{Lux} = Anzahl der Stimmen Luxemburgs.

Die Wahl Luxemburgs als Berechnungsgrundlage hat keinerlei Einfluss auf die relative Höhe der Koeffizienten von zwei bestimmten Mitgliedstaaten.

Mitgliedstaat	Faktor N
Belgien	5,81
Tschechische Republik	3,17
Dänemark	3,70
Deutschland	25,40
Estland	0,58
Griechenland	4,38
Spanien	14,77
Frankreich	21,83
Irland	3,14
Italien	19,84
Zypern	0,70
Lettland	0,64
Litauen	1,09
Luxemburg	1,00
Ungarn	3,01
Malta	0,36
Niederlande	7,85
Österreich	4,84
Polen	7,22
Portugal	4,04
Slowenien	1,01
Slowakei	1,45
Finnland	3,24
Schweden	5,28
Vereinigtes Königreich	21,99

18.2. Bei der Berechnung des Tagessatzes für das Zwangsgeld gegen einen Mitgliedstaat wird das Ergebnis aus der Anwendung des Schwere- und des Dauerkoeffizienten auf den einheitlichen Grundbetrag mit dem (unveränderlichen) Faktor n des betreffenden Mitgliedstaats multipliziert. Die Kommission behält sich jedoch das Recht vor, diesen Faktor zu ändern, wenn große Abweichungen von den tatsächlichen Gegebenheiten eintreten oder wenn die Stimmengewichtung im Rat geändert wird. Angesichts des aller Voraussicht nach proportional höheren BIP-Wachstums der neuen Mitgliedstaaten wird die Kommission auf jeden Fall nach drei Jahren eine Anpassung des Faktors n vornehmen.

Die Berechnung erfolgt somit nach folgender Gesamtformel:

$$Tz = (G \times Sk \times Dk) \times n$$

Dabei sind: Tz der Tagessatz für das Zwangsgeld, G der Grundbetrag des Zwangsgeldes, Sk der Schwerekoeffizient, Dk der Dauerkoeffizient und n der Faktor zur Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats.

IV. Berechnung des Pauschalbetrags

19. Um dem abschreckenden Charakter des Pauschalbetrags und den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung in vollem Umfang Rechnung zu tragen, wird die Kommission dem Gerichtshof eine Methode vorschlagen, die aus zwei Komponenten besteht:
- einem festen Mindestpauschalbetrag und
 - einem Berechnungsmodus, bei dem ein Tagessatz mit der Anzahl der Tage, an denen die Zuwiderhandlung nicht abgestellt ist, multipliziert wird und somit weitgehend mit der Methode zur Berechnung des Zwangsgeldes übereinstimmt. Diese Berechnung kommt zur Anwendung, wenn sich aus ihr ein höherer Betrag als der Mindestpauschalbetrag ergibt.
20. Bei jeder Anrufung des Gerichtshofs gemäß Artikel 228 EG-Vertrag wird die Kommission unabhängig vom Ergebnis der Berechnung nach den Nummern 21 bis 24 *mindestens* einen für jeden Mitgliedstaat anhand des o.g. Faktors n bestimmten festen Pauschalbetrag vorschlagen.

Dieser feste Mindestbetrag trägt dem Grundsatz Rechnung, dass jede fortdauernde Missachtung eines Urteils des Gerichtshofs durch einen Mitgliedstaat unabhängig von erschwerenden Umständen gleich welcher Art in einer Rechtsgemeinschaft schon an sich einen Verstoß gegen das Legalitätsprinzip darstellt, der mit einer echten Sanktion geahndet werden muss. Darüber hinaus wird mit dem festen Mindestbetrag vermieden, dass rein symbolische Beträge ohne jeden abschreckenden Charakter genannt werden, die die Autorität der Urteile des Gerichtshofs eher schwächen als stärken würden.

Der Mindestpauschalbetrag wird festgesetzt auf:

	Faktor N	(Mindestpauschalbetrag) ¹⁸⁾
Belgien	5,81	2.905.000
Tschechische Republik	3,17	1.585.000
Dänemark	3,70	1.850.000
Deutschland	25,40	12.700.000
Estland	0,58	290.000
Griechenland	4,38	2.190.000
Spanien	14,77	7.385.000
Frankreich	21,83	10.915.000
Irland	3,14	1.570.000
Italien	19,84	9.920.000
Zypern	0,70	350.000
Lettland	0,64	320.000
Litauen	1,09	545.000
Luxemburg	1,00	500.000
Ungarn	3,01	1.505.000
Malta	0,36	180.000
Niederlande	7,85	3.925.000
Österreich	4,84	2.420.000
Polen	7,22	3.610.000
Portugal	4,04	2.020.000
Slowenien	1,01	505.000
Slowakei	1,45	725.000
Finnland	3,24	1.620.000
Schweden	5,28	2.640.000
Vereinigtes Königreich	21,99	10.995.000

¹⁸⁾ Die Kommission wird alle drei Jahre eine Inflationsanpassung vornehmen.

21. Im Übrigen wird die Kommission dem Gerichtshof bei einer Überschreitung des Mindestpauschalbetrags vorschlagen, den Pauschalbetrag durch Multiplizierung eines *Tagessatzes* mit *der Anzahl der Tage, an denen der Mitgliedstaat dem Urteil nicht nachkommt* (gerechnet ab dem Tag der Urteilsverkündung gemäß Artikel 226 bis zu dem Tag, an dem die Zuwiderhandlung abgestellt wird bzw. in Fällen, in denen die Zuwiderhandlung fortbesteht, dem Tag der Urteilsverkündung gemäß Artikel 228), festzusetzen.

Diese Art der Berechnung scheint mit dem Begriff des Pauschalbetrags durchaus vereinbar, sofern sie zum Zeitpunkt seiner Verhängung, d.h. dem Zeitpunkt der Urteilsverkündung, möglich ist und der Gerichtshof somit einen Fixbetrag verhängen kann.

22. Als Tag des Fristbeginns sollte der Tag des ersten Urteils festgesetzt werden. So geht aus dem Urteil in der Rechtssache C-304/02, Kommission gegen Französische Republik hervor, dass für die Festsetzung der Sanktionen als Dauer des Verstoßes der Zeitraum seit dem ersten Urteil zugrunde zu legen ist¹⁹. Ferner muss laut Rechtsprechung die Durchführung eines Urteils, dass die Verletzung festgestellt hat, „*sofort in Angriff genommen werden und innerhalb kürzestmöglicher Frist abgeschlossen werden.*“²⁰ Zwar muss die Kommission dem Mitgliedstaat eine fallabhängig ausreichende Frist einräumen, das Urteil umzusetzen, bevor sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 228 EGV abgibt, um nicht eine Abweisung der späteren etwaigen Klage zu riskieren.²¹ Jedoch ist dann, wenn der Mitgliedstaat eine entsprechend eingeräumte Umsetzungsfrist hat verstreichen lassen, von einer ab dem ersten Urteil vorliegenden Verletzung der Pflicht des Mitgliedstaats auszugehen, die Durchführung des Urteils sofort in Angriff zu nehmen und innerhalb kürzestmöglicher Frist abzuschließen.
23. Der bei der Festsetzung des Pauschalbetrags zugrunde zu legende *Tagessatz* wird weitgehend berechnet wie der bei der Festsetzung des Zwangsgeldes verwendete *Tagessatz*, d.h.:

- - Multiplikation eines einheitlichen Grundbetrags mit einem Schwerekoeffizienten;
- - Multiplikation des Ergebnisses mit einem festen Länderfaktor (Faktor n), der sowohl die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats als auch seine Stimmenzahl im Rat berücksichtigt.

- 23.1. Bei der Berechnung des Pauschalbetrags wird die Kommission den gleichen Schwerekoeffizienten und den gleichen Faktor n wie beim Zwangsgeld heranziehen.

- 23.2. Demgegenüber wird sie jedoch beim Pauschalbetrag von einem *niedrigeren* Grundbetrag ausgehen als beim Zwangsgeld. Ein im Vergleich zum Pauschalbetrag höherer *Tagessatz* für das Zwangsgeld scheint in der Tat angemessen, da der Verstoß eines Mitgliedstaates zum Zeitpunkt eines Urteils nach Artikel 228 aufgrund der

¹⁹ Siehe Randnummern 81, 102 und 108 des o.g. Urteils in der Rechtssache C-304/02, *Kommission gegen Französische Republik*.

²⁰ Siehe Randnummer 82 des o.g. Urteils in der Rechtssache C-387/97, *Kommission gegen Griechenland, die vorausgegangene Rechtsprechung zitierend*.

²¹ Siehe Randnummern 27-31 des o.g. Urteils in der Rechtssache C-278/01, *Kommission gegen Spanien*.

Tatsache, dass der Mitgliedstaat zwei aufeinander folgenden Urteilen des Gerichtshofs nicht nachkommt, an Schwere zunimmt.

Der Grundbetrag für den Pauschalbetrag wird auf 200 EUR²² pro Tag festgesetzt und liegt damit bei einem Drittel des Grundbetrags für das Zwangsgeld.

23.3. Anders als bei der Berechnung des Zwangsgeldes wird kein Dauerkoeffizient herangezogen, da der Dauer des Verstoßes bereits durch die Multiplizierung eines Tagessatzes mit der Anzahl der Tage, an denen der Verstoß anhält, Rechnung getragen wird.

²²

Die Kommission wird alle drei Jahre eine Inflationsanpassung vornehmen.

24. Somit wird der Pauschalbetrag nach folgender Gesamtformel berechnet:

$$Pb = GbPb \times Sk \times n \times Vd$$

Dabei sind:

Pb = Pauschalbetrag; GbPb = Grundbetrag "Pauschalbetrag"; Sk = Schwerekoeffizient; n= Faktor zur Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats; Vd= anhaltende Dauer des Verstoßes in Tagen.

V. Übergangsregelung

25. Die Kommission wendet die in dieser Mitteilung dargelegten Regelungen und Kriterien auf alle Entscheidungen zur Anrufung des Gerichtshofs an, die sie nach dem 1. Januar 2006 gemäß Artikel 228 EG-Vertrag trifft.
26. Übergangsweise wird die Kommission jedoch in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten ihre Zuwiderhandlung im Laufe des Jahres 2006 abstellen, ihrer derzeitigen Praxis entsprechend von der Erhebung einer Klage beim Gerichtshof gemäß Artikel 228 EG-Vertrag absehen. Dies wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, ihr künftiges Verhalten rechtzeitig an die neue Politik der Kommission anzupassen.