

MITTEILUNG DER KOMMISSION**Anwendung von Artikel 228 EG-Vertrag****I. 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 wurde - und Artikel 143 Euratom-Vertrag geändert¹.
2. 1996 veröffentlichte die Kommission eine erste Mitteilung über die Anwendung dieses Artikels². 1997 folgte eine zweite Mitteilung, in der vor allem die Methode für die Berechnung des Zwangsgeldes behandelt wurde³. Im Jahr 2001 legte die Kommission in einem internen Beschluss 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 Europäischen Union 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.

¹ Wird in dieser Mitteilung auf Artikel 228 EG-Vertrag 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) 1517/2 vom 2.4.2001. Siehe auch Punkt 17 der vorliegenden Mitteilung.

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

⁶ Siehe insbesondere Urteil in der Rs. C-387/97, *Kommission/Griechenland*, Rdnrn. 84-92.

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

5. Auf der Grundlage der fallbezogenen Anwendung der nachstehenden allgemeinen Regeln und Kriterien sowie der einschlägigen 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, einschließlich des Instruments des Pauschalbetrags, abzuweichen, wenn dies in Einzelfällen 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,*
 - *die Dauer des Verstoßes,*
 - *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, seine 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 2000/597/EG, Euratom des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften⁷ ein.

⁷ ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 42.

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 führt die Kommission aus, 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 EG-Vertrag 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 ergangenen 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. In dem Urteil in der Rechtssache C-304/02, *Kommission/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 EG-Vertrag.

- 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 EG-Vertrag und hat seine Wirksamkeit und Billigkeit 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 vorzuschlagen⁸.
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 einen Pauschalbetrag 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 unverzüglich 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 Rechtssprechung wurden in jüngerer Zeit Konsequenzen aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gezogen. So bestätigte der Gerichtshof in den Rechts-sachen C-387/97, *Kommission/Griechenland*, und C-278/01, *Kommission/Spanien*, dass Sanktionen den Umständen angemessen sein und in Bezug auf den festgestellten Verstoß und auf die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats verhältnismäßig sein sollten⁹. 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/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

⁸ 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 Maßnahmen getroffen hat, um dem Urteil nachzukommen, aber es unvermeidlicherweise eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, bevor das geforderte Ergebnis eintritt.

⁹ Siehe Urteil in der Rs. C-387/97, *Kommission/Griechenland*, Rdnr. 90, und Urteil in der Rs. C-278/01, *Kommission/Spanien*, Rdnr. 41.

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.

- 13.2. Zweitens kann nach Dafürhalten des Gerichtshofs bei bestimmten Verstößen, wie bei der Rechtssache C-278/01, *Kommission/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“¹⁰.

Daher wird die Kommission besonders in Situationen, die mit der Situation des Verstoßes gegen Richtlinie 76/160/EWG 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/Spanien*, und C-304/02, *Kommission/Frankreich*, dass unter Umständen 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 müsste¹¹. 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 der Mitgliedstaat zu gegebener Zeit angibt, alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen zu haben. Die Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen durch die Kommission im Benehmen mit dem Mitgliedstaat wird

¹⁰ Siehe Urteil in der Rs. C-278/01, *Kommission/Spanien*, Rdnrn. 47-52.

¹¹ Siehe Urteil in der Rs. C-278/01, *Kommission/Spanien*, Rdnrn. 43-46 und Urteil in der Rs. C-304/02, *Kommission/Frankreich*, Rdnrn. 111 und 112.

dann gewisse Zeit in Anspruch nehmen¹². 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 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 könnte 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 Multiplikator-koeffizienten angewandt werden. Mit ihm werden Verstöße gegen das Legalitätsprinzip und jeder Fall von Missachtung der Urteile des Gerichtshofes 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.

¹² 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.

Der einheitliche Grundbetrag wird auf **600** EUR pro Tag festgesetzt¹³.

B. ANWENDUNG DES SCHWEREKOEFFIZIENTEN

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 EG-Vertrag festgelegten vier Grundfreiheiten schwere Verstöße dar, die mit einer der Schwere entsprechenden finanziellen Sanktion zu ahnden sind.
- 16.2. Außerdem ist gegebenenfalls die Tatsache 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 sein¹⁴.
- 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 dar¹⁵. 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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 vom 26. März 1996 in der Rs. C-392/93, *British Telecommunications*, Slg. 1996, S. I-1631.

¹⁵ Siehe dazu Randnummer 92 der Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed in der Rs. C-304/02, *Kommission/Frankreich*.

- 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:
- 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 Multiplikatoroeffizient 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 Multiplikatoroeffizienten 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 wird¹⁶.

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 hat¹⁷.

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 beruht¹⁸. Der Faktor n verbindet die auf dem BIP beruhende Zahlungsfähigkeit und die Stimmenzahl jedes Mitgliedstaats im Rat. Die auf diese Weise ermittelte Formel führt zu einer angemessenen Differenzierung (von 0,36 bis 25,40) der Mitgliedstaaten.

¹⁶ Siehe Urteil in der Rs. C-304/02, *Kommission/Frankreich*, Rdnrn. 81, 102 und 108.

¹⁷ Siehe Urteil in der Rs. C-304/02, *Kommission/Frankreich*, Rdnr. 84.

¹⁸ Der Faktor n ist die Quadratwurzel des Produkts aus den Faktoren, die auf dem BIP und der Stimmenzahl 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 Stimmenzahl 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.

Dieser Faktor n hat folgenden Wert:

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 Randnummern 21 bis 24 *mindestens* einen für jeden Mitgliedstaat anhand des 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 ¹⁹)
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

¹⁹ 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/Frankreich*, hervor, dass für die Festsetzung der Sanktionen als Dauer des Verstoßes der Zeitraum seit dem ersten Urteil zugrunde zu legen ist²⁰. Ferner muss laut Rechtsprechung die Durchführung eines Urteils, dass die Verletzung festgestellt hat, „sofort in Angriff genommen werden und innerhalb kürzestmöglicher Frist abgeschlossen werden“²¹. Zwar muss die Kommission dem Mitgliedstaat eine fallabhängig ausreichende Frist einräumen, das Urteil umzusetzen, bevor sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 228 EG-Vertrag abgibt, um nicht eine Abweisung der späteren etwaigen Klage zu riskieren²². 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

²⁰ Siehe Urteil in der Rs. C-304/02, *Kommission/Frankreich*, Rdnrn. 81, 102 und 108.

²¹ Siehe des o. g. Urteils in der Rs. C-387/97, *Kommission/Griechenland*, Randnummer 82, die vorausgegangene Rechtsprechung zitierend.

²² Siehe Urteil in der Rs. C-278/01, *Kommission/Spanien*, Rdnrn. 27-31.

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

Der Grundbetrag für den Pauschalbetrag wird auf 200 EUR²³ 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.

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 die entsprechende gemäß Artikel 228 EG-Vertrag beim Gerichtshof erhobene Klage zurücknehmen. Dies wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, ihr künftiges Verhalten rechtzeitig an die neue Politik der Kommission anzupassen.

²³ Die Kommission wird alle drei Jahre eine Inflationsanpassung vornehmen.