



Brüssel, den 14.11.2013
COM(2013) 788 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Durchführung der beiden Gemeinsamen Politischen Erklärungen zu erläuternden
Dokumenten über die Richtlinienumsetzung in den Mitgliedstaaten**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Durchführung der beiden Gemeinsamen Politischen Erklärungen zu erläuternden Dokumenten über die Richtlinienumsetzung in den Mitgliedstaaten

1. EINLEITUNG

Die Europäische Union kann ihre politischen Ziele nur dann erreichen, wenn das EU-Recht wirksam umgesetzt wird. Während die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, für eine korrekte und fristgerechte Umsetzung von Unionsrichtlinien zu sorgen, hat die Kommission als Hüterin der Verträge die Aufgabe zu prüfen, ob die Umsetzung auch wirklich erfolgt. Wie vom Gericht mehrfach unterstrichen, müssen deshalb die Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission über die Richtlinienumsetzung erteilen, klar und genau sein¹.

Diesbezüglich veröffentlichten die Mitgliedstaaten und die Kommission im September 2011 eine Gemeinsame Politische Erklärung zu erläuternden Dokumenten². Im Oktober 2011 verabschiedeten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission eine weitere Gemeinsame Politische Erklärung³. In diesen beiden Erklärungen ist festgelegt, in welchen Fällen Mitgliedstaaten zusätzlich zur Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen erläuternde Dokumente darüber übermitteln müssen, wie sie die betreffenden Richtlinien in nationales Recht umgesetzt haben⁴.

In der zweiten Erklärung heißt es, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat zum 1. November 2013 über die Umsetzung der beiden Politischen Erklärungen Bericht erstatten wird.

Im vorliegenden Bericht wird ausgeführt, wie die Erklärungen in den beiden letzten Jahren angewandt wurden.

2. DIE GEMEINSAMEN POLITISCHEN ERKLÄRUNGEN

In der ersten Erklärung wird der allgemeine Grundsatz bekräftigt, dass die Mitgliedstaaten für die Umsetzung des EU-Rechts verantwortlich sind und die Kommission dessen Anwendung überwacht. Zu diesem Zweck können die Mitgliedstaaten in begründeten Fällen ersucht werden, ihrer an die Kommission gerichteten Mitteilung über die nationalen Umsetzungsmaßnahmen erläuternde Dokumente beizufügen. Zweck dieser erläuternden Dokumente ist es, den Zusammenhang zwischen den Bestandteilen einer Richtlinie und den entsprechenden Teilen der nationalen Instrumente zu erläutern. Dies kann in Form von Entsprechungstabellen oder anderen zweckdienlichen Dokumenten erfolgen.

In der zweiten Erklärung wird bestätigt, dass sich die Mitgliedstaaten und die Kommission auf neue Rahmenvorgaben geeinigt haben, und ein neuer Erwägungsgrund formuliert, der

¹ Urteil des Gerichtshofes vom 16. Juli 2009, Kommission/Irland, C-427/07, Slg. 2009, I-06277, Randnr. 107, und die dort zitierte Rechtsprechung.

² Gemeinsame Politische Erklärung vom 28. September 2011 der Mitgliedstaaten und der Kommission zu erläuternden Dokumenten (ABl. C 369 vom 17.12.2011, S. 14).

³ Gemeinsame Politische Erklärung vom 27. Oktober 2011 des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zu erläuternden Dokumenten (ABl. C 369 vom 17.12.2011, S. 15).

⁴ Im Vorfeld dieser Erklärungen gab es langwierige Gespräche über verbindlich vorgeschriebene „Entsprechungstabellen“, die die Kommission seit 2003 in ihren Richtlinienvorschlägen gefordert hatte. In den meisten Fällen ist der Rat dieser Forderung nicht gefolgt.

standardmäßig in alle Richtlinien aufzunehmen ist, für die die Übermittlung erläuternder Dokumente gerechtfertigt ist⁵.

Mit diesen neuen Rahmenvorgaben soll die Qualität der Informationen über die Umsetzung von Richtlinien verbessert werden. Die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Auflage zur Übermittlung erläuternder Dokumente wird im Einzelfall unter Berücksichtigung der Komplexität der Richtlinie und ihrer Umsetzung geprüft.

Das Europäische Parlament hat die Kommission gebeten, dem Parlament grundsätzlich für jedes Dossier die Gründe zu nennen, warum sie erläuternde Dokumente anfordert oder auf eine Übermittlung derartiger Dokumente verzichtet⁶.

3. ANWENDUNG DER NEUEN RAHMENVORGABEN

Die neuen Rahmenvorgaben traten am 1. November 2011 in Kraft und gelten seither für alle neuen und anhängigen Richtlinienvorschläge im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Im Interesse der Kohärenz wendet die Kommission die neuen Rahmenvorgaben auch auf delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte an.

Zur Anwendung der neuen Regeln hat die Kommission für alle Abteilungen interne Hinweise erstellt, die Kriterien und eine erste Checkliste enthalten, die als Grundlage für die Prüfung, ob erläuternde Dokumente angefordert werden sollten, dienen können.

Bei jedem neuen Richtlinienvorschlag sollte in der Begründung ausgeführt werden, warum erläuternde Dokumente angefordert werden oder auf diese verzichtet werden kann.

Um die praktische Arbeit zu erleichtern, hat die Kommission

- das Muster für die Abfassung von Richtlinien geändert, so dass die Verfasser automatisch daran erinnert werden zu prüfen, ob erläuternde Dokumente angefordert werden müssen;
- die IT-Anwendung so angepasst, dass erläuternde Dokumente angenommen werden können; auch wenn diese Dokumente nicht übermittelt werden, ist die Mitteilung nationaler Umsetzungsmaßnahmen möglich; die Mitgliedstaaten können jedoch, falls sie dies wünschen, Entsprechungstabellen hochladen;
- Vorschläge ermittelt, die bereits angenommen wurden, aber keine angemessene Begründung bzw. überholte Formulierungen zu Entsprechungstabellen enthielten, und ferner die zuständigen Abteilungen angewiesen, die Vorschläge im Einklang mit der neuen Vorgehensweise zu ändern und dem Rat und dem Parlament die entsprechenden Begründungen zu übermitteln. Enthielt der angenommene Vorschlag keine entsprechende Begründung, ist diese später in Form eines Non-Papers an die beiden gesetzgebenden Organe übermittelt worden. Anhängige, von der Kommission verabschiedete Vorschläge, die die verbindliche Verpflichtung zur Vorlage einer Entsprechungstabelle enthalten, wurden bzw. werden im Wege eines Schreibens an die beiden gesetzgebenden Organe, das eine entsprechende Begründung enthält, korrigiert.

⁵ Der Erwägungsgrund lautet wie folgt: „Gemäß der Gemeinsamen Politischen Erklärung der Mitgliedstaaten und der Kommission zu erläuternden Dokumenten vom 28. September 2011 haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, in begründeten Fällen zusätzlich zur Mitteilung ihrer Umsetzungsmaßnahmen ein oder mehrere Dokumente zu übermitteln, in denen der Zusammenhang zwischen den Bestandteilen einer Richtlinie und den entsprechenden Teilen innerstaatlicher Umsetzungsinstrumente erläutert wird. In Bezug auf diese Richtlinie hält der Gesetzgeber die Übermittlung derartiger Dokumente für gerechtfertigt.“

⁶ Schreiben des Präsidenten des Europäischen Parlaments an den Präsidenten der Kommission vom 17.11.2011.

4. AKTUELLER STAND

Seit dem 1. November 2011 hat die Kommission 67 Richtlinienvorschläge angenommen, von denen 29 die Auflage enthalten, erläuternde Dokumente zu übermitteln. Weitere 48 Richtlinienvorschläge waren am 1. November 2011 noch bei den Gesetzgebern anhängig; für 19 dieser Vorschläge hat die Kommission die Übermittlung erläuternder Dokumente vorgesehen. Seit dem 1. November 2011 wurden 38 Richtlinien im Wege der Mitentscheidung erlassen und für 15 dieser Richtlinien (siehe Anhang) stimmten die Legislativorgane der Auflage der Kommission zur Übermittlung erläuternder Dokumente zu.

5. HERAUSFORDERUNGEN WÄHREND DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS

Obwohl aus den Erklärungen ein klares Verständnis der Legislativorgane über Sinn und Zweck der erläuternden Dokumente spricht, kamen bei den Verhandlungen über einige Vorschläge neueren Datums Auslegungsunterschiede zutage. In einem bestimmten Fall vereinbarten die Gesetzgeber nach intensiven Diskussionen, ausnahmsweise zusätzlich zu dem Standard-Erwägungsgrund eine Bestimmung aufzunehmen, mit der die Mitgliedstaaten verpflichtet wurden, ausführlichere Informationen über die Umsetzung zu übermitteln⁷. In einem anderen Fall wurde ad hoc eine Lösung außerhalb des Anwendungsbereichs der politischen Erklärungen gefunden, da die Frage der erläuternden Dokumente nicht zum richtigen Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren angesprochen worden war. In diesem Fall nahm die Kommission in einem getrennten Schreiben an die Mitgliedstaaten Stellung und verzichtete auf den Standard-Erwägungsgrund⁸.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Nach den neuen Rahmenvorgaben für erläuternde Dokumente unterbreitet die Kommission dem Gesetzgeber grundsätzlich eine Begründung, wenn die Übermittlung erläuternder Dokumente verlangt wird. Bei den bereits angenommenen Richtlinien hat der Gesetzgeber diese Vorgabe übernommen.

Eine umfassende Bewertung der neuen Rahmenvorgaben ist noch nicht möglich. Obwohl die neuen Rahmenvorgaben seit dem 1. November 2011 gelten und der erste Vorschlag mit dem Standard-Erwägungsgrund bereits im Dezember 2011 angenommen wurde, müssen die neuen Vorgaben erst zum 25. Dezember 2013 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden⁹. Weitere werden 2014 folgen. Erst dann wird es möglich sein zu bewerten, wie die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen.

⁷ Hierbei handelt es sich um Artikel 162 der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG, der wie folgt lautet: „Reichen die Unterlagen, die die Mitgliedstaaten der Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen beifügen, nicht aus, um die vollständige Übereinstimmung der Umsetzungsmaßnahmen mit einzelnen Bestimmungen dieser Richtlinie zu beurteilen, so kann die Kommission [...] von den Mitgliedstaaten die Bereitstellung ausführlicherer Informationen über die Umsetzung und Durchführung jener Bestimmungen und dieser Richtlinie verlangen.“

⁸ Während des Gesetzgebungsverfahrens für einen Rechtsrahmen für Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten (KOM(2011) 688) wurde die Rechtsform von Verordnung in Richtlinie geändert und der Standard-Erwägungsgrund nicht aufgenommen.

⁹ Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

Eine eingehendere Bewertung wird erst dann möglich sein, wenn die Kommission für eine repräsentative Anzahl von Richtlinien erläuternde Dokumente erhalten hat. Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat diesbezüglich in ihrem alljährlich vorzulegenden Bericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts entsprechend Bericht erstatten.