



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.7.2018
COM(2018) 534 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

**zu dem vom Gerichtshof am 26. März 2018 vorgelegten Entwurf einer Änderung des
Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union**

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zu dem vom Gerichtshof am 26. März 2018 vorgelegten Entwurf einer Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 281 Absatz 2

1. Am 26. März 2018 hat der Gerichtshof der Europäischen Union dem Europäischen Parlament und dem Rat nach Artikel 281 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) einen Antrag auf Änderung seiner Satzung übermittelt. Erstens schlägt der Gerichtshof vor, dem Gericht die Zuständigkeit für die Entscheidung im ersten Rechtszug über die auf Artikel 108 Absatz 2 AEUV gestützten Klagen und über die auf die Artikel 258 und 259 AEUV gestützten Vertragsverletzungsklagen zu übertragen, ausgenommen bestimmte Kategorien dieser Klagen, die dem Gerichtshof vorbehalten wären. Zweitens schlägt der Gerichtshof vor, dem Gerichtshof die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Klagen der Mitgliedstaaten auf Nichtigerklärung von Beschlüssen der Kommission zu übertragen, die wegen einer fehlenden ordnungsgemäßen Durchführung von Urteilen des Gerichtshofs nach Artikel 260 Absatz 2 oder 3 AEUV erlassen wurden. Drittens schlägt der Gerichtshof für bestimmte beim Gerichtshof eingelegte Rechtsmittel die Einführung eines Mechanismus der vorherigen Zulassung vor. Und schließlich schlägt der Gerichtshof Änderungen vor, um eine größere terminologische Kohärenz zwischen seiner Satzung und den Verträgen zu gewährleisten.

I. Allgemeine Erwägungen

2. Wie der Gerichtshof in seinem Antrag und der beigefügten Begründung erläutert, knüpft dieser Antrag an die Änderungen an, die 2015 und 2016 am Gerichtssystem der Union vorgenommen wurden, nämlich die Erhöhung der Zahl der Richter des Gerichts im Zeitraum zwischen Ende 2015 und dem 1. September 2019¹ und die Übertragung der Zuständigkeit für die Entscheidung über die Rechtsstreitigkeiten zwischen der Union und ihren Bediensteten nach Artikel 270 AEUV auf das Gericht². In diesem Zusammenhang hat der Unionsgesetzgeber den Gerichtshof ersucht, ihm zwei Berichte vorzulegen und ihnen gegebenenfalls Anträge auf Änderung der einschlägigen Satzungsbestimmungen beizufügen: Ende 2017 einen ersten Bericht über mögliche Änderungen bei der Aufteilung der Zuständigkeiten für Vorabentscheidungen nach Artikel 267 AEUV zwischen Gerichtshof und Gericht und Ende 2020 einen zweiten Bericht über die Arbeitsweise des Gerichts und insbesondere über seine Effizienz, die Wirksamkeit und die Notwendigkeit der Erhöhung der Zahl der Richter auf sechsundfünfzig, die Ressourceneffizienz sowie

¹ Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. L 341 vom 24.12.2015, S. 14).

² Verordnung (EU, Euratom) 2016/1192 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über die Übertragung der Zuständigkeit für die Entscheidung im ersten Rechtszug über die Rechtsstreitigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Bediensteten auf das Gericht (ABl. L 200 vom 26.7.2016, S. 137).

die weitere Einrichtung von Fachkammern und/oder sonstige strukturelle Änderungen.³

3. Am 14. Dezember 2017 legte der Gerichtshof den ersten dieser beiden Berichte⁴ vor. Darin vertritt der Gerichtshof die Auffassung, dass derzeit kein Grund besteht, die Übertragung eines Teils seiner Zuständigkeit für Vorabentscheidungen auf das Gericht vorzuschlagen, zum einen wegen der zentralen Stellung, die der Vorlage zur Vorabentscheidung im Gerichtssystem der Union zukommt, und zum anderen wegen der Notwendigkeit, dass das Gericht sich nach dem Beschluss zur Erhöhung der Zahl seiner Richter neu ordnet und seine Arbeitsmethoden anpasst. Zu Beginn des Berichts weist der Gerichtshof darauf hin, dass bei der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Gerichtshof und Gericht andere Änderungen vorgenommen werden könnten, insbesondere hinsichtlich der Behandlung der Direktklagen und, was den Gerichtshof angeht, hinsichtlich der Behandlung der Rechtsmittel. Diese Änderungen sind Gegenstand seines Antrags.
4. Die Kommission teilt die Auffassung des Gerichtshofs, dass eine möglichst ausgewogene Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Gerichtshof und Gericht anzustreben ist.
5. Unbeschadet ihrer nachstehenden Anmerkungen zu den verschiedenen Aspekten des Antrags des Gerichtshofs ist die Kommission jedoch nicht davon überzeugt, dass es derzeit zweckmäßig wäre, strukturelle Änderungen an der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Gerichtshof und Gericht vorzunehmen.
6. Denn die Kommission ist wie der Gerichtshof in der dem Antrag beigefügten Begründung der Meinung, dass „*die Reform des Gerichtssystems der Europäischen Union noch nicht alle ihre Wirkungen entfaltet hat*“. Diese Feststellung, die in Bezug auf die Möglichkeit, dem Gericht einen Teil der Zuständigkeit für Vorabentscheidungen zu übertragen, getroffen wurde, gilt ebenso für den Vorschlag des Gerichtshofs, dem Gericht bestimmte Zuständigkeiten im Vertragsverletzungsverfahren zu übertragen.
7. Zum einen ist die Vertragsverletzungsklage ein zentrales Instrument zur Kontrolle der Anwendung des Unionsrechts. Jede Änderung der Behandlung dieser Klagen ist ebenso wie bei der Vorlage zur Vorabentscheidung eine äußerst heikle Angelegenheit. Zum anderen wird die Erhöhung der Zahl der Richter des Gerichts erst im September 2019 abgeschlossen sein, sodass die Integration der neu ernannten Richter und ihrer Mitarbeiter in die Organisationsstruktur des Gerichts auch weiterhin eine große Herausforderung für das Organ darstellen wird. Zwar ist als positive statistische Entwicklung zu begrüßen, dass sich die Dauer der Verfahren vor dem Gericht verkürzt hat, es erscheint aber verfrüht, daraus endgültige Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Übertragung einer neuen Belastung auf das Gericht zu ziehen. Aus genau diesen Gründen hat der Unionsgesetzgeber den Gerichtshof ersucht, Ende 2020 einen Bericht über die Arbeitsweise des Gerichts vorzulegen.

³ Artikel 3 der Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422.

⁴ *Rapport présenté au titre de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2015/2422 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2015 modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne* [Bericht nach Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union].

8. Zudem ist die vom Gerichtshof vorgeschlagene Übertragung bestimmter Zuständigkeiten im Vertragsverletzungsverfahren, wie die Kommission weiter unten ausführlicher darlegt, nicht geeignet, das Ziel einer Entlastung des Gerichtshofs zu erreichen, sondern wirft vielmehr ernste strukturelle Fragen auf, die sich auch bei einer teilweisen Übertragung der Zuständigkeit für Vorabentscheidungen stellen würden.
 9. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass es zweckmäßiger wäre, den Bericht über die Arbeitsweise des Gerichts abzuwarten, den der Gerichtshof Ende 2020 vorzulegen hat, bevor gegebenenfalls neue Änderungen an der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Gerichtshof und Gericht vorgenommen werden, die den Gerichtshof wirklich entlasten. Die Kommission teilt jedoch die Ansicht des Gerichtshofs, dass es bereits jetzt möglich ist, die Zulassung von Rechtsmitteln in den vom Gerichtshof vorgeschlagenen besonderen Fällen zu beschränken, da eine solche Änderung keine strukturellen Auswirkungen hat und daher nicht zu befürchten steht, dass späteren Entscheidungen vorgegriffen wird.
- II. Zum Antrag, dem Gericht die grundsätzliche Zuständigkeit für die Entscheidung im ersten Rechtszug über die auf Artikel 108 Absatz 2 AEUV gestützten Klagen und über die auf die Artikel 258 und 259 AEUV gestützten Vertragsverletzungsklagen zu übertragen**
10. Dieser Antrag umfasst drei Vorschläge für eine Änderung der Satzung. Zudem steht er mit dem Antrag in Zusammenhang, dem Gerichtshof die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Klagen der Mitgliedstaaten auf Nichtigerklärung von Beschlüssen der Kommission zu übertragen, die wegen einer fehlenden ordnungsgemäßen Durchführung von Urteilen des Gerichtshofs nach Artikel 260 Absatz 2 oder 3 AEUV erlassen wurden (siehe Abschnitt III).
 11. Erstens schlägt der Gerichtshof vor, Artikel 51 der Satzung einen Absatz 2 anzufügen, durch den dem Gericht die Zuständigkeit für die Entscheidung im ersten Rechtszug über die auf Artikel 108 Absatz 2 AEUV gestützten Klagen und über die auf die Artikel 258 und 259 AEUV gestützten Vertragsverletzungsklagen übertragen wird, ausgenommen bestimmte Kategorien von Vertragsverletzungsklagen, die dem Gerichtshof vorbehalten wären.⁵ Artikel 51 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Satzung soll nach dem Vorschlag des Gerichtshofs wie folgt lauten:
„Das Gericht ist für Entscheidungen im ersten Rechtszug über die auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 2, Artikel 258 oder Artikel 259 AEUV gestützten Klagen zuständig, mit Ausnahme – was die auf eine der beiden letztgenannten Vorschriften gestützten Klagen anbelangt – der Klagen auf Feststellung eines Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag über die Europäische Union, Titel V des Dritten Teils des AEU-Vertrags oder einem auf der Grundlage dieses Titels erlassenen Rechtsakt.“
 12. Zweitens schlägt der Gerichtshof vor, einen Mechanismus einzuführen, nach dem das Gericht eine Rechtssache entweder von Amts wegen oder auf Antrag einer Partei

⁵ In rein redaktioneller Hinsicht fragt sich die Kommission, ob zur Erreichung des vom Gerichtshof angestrebten Ziels in dieser Aufzählung nicht auch die Klagen der Kommission genannt werden müssten, in denen diese nach Artikel 260 Absatz 3 AEUV die Höhe des zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds benennt, da diese Klagen einen besonderen Fall der auf Artikel 258 AEUV gestützten Klagen darstellen.

an den Gerichtshof verweisen kann, und zu diesem Zweck Artikel 51 Absatz 2 der Satzung die folgenden Unterabsätze 2 und 3 anzufügen:

„Wenn die Rechtssache eine Grundsatzentscheidung erfordert oder wenn außergewöhnliche Umstände es rechtfertigen, kann das Gericht von Amts wegen oder auf Antrag einer Partei die Rechtssache zur Entscheidung an den Gerichtshof verweisen.

Der Antrag gemäß Unterabsatz 2 ist je nach Fall im verfahrenseinleitenden Schriftsatz oder innerhalb von zwei Monaten nach dessen Zustellung an den Beklagten zu stellen.“

13. Drittens schlägt der Gerichtshof eine Ausnahmeregelung für die Behandlung der bei ihm eingelegten Rechtsmittel gegen Entscheidungen des Gerichts über Vertragsverletzungsklagen vor. Zu diesem Zweck soll Artikel 61 der Satzung folgender Absatz 4 angefügt werden:

„Abweichend von Unterabsatz [sic] 1 prüft der Gerichtshof sämtliche relevanten tatsächlichen und rechtlichen Umstände und entscheidet endgültig über den Rechtsstreit, wenn er ein gegen eine nach Artikel 51 Absatz 2 dieser Satzung ergangene Entscheidung des Gerichts eingelegtes Rechtsmittel für begründet erklärt.“

14. Erstens stellt sich die Kommission die Frage, ob die vom Gerichtshof vorgeschlagenen Änderungen geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen, nämlich den Gerichtshof zu entlasten.

15. Die Kommission hat geprüft, welche Auswirkungen die vorgeschlagene Zuständigkeitsübertragung gehabt hätte, wenn sie in den drei Jahren vor dem Zeitpunkt, zu dem der Gerichtshof seinen Antrag gestellt hat, d. h. zwischen dem 1. April 2015 und dem 31. März 2018, wirksam gewesen wäre. In diesem Zeitraum wurden 84 Verfahren von der Kommission auf der Grundlage des Artikels 258 AEUV, ein Verfahren von einem Mitgliedstaat auf der Grundlage des Artikels 259 AEUV und zwei Verfahren von der Kommission auf der Grundlage des Artikels 108 Absatz 2 AEUV eingeleitet. Von diesen 87 Rechtssachen wären nach den vom Gerichtshof vorgeschlagenen Kriterien sieben in der Zuständigkeit des Gerichtshofs verblieben, da sie sich auf einen Verstoß gegen den Vertrag über die Europäische Union (im Folgenden „EUV“) oder Titel V des Dritten Teils des AEUV stützten. Der Gerichtshof wäre in diesem Zeitraum also von 78 Rechtssachen, d. h. 26 Rechtssachen pro Jahr, entlastet worden. Im Verhältnis zur Zahl neuer Verfahren, die in den Jahren 2015, 2016 und 2017 im Durchschnitt eingeleitet wurden (715 Rechtssachen), hätte diese Verringerung nur 3,6 % der gesamten jährlichen Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs ausgemacht. Dieser Wert müsste noch nach unten korrigiert werden, um zu berücksichtigen, dass gegen die Entscheidungen des Gerichts Rechtsmittel beim Gerichtshof eingelegt werden kann und dass einige Rechtssachen möglicherweise an den Gerichtshof verwiesen werden, da sie eine Grundsatzentscheidung erfordern oder außergewöhnliche Umstände dies rechtfertigen.

16. Daraus folgt, dass sich die vom Gerichtshof vorgeschlagene Zuständigkeitsübertragung nur unwesentlich auf seine Arbeitsbelastung auswirken würde. Stattdessen würde sie mit Sicherheit dazu führen, dass die Zahl der von den Unionsgerichten zu behandelnden Rechtssachen insgesamt steigt.

17. Zweitens ist die Kommission der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Änderungen erhebliche strukturelle Bedenken aufwerfen.
18. Anders als bei anderen Direktklagen, bei denen sich in den meisten Fällen natürliche oder juristische Personen und Organe der Union gegenüberstehen, stehen sich bei der Vertragsverletzungsklage zwei Mitgliedstaaten oder ein Unionsorgan und ein Mitgliedstaat gegenüber. Wie aus Artikel 40 Absatz 2 der Satzung hervorgeht, unterscheiden sich Klagen zwischen Mitgliedstaaten und Klagen zwischen einem Unionsorgan und einem Mitgliedstaat von anderen Klagen. Die Vertragsverletzungsklage ist somit eher mit den Direktklagen zu vergleichen, die nach Artikel 51 der Satzung in der Fassung, die er durch die vom Gerichtshof vorgeschlagenen Änderungen erhalten würde, weiterhin dem Gerichtshof vorbehalten blieben. Ziel eines Vertragsverletzungsverfahrens ist schließlich sicherzustellen, dass ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus dem Unionsrecht erfüllt, und nicht, wie bei anderen Direktklagen, ein Urteil zu erwirken, mit dem ein Rechtsakt für nichtig erklärt oder eine Untätigkeit festgestellt wird.
19. Wie bei einer Vorabentscheidungsklage muss der mit einer Vertragsverletzungsklage befasste Unionsrichter in der Lage sein, innerhalb kurzer Frist eine rechtskräftige Entscheidung über die ihm unterbreiteten Fragen zu erlassen. Die Einführung zweier Rechtszüge im Vertragsverletzungsverfahren würde jedoch die Dauer der gerichtlichen Phase dieses Verfahrens verlängern und die Gefahr einer anhaltenden rechtlichen Kontroverse mit negativen politischen Auswirkungen auf die Einhaltung des Unionsrechts mit sich bringen.
20. Bis die vom Gerichtshof Ende 2020 vorzulegenden Daten über die Arbeitsweise des Gerichts und die sich möglicherweise daraus ergebenden Maßnahmen bekannt sind, geht die Kommission davon aus, dass Vertragsverletzungsklagen im ersten Rechtszug vom Gericht nicht schneller bearbeitet werden könnten als vom Gerichtshof.
21. Zur Dauer des erstinstanzlichen Rechtsstreits käme in einer erheblichen Zahl von Fällen noch die Dauer des Rechtsmittelverfahrens hinzu. Denn grundsätzlich werden nur die Vertragsverletzungssachen vor den Unionsrichter gebracht, für die im Verwaltungsverfahren keine Lösung gefunden werden konnte. In diesen Fällen könnten die Parteien dazu neigen, alle verfügbaren Rechtsbehelfe auszuschöpfen, sodass die Dauer des Rechtsmittelverfahrens häufig der Dauer des erstinstanzlichen Verfahrens entsprechen dürfte.
22. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Gerichtshof die Einführung einer Ausnahmeregelung für die Behandlung der Rechtsmittel gegen Urteile des Gerichts über Vertragsverletzungsklagen vorschlägt. Eine solche Regelung würde verhindern, dass die Rechtssache an das Gericht zurückverwiesen wird, wenn der Gerichtshof das Rechtsmittel zwar zulässt, aber feststellt, dass die Sache nicht spruchreif ist. Sie würde jedoch schwierige praktische Fragen aufwerfen. (Müssen tatsächliche Gründe, die das Gericht in erster Instanz nicht gewürdigt hat, für den Fall, dass der Gerichtshof das Rechtsmittel zulässt, bereits in den Schriftsätzen geprüft werden? Muss in diesen Fällen das Verfahren wiedereröffnet werden?) Es ist daher auch nicht möglich festzustellen, ob diese Maßnahme tatsächlich dazu beitragen kann, die Dauer des Verfahrens zu verkürzen.
23. Eine Verlängerung der Verfahrensdauer könnte nicht nur dazu führen, dass die Rechtsunsicherheit bei Behörden, Wirtschaftsbeteiligten und Bürgern länger andauert, sondern auch zum Fortbestand einer Streitigkeit (und möglicherweise einer

Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht), die bereits Gegenstand eines ohne zufriedenstellende Lösung abgeschlossenen Verwaltungsverfahrens war. Als Folge einer solchen Ausdehnung der gerichtlichen Phase würde sich der Zeitpunkt verschieben, ab dem der Mitgliedstaat, der seinen Verpflichtungen nunmehr unbestreitbar nicht nachgekommen ist, die notwendigen Maßnahmen treffen muss, um die Vertragsverletzung zu beenden. Durch die Verlängerung würde daher die Ungleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen entgegen dem wesentlichen Grundsatz des Artikels 4 Absatz 2 EUV aufrechterhalten.

24. Die Kommission nimmt ferner zur Kenntnis, dass der Gerichtshof nicht vorschlägt, der Einlegung eines Rechtsmittels aufschiebende Wirkung beizumessen, was dem Verfahren vor dem Gericht einen großen Teil seiner praktischen Wirkung nehmen, gleichzeitig jedoch das gesamte Verfahren erheblich verlängern würde. Auch wenn die Einlegung eines Rechtsmittels keine aufschiebende Wirkung hat, besteht die Gefahr, dass durch die Einführung zweier Rechtszüge das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument, das im Interesse aller Mitgliedstaaten, der Wirtschaftsbeteiligten und der Bürger die einheitliche Anwendung des Unionsrechts gewährleistet, geschwächt wird. Dies könnte die Verschiebung nicht nur des Zeitpunkts, ab dem die Vertragsverletzung endgültig feststeht, sondern auch des Zeitpunkts bewirken, zu dem der Gerichtshof auf Antrag der Kommission nach Artikel 260 Absatz 2 AEUV feststellt, dass der Mitgliedstaat nicht die Maßnahmen getroffen hat, die sich aus dem Urteil des Unionsrichters ergeben.
25. Drittens hat die Kommission Zweifel, dass die Kriterien, die der Gerichtshof zur Bestimmung der Rechtssachen vorgeschlagen hat, die in seiner ausschließlichen Zuständigkeit verbleiben, geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen, nämlich dem Gericht nur die Rechtssachen zu übertragen, die aufgrund der Klagegründe oder der Argumentation denen vergleichbar sind, über die das Gericht gewöhnlich befindet, und dem Gerichtshof die Rechtssachen vorzubehalten, die, wie der Gerichtshof in seiner dem Antrag beigefügten Begründung ausgeführt hat, „eine verfassungsrechtliche Dimension aufweisen“⁶.
26. Die Kommission ist sich durchaus bewusst, dass es sich bei der Abgrenzung der verschiedenen Arten von Vertragsverletzungsklagen um einen komplexen Vorgang handelt. Vertragsverletzungsklagen unterscheiden sich darin im Übrigen in keiner Weise von Vorabentscheidungsersuchen. Auf die mit letzteren verbundenen Schwierigkeiten hatte der Gerichtshof in seinem Bericht vom 14. Dezember 2017 hingewiesen.
27. Soweit der Gerichtshof vorschlägt, dem Gerichtshof die Klagen vorzubehalten, die auf die Feststellung gerichtet sind, dass ein Mitgliedstaat gegen die Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union verstoßen hat, weist die Kommission darauf hin, dass sie – nach ständiger Rechtsprechung – regelmäßig, wenn auch hilfsweise, eine Verletzung von Bestimmungen dieses Vertrags, insbesondere der Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit (Artikel 4 Absatz 3 EUV), geltend

⁶ In diesem Zusammenhang versteht die Kommission die vom Gerichtshof vorgeschlagenen Regeln dahin, dass alle Klagen, die sich auf Gründe stützen, die einer der aufgeführten Kategorien zuzuordnen sind, dem Gerichtshof auch dann vorbehalten sind, wenn diese Klagen zusätzlich oder sogar hauptsächlich auf andere Gründe gestützt sind.

macht. Die Berufung auf einen solchen Klagegrund hat jedoch keine Auswirkungen auf die „verfassungsrechtliche“ Dimension einer Klage.⁷

28. Zwar trifft es zu, dass die im Rahmen des Dritten Teils Titel V AEUV über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts⁸ erhobenen Klagen regelmäßig sensible und dringliche Auslegungs- oder Gültigkeitsfragen aufwerfen, doch ist dies nicht bei allen Klagen der Fall, die auf dieser Grundlage erhoben werden⁹. Hingegen werfen nicht wenige Klagen, die in anderen Bereichen des AEUV erhoben werden, regelmäßig sehr sensible und neuartige Fragen auf, die mitunter eine „verfassungsrechtliche Dimension“ aufweisen und/oder besonders dringlich sind, sodass ein zweistufiges Gerichtsverfahren die Maßnahmen der Kommission zur Wahrung des Rechts in der Union erheblich schwächen könnte.¹⁰
29. Der Gerichtshof schlägt vor, dass das Gericht von Amts wegen oder auf Antrag einer Partei eine Rechtssache an den Gerichtshof verweisen kann, wenn die Rechtssache eine Grundsatzentscheidung erfordert oder wenn außergewöhnliche Umstände dies erfordern. Die Kommission bezweifelt, dass sich mit den vorgeschlagenen Kriterien größere Auslegungsschwierigkeiten vermeiden lassen. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Entscheidung in jedem Fall auf objektiven Faktoren beruhen sollte, insbesondere dann, wenn die Parteien die Verweisung unterschiedlich beurteilen.
30. Die Kommission ist letztlich der Auffassung, dass sich die vom Gerichtshof vorgeschlagene Übertragung bestimmter Vertragsverletzungsverfahren auf das Gericht nur unwesentlich auf die Arbeitsbelastung des Gerichtshofs auswirken, die Dauer der gerichtlichen Phase dieser Verfahren jedoch erheblich verlängern würde, sodass die Gefahr besteht, dass die Wirksamkeit des Vertragsverletzungsverfahrens als Instrument, das im Interesse aller Mitgliedstaaten, der Wirtschaftsbeteiligten und der Bürger die einheitliche Anwendung des Unionsrechts gewährleistet, geschwächt werden könnte. Darüber hinaus würde eine solche Übertragung eine kohärente Aufteilung der Verfahren zwischen dem Gerichtshof und dem Gericht erschweren.

⁷ Die Kommission stellt fest, dass der Gerichtshof in dem seinem Antrag beigefügten Verordnungsentwurf nicht vorschlägt, Vertragsverletzungsklagen, die auf einen Verstoß gegen die Charta der Grundrechte der Europäischen Union gestützt sind, in die Liste der Klagen aufzunehmen, die nicht dem Gericht übertragen werden. In der Begründung des Antrags sind diese Klagen jedoch zusammen mit jenen aufgeführt, die häufig besonders sensible und dringliche Fragen aufwerfen. Dieser Punkt wäre in jedem Fall zu klären.

⁸ Im Interesse der Kohärenz müssten hier auch die Rechtsakte genannt werden, die vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erlassen worden sind.

⁹ Siehe zum Beispiel die Rechtssache C-130/17, die auf die Feststellung gerichtet war, dass die Republik Bulgarien ihren Verpflichtungen zur Einrichtung einer einzigen Kontaktstelle für den Austausch elektronischer Zertifikate für den Zugang zu biometrischen Daten von Ausweisdokumenten nach der Entscheidung K(2009) 7476 der Kommission vom 5. Oktober 2009 nicht nachgekommen ist.

¹⁰ Siehe zum Beispiel die Rechtssache C-441/17, die auf die Feststellung gerichtet war, dass die Republik Polen dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen verstoßen hat, dass sie einen Anhang zum Waldbewirtschaftungsplan des Forstbezirks Białowieża angenommen hat.

III. Zum Antrag, dem Gerichtshof die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Klagen der Mitgliedstaaten auf Nichtigkeitserklärung von Beschlüssen der Kommission zu übertragen, die wegen einer fehlenden ordnungsgemäßen Durchführung von Urteilen des Gerichtshofs nach Artikel 260 Absatz 2 oder 3 AEUV erlassen wurden

31. Der Gerichtshof schlägt vor, Artikel 51 Absatz 1 der Satzung einen Buchstaben c anzufügen, wonach dem Gerichtshof die Klagen der Mitgliedstaaten auf Nichtigkeitserklärung von Beschlüssen der Kommission vorbehalten werden, die wegen einer fehlenden ordnungsgemäßen Durchführung von Urteilen des Gerichtshofs nach Artikel 260 Absatz 2 oder 3 AEUV erlassen wurden.

32. Die Kommission befürwortet die mit diesem Satzungsänderungsvorschlag verfolgten Ziele. Mit einer solchen Änderung ließe sich vermeiden, dass ein anderes Gericht als die Instanz, die das Zwangsgeld oder den Pauschalbetrag verhängt hat, mit einer Nichtigkeitsklage gegen eine Handlung der Kommission befasst wird, die auf die Einziehung des betreffenden Zwangsgelds oder Pauschalbetrags bei dem betreffenden Mitgliedstaat gerichtet ist.¹¹

IV. Zur vorherigen Zulassung bestimmter Rechtsmittel durch den Gerichtshof

33. Der Gerichtshof schlägt die Aufnahme eines neuen Artikels 58a mit folgendem Wortlaut vor:

„Ist vor der Klageerhebung beim Gericht eine unabhängige Verwaltungsinstanz anzurufen, so hängt die Prüfung des gegen die Entscheidung des Gerichts eingelegten Rechtsmittels von dessen vorheriger Zulassung durch den Gerichtshof ab.

Das Rechtsmittel wird nach den in der Verfahrensordnung im Einzelnen festgelegten Modalitäten zugelassen, wenn damit insgesamt oder teilweise eine für die Einheit, die Kohärenz oder die Entwicklung des Unionsrechts bedeutsame Frage aufgeworfen wird.

Wird das Rechtsmittel nicht zugelassen, so ist der Nichtzulassungsbeschluss mit Gründen zu versehen.“

34. Die Kommission befürwortet die mit diesem Satzungsänderungsvorschlag verfolgten Ziele. Der Vorschlag betrifft Rechtsmittel gegen Urteile und Beschlüsse des Gerichts zu Entscheidungen, die bereits von einer unabhängigen Verwaltungsbehörde geprüft worden sind und somit bereits Gegenstand einer doppelten Rechtmäßigkeitskontrolle waren. Dies gilt namentlich für markenrechtliche Entscheidungen des Amts der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO)¹². In Bezug auf solche Entscheidungen wird vorgeschlagen, die Zulassung von Rechtsmitteln auf Fälle zu beschränken, in denen sich eine Entscheidung des Gerichts nachteilig auf die Einheit, die Kohärenz oder die Weiterentwicklung des Unionsrechts auswirken könnte.

35. Wie der Gerichtshof in der Begründung zu seinem Antrag feststellt, würde diese Änderung die Arbeitsbelastung des Gerichtshofs spürbar verringern, da Rechtsmittel gegen Entscheidungen des EUIPO einen beträchtlichen Teil der jedes Jahr eingelegten Rechtsmittel ausmachen.

¹¹ Siehe Urteil des Gerichts vom 29. März 2011, Portugal/Kommission, T-33/09, ECLI:EU:T:2011:127, Rdnrn. 66 und 67.

¹² Verordnung (EU) 2017/1001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über die Unionsmarke (ABl. L 154 vom 16.6.2017, S. 1).

36. Die Kommission möchte hierzu jedoch Folgendes anmerken.
37. Zunächst möchte die Kommission darauf hinweisen, dass der Unionsrichter auf dem Gebiet des Markenrechts zum einen mit Direktklagen gegen Entscheidungen des EUIPO befasst wird, über die das Gericht im Prinzip in letzter Instanz entscheidet, und andererseits mit Vorabentscheidungsersuchen, für die allein der Gerichtshof zuständig ist und zuständig bleibt. Es muss daher unbedingt vermieden werden, dass es über den Mechanismus der Rechtsmittelzulassung zu divergierenden Entwicklungen in der Rechtsprechung kommt.
38. Der Gerichtshof schlägt vor, dass alle Modalitäten dieses außerordentlichen Verfahrens im Unterschied zum Überprüfungsverfahren nach Artikel 256 Absätze 2 und 3 AEUV und Artikel 62 der Satzung¹³ in der Verfahrensordnung geregelt werden. Die Kommission hat diesbezüglich keine grundsätzlichen Einwände, da die Verfahrensmodalitäten so leichter auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen angepasst werden könnten. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass diese Modalitäten vor einer entsprechenden Änderung der Satzung eingehend geprüft werden sollten, wobei insbesondere die Erfahrungen zu berücksichtigen sind, die mit dem derzeit in Artikel 256 Absätze 2 und 3 AEUV und Artikel 62 der Satzung vorgesehenen Überprüfungsverfahren in der Praxis gemacht wurden, sowie die besonderen Bedürfnisse des in erster Linie betroffenen Politikbereichs, nämlich des Markenrechts. In dieser Hinsicht nimmt die Kommission von den ersten Hinweisen in der dem Antrag des Gerichtshofs beigefügten Begründung Kenntnis und schlägt vor, diesen Punkt so rasch wie möglich zu erörtern, ohne die Annahme der Satzungsänderungen auf Basis der Änderungsentwürfe zur Verfahrensordnung abzuwarten.
39. Sodann ist die Kommission der Auffassung, dass im Interesse der Rechtssicherheit zu präzisieren ist, was unter dem Begriff „unabhängige Verwaltungsinstanz“ zu verstehen ist. Mehrere Optionen erscheinen möglich.
40. Eine erste Option, die die erforderliche Rechtssicherheit gewährleistet, wäre die Aufnahme einer erschöpfenden Liste dieser Instanzen in Artikel 58a der Satzung: in erster Linie die Beschwerdekammern des EUIPO, aber auch die Beschwerdekammern anderer vom Gerichtshof in der Begründung seines Antrags genannter Einrichtungen [das Gemeinschaftliche Sortenamt (CPVO)¹⁴ oder die Europäische Chemikalienagentur (ECHA)¹⁵] oder andere Stellen in derselben

¹³ Der Kommission stellt sich auch die Frage nach dem sprachlichen Unterschied zwischen Artikel 256 Absatz 2 AEUV („die Entscheidungen des Gerichts“) und dem vorgeschlagenen Wortlaut für Artikel 58 a der Satzung („die Entscheidung des Gerichts“). Während im ersten Fall alle Entscheidungen einschließlich aller Zwischen- oder Verfahrensentscheidungen (in den Grenzen der allgemeinen Vorschriften für Rechtsmittel) Gegenstand eines Antrags auf Überprüfung sein könnten, könnte der Wortlaut im zweiten Fall dahin verstanden werden, dass das Verfahren der vorherigen Zulassung nur auf die Endentscheidung des Gerichts anwendbar wäre.

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 2100/94 des Rates vom 27. Juli 1994 über den gemeinschaftlichen Sortenschutz (ABl. L 227 vom 1.9.1994, S. 1).

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1).

Situation [wie die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA)¹⁶]. Mit dieser Option wäre allerdings die Notwendigkeit einer Satzungsänderung verbunden, wenn neue Einrichtungen mit der Befugnis zum Erlass von Entscheidungen geschaffen werden, die Artikel 58a der Satzung unterworfen werden könnten. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon kann die Satzung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geändert werden. Es handelt sich somit um das gleiche Verfahren, das normalerweise für die Annahme des Errichtungsakts der betreffenden Einrichtung erforderlich ist.

41. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, diesen Begriff in der Verordnung zur Änderung der Satzung zu präzisieren. So könnte nach den Worten „eine unabhängige Verwaltungsinstanz“ die Formulierung eingefügt werden „deren Mitglieder bei ihren Entscheidungen an keinerlei Weisungen gebunden sind,“. Diese Option könnte jedoch zu Auslegungsfragen führen, wenn der in den Rechtsakten zur Errichtung neuer Einrichtungen verwendete Wortlaut von dem Wortlaut abweicht, der für die bereits bestehenden Einrichtungen verwendet wurde. Dafür würde der Gesetzgeber auf diese Weise zumindest klarstellen, dass in diesem Zusammenhang die funktionale Unabhängigkeit entscheidend und ausreichend ist. Die vorgeschlagene Formulierung entspricht der Formulierung in den Errichtungsakten der unter Randnummer 40 genannten Einrichtungen¹⁷. Außerdem erscheint es angezeigt, diese Einrichtungen in den Erwägungsgründen der Satzungsänderungsverordnung zu nennen.
42. Schließlich sollte nach Auffassung der Kommission klargestellt werden, dass nicht nur die Entscheidungen über die Nichtzulassung eines Rechtsmittels begründet werden müssen, sondern auch die Entscheidungen über die Zulassung eines Rechtsmittels. Diese Entscheidungen sollten veröffentlicht werden.
- V. Zu bestimmten Änderungen zur Gewährleistung der terminologischen Kohärenz zwischen bestimmten Satzungsbestimmungen und den Verträgen**
43. Der Gerichtshof schlägt vor, Artikel 51 der Satzung im Interesse der terminologischen Kohärenz mit den Artikeln 263 und 265 AEUV zu ändern.
44. Die Kommission begrüßt diesen Änderungsvorschlag.¹⁸
45. Die Kommission ist sich jedoch in Bezug auf die Änderung des Artikels 51 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i der Satzung durch Einfügung der Worte „soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt“ und „mit Rechtswirkungen gegenüber Dritten“ nicht sicher. Die Kommission versteht, dass damit der Wortlaut von Artikel 263 Absatz 1 AEUV nachgebildet werden soll. Die Kommission

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG (ABl. L 79 vom 19.3.2008, S. 1).

¹⁷ Siehe Artikel 166 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2017/1001, Artikel 47 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 2100/94, Artikel 90 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 und Artikel 42 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 216/2008.

¹⁸ In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, dass es derzeit nach diversen Reformen des anzuwendenden Rechts keine Rechtsgrundlage mehr gibt, die es dem Rat ermöglichen würde, delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte zu handelspolitischen Schutzmaßnahmen im Sinne des Artikels 207 AEUV zu erlassen. Die Kommission stellt somit fest, dass vorbehaltlich einer Übergangsregelung, mit der sichergestellt wird, dass die noch anhängigen Rechtssachen auf dieser Grundlage (gegebenenfalls nach einer Zurückverweisung) vom Gericht entschieden werden können, Artikel 51 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i zweiter Gedankenstrich der Satzung gestrichen werden könnte.

befürchtet jedoch, dass die Hinzufügung dieser Worte im Kontext des Artikels 51 der Satzung fälschlicherweise zu dem Umkehrschluss führen könnte, dass andere Handlungen als die genannten in die Zuständigkeit des Gerichts fallen.

VI. Schlussfolgerungen

46. Die Kommission nimmt daher wie folgt Stellung:

- a) Die Kommission hält es für zweckmäßig, den Bericht über die Arbeitsweise des Gerichts abzuwarten, den der Gerichtshof Ende 2020 vorzulegen hat, bevor strukturelle Änderungen an der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Gerichtshof und Gericht vorgenommen werden.
- b) Die Kommission spricht sich dagegen aus, dem Gericht die Zuständigkeit für die Entscheidung im ersten Rechtszug über die auf Artikel 108 Absatz 2 AEUV gestützten Klagen und über die auf die Artikel 258 und 259 AEUV gestützten Vertragsverletzungsklagen zu übertragen.
- c) Die Kommission befürwortet es, dem Gerichtshof die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Klagen der Mitgliedstaaten auf Nichtigerklärung von Beschlüssen der Kommission zu übertragen, die wegen einer fehlenden ordnungsgemäßen Durchführung von Urteilen des Gerichtshofs nach Artikel 260 Absatz 2 oder 3 AEUV erlassen wurden.
- d) Die Kommission befürwortet – vorbehaltlich der in dieser Stellungnahme dargelegten Erwägungen – die Einführung eines Verfahrens der vorherigen Zulassung bestimmter Rechtsmittel durch den Gerichtshof.
- e) Die Kommission befürwortet – vorbehaltlich der in dieser Stellungnahme dargelegten Erwägungen – die vorgeschlagenen Änderungen, mit denen eine größere terminologische Kohärenz zwischen der Satzung und den Verträgen gewährleistet werden soll.