



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 12. April 2019
(OR. en)

8559/19

JUR 194
INST 113

GESETZGEBUNGSAKTE UND ANDERE RECHTSINSTRUMENTE

Betr.: Nicht bindende Kriterien für die Anwendung der Artikel 290 und 291 des
Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

ENTWURF - NICHT BINDENDE KRITERIEN FÜR DIE ANWENDUNG DER ARTIKEL 290 UND 291 DES VERTRAGS ÜBER DIE ARBEITSWEISE DER EUROPÄISCHEN UNION – [DATUM, AN DEM DIE BILLIGUNG DURCH DIE DREI ORGANE VORLIEGT.]

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION UND DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION -

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Europäischen Parlament, der Rat und die Kommission (im Folgenden "die drei Organe") haben am 13. April 2016 die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung¹ (im Folgenden "Vereinbarung") geschlossen.
- (2) In Nummer 26 der Vereinbarung unterstreichen die drei Organe die wichtige Funktion, die den delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten im Unionsrecht zukommt, und dass solche Rechtsakte, wenn sie auf wirksame und transparente Weise und in begründeten Fällen verwendet werden, wesentliche Instrumente für eine bessere Rechtsetzung sind, die dazu beitragen, dass die Rechtsvorschriften einfach und auf dem neuesten Stand sind sowie wirksam und zügig umgesetzt werden.
- (3) In Nummer 28 der Vereinbarung tun die drei Organe ihre Absicht kund, zur Ergänzung der Verständigung über delegierte Rechtsakte im Anhang zur Vereinbarung nicht bindende Kriterien für die Anwendung der Artikel 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorzusehen.
- (4) Die Anwendung dieser Kriterien kann im Rahmen der allgemeinen Überwachung der Durchführung der Vereinbarung gemäß Nummer 50 der Vereinbarung jährlich auf politischer und technischer Ebene erörtert werden.
- (5) Obgleich Artikel 291 Absatz 2 AEUV vorsieht, dass in Fällen, in denen es zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union einheitlicher Bedingungen bedarf, mit diesen Rechtsakten der Kommission oder – in entsprechend begründeten Sonderfällen und in Fällen nach den Artikeln 24 und 26 des Vertrags über die Europäische Union – dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen werden, liegt der Zweck der vorliegenden nicht bindenden Kriterien in der Abgrenzung zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten und nicht in der Abgrenzung zwischen den Organen, denen die Durchführungsbefugnisse übertragen werden. Diese nicht bindenden Kriterien sind nicht darauf ausgelegt, die Voraussetzungen, unter denen ein Organ Befugnisse, die ihm im Einklang mit den

¹ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung (ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1).

einschlägigen Vorschriften des Unionsrechts, einschließlich des Basisrechtsakts, übertragen wurden, in irgendeiner Hinsicht festzulegen oder einzuschränken.

- (6) Der Gerichtshof der Europäischen Union hat sich bereits mehrfach mit spezifischen Fragen befasst, die für die Anwendung der Artikel 290 und 291 AEUV von Bedeutung sind¹. Diese Rechtsprechung könnte sich in der Zukunft weiterentwickeln. Gegebenenfalls könnte es notwendig werden, die nicht bindenden Kriterien vor dem Hintergrund der Entwicklung der Rechtsprechung zu überprüfen □

SIND WIE FOLGT ÜBEREINGEKOMMEN:

I. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

1. Die vorliegenden nicht bindenden Kriterien geben den drei Organen Leitlinien in der Frage an die Hand, ob durch Gesetzgebungsakte übertragene Befugnisse delegierte Befugnisse oder Durchführungsbefugnisse sein sollten und daher gemäß Artikel 290 AEUV im Hinblick auf den Erlass eines delegierten Rechtsakts oder gemäß Artikel 291 AEUV im Hinblick auf den Erlass eines Durchführungsrechtsakts übertragen werden sollten.
2. Die Rechtsnatur des vorgesehenen Rechtsakts ist jeweils unter Berücksichtigung der Ziele, des Inhalts und des Kontexts dieses Rechtsakts sowie der Ziele, des Inhalts und des Kontexts des Gesetzgebungsaktes zu bestimmen.
3. Es ist Sache des Gesetzgebers, innerhalb der Grenzen des AEUV zu entscheiden, ob und in welchem Umfang auf delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte zurückgegriffen wird. Diesbezüglich obliegt es dem Gesetzgeber zu bestimmen, ob der Kommission Befugnisse zum Erlass delegierter Rechtsakte zu übertragen sind oder ob Befugnisse benötigt werden, um einheitliche Bedingungen für die Durchführung des Gesetzgebungsakts sicherzustellen.
4. Ist der Gesetzgeber der Auffassung, dass eine Bestimmung Bestandteil des Basisrechtsakts sein sollte, kann er diese Bestimmung in einen Anhang aufnehmen. Der Gesetzgeber ist niemals verpflichtet, Anhänge in Gesetzgebungsakten vorzusehen, und kann stattdessen den Erlass gesonderter Rechtsakte vorsehen; allerdings erinnern die drei Organe daran, dass sich die Struktur eines Gesetzgebungsakts an den in der

¹ Unter anderem: Urteil des Gerichtshofs vom 18. März 2014, Kommission/Parlament und Rat, C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170 (bekannt als Rechtssache "Biozide"); Urteil des Gerichtshofs vom 17. März 2016, Parlament/Kommission, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183 (bekannt als Rechtssache "Fazilität 'Connecting Europe'" bzw. "CEF"); Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juli 2015, Kommission/Parlament und Rat, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499 (bekannt als Rechtssache "Gegenseitigkeitsmechanismus im Bereich der Visumpolitik").

Vereinbarung festgelegten gemeinsamen Verpflichtungen und Zielen orientieren sollte, nämlich über einfache, klare und kohärente Rechtsvorschriften zu verfügen, die zugänglich, für Bürger, Verwaltung und Unternehmen verständlich und praktisch umzusetzen sind und deren Erlass ungeachtet der Frage der Befugnisübertragung erfolgt. Die Befugnisse des Gesetzgebers werden dadurch in keiner Weise eingeschränkt.

5. Die wesentlichen Aspekte einer Regelungsmaterie müssen im Basisrechtsakt festgelegt werden. Daher kann die Befugnis zum Erlass von Vorschriften nicht auf die Kommission übertragen werden, wenn der Erlass der betreffenden Vorschriften politische Entscheidungen erfordert, die in den Zuständigkeitsbereich des Unionsgesetzgebers fallen, zum Beispiel weil sie eine Abwägung der widerstreitenden Interessen auf der Grundlage einer Beurteilung zahlreicher Gesichtspunkte einschließen¹. Bei der Wahrnehmung von delegierten Befugnissen oder Durchführungsbefugnissen muss sich die Kommission uneingeschränkt an die wesentlichen Aspekte des Basisrechtsakts halten².
6. Nur der Kommission kann durch einen Gesetzgebungsakt die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte übertragen werden.
7. Die Kriterien sind nicht als erschöpfend zu betrachten.

II. KRITERIEN

A. ALLGEMEINE ODER INDIVIDUELLE GELTUNG DER RECHTSAKTE

1. Delegierte Rechtsakte dürfen nur allgemein gelten. Maßnahmen zur Regelung von Einzelfällen dürfen nicht im Wege delegierter Rechtsakte erlassen werden.
2. Durchführungsrechtsakte können individuell oder auch allgemein gelten.
3. Ein Rechtsakt besitzt allgemeine Geltung, wenn er für objektiv bestimmte Situationen gilt und gegenüber allgemein und abstrakt bezeichneten Personengruppen Rechtswirkungen erzeugt³.

¹ Urteil des Gerichtshofs vom 5. September 2012, Parlament/Rat, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, Rn. 64, 65 und 76; Urteil des Gerichtshofs vom 26. Juli 2017, Tschechische Republik/Kommission, C-696/15 P, ECLI:EU:C:2017:595, Rn. 78; Urteil des Gerichtshofs vom 11. Mai 2017, Dyson/Kommission, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, Rn. 61 und 62.

² Urteil des Gerichtshofs vom 11. Mai 2017, Dyson/Kommission, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, Rn. 65.

³ Urteil des Gerichts vom 14. Juni 2012, Kommission/Stichting Natuur en Milieu und Pesticide Action Network Europe/Kommission, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300, Rn. 30;

B. ÄNDERUNGEN VON GESETZGEBUNGSAKTEN EINSCHLIEßLICH IHRER ANHÄNGE

1. Wird der Kommission vom Gesetzgeber die Befugnis zur Änderung eines Gesetzgebungsaktes übertragen, so kann sie diese nur mittels delegierter Rechtsakte ausüben¹; dies gilt auch dann, wenn die Befugnis zur Änderung sich auf die Anhänge bezieht, da diese ein fester Bestandteil der Gesetzgebungsakte sind.
2. Die Übertragung der Befugnis, einen Gesetzgebungsakt zu "ändern", verfolgt das Ziel, der Kommission zu erlauben, die vom Gesetzgeber in diesem Rechtsakt festgelegten, nicht wesentlichen Elemente abzuändern oder aufzuheben². Änderungen können Einfügungen und Anfügungen im Zusammenhang mit nicht wesentlichen Vorschriften des Gesetzgebungsaktes sowie Streichungen oder Ersetzungen nicht wesentlicher Vorschriften einschließen.

C. ZUSÄTZLICHE VORSCHRIFTEN ZUR ERGÄNZUNG DES BASISRECHTSAKTS

Maßnahmen, die im Erlass zusätzlicher Vorschriften bestehen, die innerhalb des durch den Basisrechtsakt gesetzten Regelungsrahmens auf dessen Inhalt aufbauen oder diesen weiterentwickeln, sollten mittels delegierter Rechtsakte festgelegt werden. Dies ist der Fall bei Maßnahmen, die sich auf den Regelungsgehalt der im Basisrechtsakt festgelegten Vorschriften auswirken und es der Kommission ermöglichen, den Basisrechtsakt zu konkretisieren, vorausgesetzt, seine wesentlichen Bestandteile bleiben unberührt.

D. ZUSÄTZLICHE VORSCHRIFTEN ZUR DURCHFÜHRUNG DES BASISRECHTSAKTS

Im Gegensatz dazu sollten zusätzliche Vorschriften' mit denen der Basisrechtsakt durch inhaltliche Präzisierung durchgeführt oder ihm Wirksamkeit verliehen wird, ohne dass sie sich auf den Regelungsgehalt des Gesetzgebungsrahmens auswirken, im Wege von Durchführungsrechtsakten erlassen werden. Dies ist dann der Fall, wenn der Gesetzgeber einen hinreichend genauen Rechtsrahmen vorgibt, beispielsweise indem er die wichtigsten Voraussetzungen und Kriterien festlegt.

E. RECHTSAKTE ZUR FESTLEGUNG EINES VERFAHRENS, EINER METHODE ODER EINER METHODIK

1. Maßnahmen zur Festlegung eines Verfahrens (d. h. der Art und Weise, wie etwas ausgeführt oder erreicht wird, um ein im Basisrechtsakt festgelegtes Ergebnis zu erzielen) können je nach Art, Zielsetzung, Inhalt und Kontext der betreffenden

Urteil des Gerichts vom 7. März 2013, *Bilbaína de Alquitranes und andere/ECHA*, T-93/10, ECLI:EU:T:2013:106, Rn. 32 und 56.

¹ Urteil des Gerichtshofes vom 15. Oktober 2014, *Parlament/Kommission*, C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289, Rn. 45; Urteil des Gerichtshofes vom 16. Juli 2015, *Kommission/Parlament und Rat*, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, Rn. 31.

² Urteil des Gerichtshofes vom 17. März 2016, *Parlament/Kommission*, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, Rn. 42.

Maßnahmen entweder im Wege eines delegierten Rechtsakts oder eines Durchführungsrechtsakts erlassen werden (oder sogar ein wesentliches Element des Basisrechtsakts darstellen).

Beispielsweise sollten Maßnahmen, mit denen Elemente eines Verfahrens festgelegt werden, die auf dem Inhalt des Basisrechtsakts aufbauen oder diesen weiterentwickeln und die in den durch den Basisrechtsakt festgelegten Rechtsrahmen fallen, im Wege delegierter Rechtsakte erlassen werden.

Hingegen sollten Maßnahmen, mit denen durch Festlegung eines Verfahrens die einheitliche Durchführung einer im Basisrechtsakt festgelegten Regel gewährleistet wird, im Wege von Durchführungsrechtsakten festgelegt werden.

2. Auch kann eine Übertragung der Befugnis zur Bestimmung einer Methode (d. h. der Art des Vorgehens, insbesondere in einer ordnungsgemäßen und systematischen Weise) oder einer Methodik (d. h. von Regelungen zur Bestimmung von Methoden) je nach Art, Zielsetzung, Inhalt und Kontext der Befugnisübertragung den Erlass von delegierten Rechtsakten oder von Durchführungsrechtsakten vorsehen.

F. RECHTSAKTE IM ZUSAMMENHANG MIT EINER INFORMATIONSPFLICHT

Mit einer Informationspflicht zusammenhängende Maßnahmen können je nach Art, Zielsetzung, Inhalt und Kontext der betreffenden Maßnahmen entweder im Wege eines delegierten Rechtsakts oder eines Durchführungsrechtsakts erlassen werden (oder sogar ein wesentliches Element des Basisrechtsakts darstellen).

Beispielsweise sollten Maßnahmen, mit denen zusätzliche Vorschriften festgelegt werden, die inhaltlich auf einer Informationspflicht aufbauen, im Wege delegierter Rechtsakte erlassen werden. Dabei wird es sich in der Regel um zusätzliche nicht wesentliche Vorschriften handeln, die die Substanz einer Informationspflicht berühren.

Hingegen sollten Maßnahmen, mit denen eine möglichst einheitliche Erfüllung der Informationspflicht sichergestellt werden soll, wie zum Beispiel Vorschriften zu Format und technischen Mitteln, im Wege von Durchführungsrechtsakten erlassen werden. Wenn zum Beispiel die Substanz einer Informationspflicht im Basisrechtsakt hinreichend genau bestimmt ist, sollten Maßnahmen, durch die die bereitzustellenden Informationen weiter präzisiert werden, um Datenvergleichbarkeit oder eine wirksame Durchsetzung der Verpflichtungen zu gewährleisten, im Wege von Durchführungsrechtsakten erlassen werden.

G. RECHTSAKTE IM ZUSAMMENHANG MIT ZULASSUNGEN

Maßnahmen, die mit Zulassungen – beispielsweise von Erzeugnissen oder Stoffen – zusammenhängen, können je nach Art, Zielsetzung, Inhalt und Kontext der betreffenden Maßnahmen entweder im Wege eines delegierten Rechtsakts oder eines Durchführungsrechtsakts erlassen werden (oder sogar ein wesentliches Element des Basisrechtsakts darstellen).

Individuell geltende Zulassungen können nur im Wege eines Durchführungsrechtsakts erteilt werden. Allgemein geltende Zulassungen, die die Kommission aufgrund von im Basisrechtsakt hinreichend genau bestimmten Kriterien erteilt, sollten im Wege von Durchführungsrechtsakten erlassen werden.

Allgemein geltende Zulassungen, die den Basisrechtsakt insofern ergänzen, als sie nicht auf die Anwendung der im Basisrechtsakt festgelegten Kriterien beschränkt sind, sondern gleichzeitig auf dem Inhalt des Basisrechtsakts aufbauen (in den Grenzen der übertragenen Befugnis), sollten im Wege delegierter Rechtsakte erlassen werden.

III. ÜBERWACHUNG DER ANWENDUNG DIESER KRITERIEN UND ÜBERPRÜFUNG

1. Die drei Organe werden die Anwendung der vorliegenden Kriterien gemeinsam und regelmäßig überwachen.
2. Die drei Organe werden die Kriterien im Einklang mit ihren jeweiligen internen Regelungen – gegebenenfalls durch ihre über besondere Kompetenzen in diesem Bereich verfügenden Gremien – überprüfen, soweit dies vor dem Hintergrund der Entwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union erforderlich und angemessen ist.