



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.3.2023

COM(2023) 135 final

2023/0070 (COD)

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

**zu dem vom Gerichtshof am 30. November 2022 vorgelegten Entwurf einer Änderung
des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union**

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zu dem vom Gerichtshof am 30. November 2022 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 30. November 2022 hat der Gerichtshof der Europäischen Union dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß Artikel 281 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) einen Antrag auf Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „Satzung“) übermittelt. Der Hauptteil dieses Antrags besteht darin, von der in Artikel 256 Absatz 3 Unterabsatz 1 AEUV vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen und dem Gericht die Zuständigkeit für die Entscheidung über nach Artikel 267 zur Vorabentscheidung vorgelegte Fragen in bestimmten, in der Satzung festgelegten Sachgebieten zu übertragen. Zu diesem Zweck soll ein neuer Artikel 50b in die Satzung eingefügt werden. Im zweiten Teil des Antrags wird vorgeschlagen, den Mechanismus der vorherigen Zulassung von Rechtsmitteln nach Artikel 58a der Satzung auszuweiten und diese Rechtsvorschrift entsprechend zu konsolidieren und zu ersetzen. Zusätzlich wird vorgeschlagen, eine punktuelle Änderung des Artikels 50 der Satzung in Bezug auf die Zusammensetzung der Kammern des Gerichts einzubringen.

I. Allgemeine Betrachtungen

2. Wie der Gerichtshof in seinem Antrag und in der beiliegenden Begründung erläutert, knüpft der Hauptteil dieses Antrags an die 2015 beschlossene Reform des Gerichtssystems der Union an, in deren Folge sich die Zahl der Richter des Gerichts verdoppelt hat.¹ Der Gerichtshof hebt hervor, dass die Zahl der Vorabentscheidungsersuchen erheblich gestiegen ist und sich die Dauer der Verfahren stetig verlängert. Er weist zudem darauf hin, dass die mit dieser Reform angestrebte Verstärkung des Gerichts nunmehr vollständig abgeschlossen ist und das Gericht damit begonnen hat, seine Arbeitsmethoden anzupassen, um die Kohärenz und Effizienz der in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Verfahren zu erhöhen. Im zweiten Teil des Antrags schlägt der Gerichtshof vor, den 2019 eingeführten Mechanismus² der vorherigen Zulassung von Rechtsmitteln gegen Urteile oder Beschlüsse des Gerichts zum einen auf andere unabhängige Beschwerdekammern der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union und zum anderen auf die in Artikel 272 AEUV genannten Rechtssachen im Zusammenhang mit der Durchführung von Verträgen, die eine Schiedsklausel enthalten, auszuweiten.
3. Der Gerichtshof begründet diesen Antrag damit, dass die beiden Gerichte angesichts der unter der vorstehenden Nummer beschriebenen Entwicklungen in der Lage sein müssen, die ihnen in den Verträgen übertragenen Aufgaben in vollem Umfang zu erfüllen.

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) 2019/629 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. April 2019 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. L 111 vom 25.4.2019, S. 1).

4. Die Kommission befürwortet das Ziel dieser Reform uneingeschränkt.
5. Es ist in der Tat wesentlich, dass der Gerichtshof imstande ist, seine Funktion als oberstes Gericht der Union in vollem Umfang wahrzunehmen. Dafür muss er sich stärker auf Rechtssachen konzentrieren können, die für die Rechtsordnung der Union grundlegende Fragen aufwerfen, und in der Lage sein, diesen Rechtssachen alle erforderlichen Ressourcen zu widmen und insbesondere im Bedarfsfall den Dialog mit den nationalen Gerichten einschließlich der höchstinstanzlichen Gerichte zu vertiefen, um die Einheitlichkeit der Rechtsordnung der Union zu wahren.
6. Im Übrigen erscheint es unerlässlich, dass nicht nur die zusätzlichen Ressourcen des Gerichts infolge der Reform des Gerichtssystems der Union, sondern auch die besondere fachliche Befähigung des Gerichts, technische und komplexe Rechtssachen zu bearbeiten, in vollem Umfang den Rechtsuchenden zugutekommt.
7. Aus diesen Gründen und angesichts des steten Anstiegs der Zahl der Vorabentscheidungsersuchen, die zügig bearbeitet werden müssen, damit die nationalen Gerichte das Recht der Verfahrensparteien auf einen wirksamen Rechtsbehelf wahren können, schließt sich die Kommission der Auffassung des Gerichtshofs an, dass die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Vorabentscheidungsersuchen zwischen dem Gerichtshof und dem Gericht aufgeteilt werden müssen, auch wenn dieser Vorgang mit Schwierigkeiten verbunden ist. Gleichwohl macht die Kommission im Folgenden einige Anmerkungen zu diesem Hauptteil des Antrags des Gerichtshofs.
8. Was den zweiten Teil der Reform und die punktuelle Änderung von Artikel 50 der Satzung betrifft, so hat die Kommission keine besonderen Bemerkungen und kann dazu eine befürwortende Stellungnahme abgeben.

II. Übertragung der Zuständigkeit für die Entscheidung über nach Artikel 267 AEUV zur Vorabentscheidung vorgelegte Fragen in bestimmten Sachgebieten auf das Gericht

II.1 Auswahl und Abgrenzung der Sachgebiete

9. Der Gerichtshof erläutert, dass er sich bei der Festlegung der Sachgebiete von vier Parametern hat leiten lassen, und zwar erstens von der Notwendigkeit, dass diese Sachgebiete klar erkennbar und hinreichend abgrenzbar sind, zweitens, dass sie nur wenige Grundsatzfragen aufwerfen, drittens, dass es bereits einen umfangreichen Grundstock an Rechtsprechung gibt, und viertens, dass diese Festlegung die Übertragung einer hinreichend großen Zahl von Vorabentscheidungsersuchen ermöglicht. Aufgrund dieser Parameter hat der Gerichtshof folgende Sachgebiete ermittelt: das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, die Verbrauchsteuern, den **Zollkodex** und die zolltarifliche Einreihung der Waren in die Kombinierte Nomenklatur, Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fahr- und Fluggäste sowie das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten.
10. Die Kommission befürwortet die Wahl der vom Gerichtshof zugrunde gelegten Parameter. Würden weitere Parameter hinzugezogen, etwa die Bedingung, dass die Rechtssachen der in Rede stehenden Sachgebiete keine erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt haben dürfen, wäre das Ziel gefährdet, dem Gericht eine hinreichend große Zahl von Vorabentscheidungssachen zu übertragen, um den Gerichtshof zu entlasten und es dem Gericht zu ermöglichen, tatsächlich eine maßgebliche Rechtsprechungspraxis zu entwickeln. Die Kommission begrüßt auch die Wahl der Sachgebiete. Insbesondere gibt es in diesen Gebieten einen umfangreichen Grundstock an Rechtsprechung, auf den sich das Gericht stützen

kann, auch wenn sie, wie alle Bereiche des Unionsrechts, von Änderungen der Rechtsvorschriften betroffen sein können, in deren Folge das Gericht die Rechtsprechung wird weiterentwickeln müssen.³

11. Die Kommission befürwortet den vom Gerichtshof vorgeschlagenen Ansatz, nicht zwischen Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung und zur Gültigkeit zu unterscheiden.
12. Was die Abgrenzung dieser bestimmten Sachgebiete betrifft, könnte es angebracht sein, klarer zu erläutern, für welche Gebiete dem Gericht die Zuständigkeit zur Vorabentscheidung übertragen wird; dabei gilt es jedoch, die erforderliche Flexibilität zu wahren, damit die Zuweisung auch bei einer Weiterentwicklung des Besitzstands erfolgen kann. Dieses Ziel könnte beispielsweise dadurch erreicht werden, dass in den Erwägungsgründen der vorgeschlagenen Verordnung die verschiedenen Teilbereiche eines jeden zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Reform durch den Gesetzgeber betroffenen Sachgebiets abstrakt, aber hinreichend genau beschrieben werden.
13. Auf jeden Fall könnte darauf hingewiesen werden, dass die Entscheidung über die Übertragung einer eingereichten Vorabentscheidungssache unbeschadet der Möglichkeit des Gerichts, eine Entscheidung nach Artikel 256 Absatz 3 Unterabsatz 2 AEUV zu treffen, und der genauen Bestimmungen, die insoweit in die Verfahrensordnung des Gerichts aufgenommen werden müssten, getroffen wird.

II.2 Zu der Voraussetzung, dass ein Vorabentscheidungsersuchen „ausschließlich in eines oder mehrere der besonderen Sachgebiete“ fällt

14. Der Gerichtshof schlägt vor, die Zuständigkeit des Gerichts auf Vorabentscheidungsersuchen auszuweiten, die „ausschließlich in eines oder mehrere der besonderen Sachgebiete“ fallen, sodass Vorabentscheidungsersuchen, die sowohl Fragen zu diesen besonderen Sachgebieten als auch zu anderen Sachgebieten aufwerfen, beim Gerichtshof verbleiben.
15. Die Kommission stimmt diesem Ansatz grundsätzlich zu. Es sollte jedoch, vorzugsweise in den Erwägungsgründen des Verordnungsentwurfs, geklärt werden, was „ausschließlich in eines oder mehrere der besonderen Sachgebiete“ in dem – regelmäßig auftretenden – Fall bedeutet, dass ein Vorabentscheidungsersuchen Fragen der Auslegung oder der Gültigkeit von Bestimmungen eines Rechtsakts der Union, der in eines oder mehrere der besonderen Sachgebiete fällt, sowie Fragen der Auslegung von Bestimmungen des Primärrechts, allgemeiner Rechtsgrundsätze oder der Charta betrifft.
16. Nach Auffassung der Kommission sollte einer Übertragung an das Gericht nicht entgegenstehen, dass ein Vorabentscheidungsersuchen eine Auslegung von Vorschriften aus den besonderen Sachgebieten erfordert, die mit dem Primärrecht oder dem Völkerrecht im Einklang stehen muss, oder eine Frage zu einem bestimmten Rechtsakt enthält, dessen Inhalt im Wesentlichen den allgemeinen Rechtsgrundsätzen oder der Charta entspricht.
17. Dagegen sollten Vorabentscheidungsersuchen, die Fragen aufwerfen, die als solche nicht die Auslegung eines Rechtsakts, der in eines dieser besonderen Sachgebiete fällt, sondern beispielsweise Bestimmungen des Primärrechts, allgemeine Rechtsgrundsätze oder die Charta berühren, in der Zuständigkeit des Gerichtshofs

³ Dies könnte insbesondere nach der Verabschiedung des neuen Zollkodex der Fall sein, der die Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1) ersetzt.

verbleiben, auch wenn der rechtliche Rahmen des Ausgangsverfahrens in eines dieser Sachgebiete fällt. Dasselbe sollte gelten, wenn das vorlegende Gericht Fragen zur Auslegung oder Gültigkeit von Bestimmungen eines Rechtsakts der Union, der in eines oder mehrere der besonderen Sachgebiete fällt, und zugleich davon unabhängige Fragen zur Auslegung von Bestimmungen des Primärrechts, allgemeiner Rechtsgrundsätze oder der Charta stellt.

18. Darüber hinaus sollte genauer dargelegt werden, wie die Zuweisung von Vorabentscheidungsersuchen erfolgen soll, die neben Fragen, die in eines oder mehrere der besonderen Sachgebiete fallen, ausdrücklich oder implizit Fragen nach der Zuständigkeit des Gerichtshofs oder nach der Zulässigkeit aufwerfen (Voraussetzungen nach Artikel 267 AEUV und der Verfahrensordnung). Die Kommission neigt der Auffassung zu, dass keine zwingenden Gründe gegen eine Übertragung solcher Ersuchen an das Gericht sprechen, da die Voraussetzungen für die Zuständigkeit des Gerichtshofs oder die Zulässigkeit von Vorabentscheidungsersuchen künftig für beide Gerichte gelten.

II.3 Zu dem Verfahren der Übertragung

19. Was das Verfahren der Übertragung betrifft, so sieht der Verordnungsentwurf lediglich vor, dass alle Vorabentscheidungsfragen dem Gerichtshof vorgelegt werden und dass dieser dem Gericht die in die besonderen Sachgebiete fallenden Vorabentscheidungsersuchen einzeln weiterleitet, nachdem er geprüft hat, ob die unter den vorstehenden Nummern erörterten Voraussetzungen gemäß den in der Verfahrensordnung des Gerichtshofs vorgesehenen Modalitäten erfüllt sind.
20. Die Kommission hat keine Einwände gegen diese Grundregel für das Übertragungsverfahren.

II.4 Zu den Modalitäten und dem Verfahren der Behandlung von Vorabentscheidungsersuchen durch das Gericht

21. Der Gerichtshof schlägt vor, dass das Gericht nach Maßgabe seiner Verfahrensordnung über die ihm übertragenen Vorabentscheidungsersuchen in zu diesem Zweck bestimmten Kammern entscheidet. Er schlägt ferner vor, dass für alle Rechtssachen, wiederum gemäß den in der Verfahrensordnung des Gerichts vorgesehenen Modalitäten, ein Generalanwalt bestimmt wird, was jedoch nicht die systematische Stellung von Schlussanträgen in allen Rechtssachen bedeutet.
22. Die Kommission befürwortet eine stärkere Spezialisierung der Kammern des Gerichts. Dies ist umso wichtiger, als die Behandlung der dem Gericht übertragenen Vorlagefragen neben besonderen Fachkenntnissen in den jeweiligen Sachgebieten eine Beherrschung der Modalitäten des Vorabentscheidungsverfahrens erfordert, das sich erheblich von den Verfahren unterscheidet, mit denen das Gericht bisher befasst ist. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass das Gericht diese Reform zum Anlass nehmen könnte, sich weiter mit der Frage einer Spezialisierung aller Kammern auseinanderzusetzen.
23. Zudem müsste das Gericht nach Auffassung der Kommission in seine Verfahrensordnung alle erforderlichen Verfahrensmodalitäten aufnehmen – und diese auch praktisch anwenden –, mit denen eine zügige Bearbeitung der Vorabentscheidungsersuchen ermöglicht wird, darunter insbesondere die Möglichkeit, in einer Rechtssache ohne mündliche Verhandlung oder Schlussanträge des Generalanwalts oder durch mit Gründen versehenen Beschluss zu entscheiden. Besonders zweckmäßig wäre es, wenn in der Praxis des Gerichts dafür gesorgt würde, dass in Fällen, in denen Schlussanträge gestellt werden, dies sehr rasch nach

der mündlichen Verhandlung geschieht, wenn eine solche stattfindet, damit die Beratung über die Rechtssache und die Entscheidung des Gerichts nicht hinausgezögert werden.

24. Was schließlich die Bestimmung der Generalanwälte betrifft, so hat die Kommission keine Einwände gegen die vom Gerichtshof im Entwurf einer Satzungsänderung vorgeschlagene Vorschrift. Allerdings bedürfen nach Auffassung der Kommission die Modalitäten der Bestimmung der Generalanwälte aus dem Kreis der Richter des Gerichts gemäß Artikel 49 der Satzung noch einer weiteren Regelung. Von den verschiedenen Optionen empfiehlt die Kommission, diejenige zu prüfen, dass ein Richter einer anderen Kammer als derjenigen, der die Sache zugewiesen wurde, für einen bestimmten Zeitraum von mindestens drei Jahren die Funktion des Generalanwalts entweder für alle dieser Kammer zugewiesenen Vorabentscheidungsersuchen oder für Vorabentscheidungsersuchen, die in eines oder mehrere der besonderen Sachgebiete fallen, wahrnimmt.

III. Schlussfolgerungen

25. Die Kommission gibt eine befürwortende Stellungnahme zu dem vom Gerichtshof am 30. November 2022 vorgelegten Entwurf einer Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union ab.