



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 9.12.2009
KOM(2009) 673 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLEMENT UND
DEN RAT**

Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLEMENT UND DEN RAT

Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

1. EINLEITUNG

Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung des am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichneten Vertrags (in der Folge „der neue Vertrag“)¹ ermöglicht es dem Gesetzgeber, der Kommission die Befugnis übertragen, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Solche Rechtsakte werden nach der Terminologie des neuen Vertrags als „delegierte Rechtsakte“ (Artikel 290, Absatz 3) bezeichnet.

Zur Umsetzung dieser Bestimmung ist kein verbindlicher Rechtsakt des abgeleiteten Rechts erforderlich, sie genügt sich selbst und enthält alles, was der Gesetzgeber benötigt, um von Fall für Fall den Geltungsbereich, den Inhalt und die Modalitäten einer Befugnisübertragung festzulegen. Dennoch hält es die Kommission für sinnvoll und notwendig, einen allgemeinen Rahmen für diese Befugnisübertragungen vorzugeben. Das Europäische Parlament, nach dessen Auffassung die Freiheit des Gesetzgebers gewahrt werden muss, gelangte zu einer ähnlichen Schlussfolgerung und hat vorgeschlagen, dass sich die Institutionen auf eine Standardformulierung für derartige Übertragungen einigen, die von der Kommission selbst regelmäßig in Gesetzgebungsvorschläge eingefügt werden könnte².

Ohne infrage stellen zu wollen, dass das Europäische Parlament und der Rat bei Annahme eines Gesetzgebungsaktes den Umfang und die Bedingungen einer Befugnisübertragung nach freiem Ermessen festlegen können, sprechen die Grundsätze einer besseren Rechtsetzung sowie der ordnungsgemäße Ablauf des interinstitutionellen Prozesses für einen koordinierten und kohärenten Ansatz. Sowohl die Kommission, die delegierte Rechtsakte vorzubereiten und zu erlassen hat, als auch das Europäische Parlament und der Rat, denen die Kontrolle obliegt, sollten sich für ein möglichst homogenes und transparentes Verfahren einsetzen.

In der vorliegenden Mitteilung wird der Standpunkt der Kommission zum Geltungsbereich delegierter Rechtsakte dargelegt und erläutert, wie aus ihrer Sicht solche Befugnisübertragungen flankiert werden sollten, wie sie den Erlass delegierter Rechtsakte vorzubereiten gedenkt und wie der Gesetzgeber die Ausübung der der Kommission übertragenen Befugnisse kontrollieren könnte.

2. GELTUNGSBEREICH DELEGierter RECHTSAKTE

Zur Abgrenzung des Geltungsbereichs des Artikels 290 genügt es nicht, die von den Verfassern des neuen Vertrags zur Definition delegierter Rechtsakte gewählten Begriffe

¹ ABl. C 306 vom 17.12. 2007

² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009 zu den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon.

sorgfältig zu analysieren; vielmehr muss die Bestimmung in ihrem Kontext gesehen werden, wobei insbesondere auf die gewachsene Beziehung zum Regelungsverfahren mit Kontrolle und die Verbindung mit Artikel 291 betreffend die Durchführungsrechtsakte zu achten ist. Der rechtliche Rahmen, der an Stelle des so genannten Komitologie-Verfahrens treten soll, das auf Grundlage des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft eingeführt wurde, ist unter Heranziehung der Artikel 290 und 291 zu errichten.

Eine Befugnisübertragung im Sinne von Artikel 290 kommt nur für einen Gesetzgebungsakt in Betracht. Hingegen ist unerheblich, ob dieser Gesetzgebungsakt vom Europäischen Parlament und dem Rat gemeinsam angenommen wurde oder nicht. In der Tat unterscheidet Artikel 290 nicht zwischen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (bisheriges „Mitentscheidungsverfahren“) und den besonderen Gesetzgebungsverfahren.

2.1. Verhältnis zum Regelungsverfahren mit Kontrolle („PRAC“)

Unter rein redaktionellen Gesichtspunkten entspricht die Definition delegierter Rechtsakte in Artikel 290 Absatz 1 weitgehend der Definition der Rechtsakte, die im Sinne des Beschlusses 1999/468/EG („Komitologie-Beschluss“)³ unter das Regelungsverfahren mit Kontrolle (PRAC) fallen, das mit Beschluss 2006/512/EG⁴ vom 17. Juli 2006 eingeführt wurde. In beiden Fällen handelt es sich um Rechtsakte von allgemeiner Tragweite zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes.

Ähnliche Kriterien bedeuten aber nicht, dass sie in gleicher Weise angewandt werden. In einem neuen institutionellen Kontext ist der Geltungsbereich delegierter Rechtsakte nicht unbedingt deckungsgleich mit dem des PRAC-Verfahrens. Deshalb sollte jede automatische Übernahme vermieden werden.

2.2. Verhältnis zu Durchführungsrechtsakten

Vor einer eigenständigen Prüfung ist der Begriff ‚delegierter Rechtsakt‘ gegenüber dem Begriff ‚Durchführungsrechtsakt‘ im Sinne von Artikel 291 zu bewerten.

Erstens, ein und derselbe Rechtsakt kann offensichtlich nicht zwei Begriffsbestimmungen entsprechen. Ein Rechtsakt im Sinne von Artikel 290 ist definitionsgemäß vom Geltungsbereich des Artikels 291 ausgeschlossen und umgekehrt. Beide Artikel sind von den Verfassern des neuen Vertrags so konzipiert worden, dass sie sich gegenseitig ausschließen. Im Übrigen tragen die aus diesen Artikeln hervorgehenden Rechtsakte unterschiedliche rechtliche Bezeichnungen.

Zweitens, die Verfasser des neuen Vertrags haben den jeweiligen Geltungsbereich der beiden Artikel nicht in gleicher Weise konzipiert. Beim Begriff delegierter Rechtsakt werden Tragweite und Wirkung definiert – Rechtsakt mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften – während sich der Begriff des Durchführungsrechtsaktes, der zu keiner Zeit näher beschrieben wird, aus seiner sachlichen Rechtfertigung ergibt – Notwendigkeit einheitlicher Bedingungen für die Durchführung. Dieser Unterschied erklärt sich aus der sehr unterschiedlichen Art und Tragweite der Befugnisse, die der Kommission durch die beiden Bestimmungen übertragen werden.

³ ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23. Geändert durch Beschluss 2006/512/EG (Konsolidierte Fassung), veröffentlicht im Amtsblatt C 255 vom 21.10.2006, S. 4.

⁴ ABl. L 200 vom 22.7.2006, S.11.

Mit der Übertragung von Befugnissen zum Erlass delegierter Rechtsakte auf der Grundlage von Artikel 290 wird die Kommission ermächtigt, die Arbeit des Gesetzgebers zu ergänzen oder zu ändern. Ein solche Übertragung ist immer fakultativ: Der Gesetzgeber überträgt der Kommission aus Gründen der Effizienz eigene Befugnisse. Bei dem Verfahren des Artikels 291 werden der Kommission keine „quasi legislativen“ Befugnisse übertragen; ihre Befugnis ist rein exekutiver Art. Die Mitgliedstaaten sind „naturgemäß“ für die Durchführung verbindlicher Rechtsakte der Union verantwortlich, aber wenn es dafür einheitlicher Bedingungen bedarf, muss die Kommission ihre Durchführungsbefugnis wahrnehmen. Ihr Eingreifen ist nicht fakultativ, sondern wenn die Voraussetzungen des Artikels 291 erfüllt sind, muss sie tätig werden.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die allgemeine Tragweite von der Kommission erlassener Rechtsakte allein nicht genügt, um dem Verfahren delegierter Rechtsakte gegenüber Durchführungsrechtsakten den Vorzug zu geben. Artikel 291 gestattet es der Kommission auch, Durchführungsmaßnahmen von allgemeiner Tragweite zu ergreifen. Um eine einheitliche Durchführung eines verbindlichen Rechtsakts der Union sicherzustellen, kann die Kommission in der Tat auf Einzelmaßnahmen oder Rechtsakte mit allgemeiner Geltung zurückgreifen. Hingegen geht aus dem Wortlaut des Artikels 290 klar hervor, dass die Kommission niemals berechtigt sein wird, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, der sich auf eine Einzelmaßnahme bezieht.

2.3. Kriterien zur Umsetzung von Artikel 290

Die Anwendung der Kriterien des Artikels 290 ist allein Sache des Gesetzgebers; da es sich um kumulative Kriterien handelt, muss der Rechtsakt nicht nur allgemeine Geltung haben, sondern auch bestimmte nicht wesentliche Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes ergänzen oder ändern. Ist eine dieser beiden Voraussetzungen nicht erfüllt, ist die Anwendung des Artikels 290 ausgeschlossen.

Eine abstrakte Auslegung dieser Kriterien ist nicht Absicht der Kommission. Die breite Palette möglicher Maßnahmen in einer gegebenen Situation verbietet jede vorherige Klassifizierung. Dennoch möchte die Kommission zwei Bemerkungen vorbringen.

Nach Auffassung der Kommission wollten die Verfasser des neuen Vertrags durch die Verwendung des Begriffs „Änderung“ alle hypothetischen Fälle abdecken, in denen der Kommission die Befugnis übertragen wird, einen Basisrechtsakt förmlich zu ändern. Diese förmliche Änderung kann den Wortlaut eines oder mehrerer Artikel des verfügenden Teils oder den Wortlaut eines Anhangs betreffen, der rechtlich gesehen Teil des Gesetzgebungsaktes ist. Dabei ist unerheblich, ob der Anhang rein technische Maßnahmen enthält; wird der Kommission die Befugnis zur Änderung eines Anhangs mit Maßnahmen von allgemeiner Geltung übertragen, gelangt das Verfahren delegierter Rechtsakte zur Anwendung.

Des Weiteren möchte die Kommission auf die Bedeutung des Begriffs „Ergänzung“ hinweisen, dessen Sinn und Tragweite weniger explizit sind.

Um zu ermitteln, ob eine Maßnahme den Basisrechtsakt „ergänzt“, sollte der Gesetzgeber nach Ansicht der Kommission prüfen, ob die künftige Maßnahme konkret neue nicht wesentliche Vorschriften hinzufügt, die den Rahmen des Gesetzgebungsaktes verändern und der Kommission einen Ermessensspielraum lassen. Wenn dem so ist, könnte die Maßnahme als „Ergänzung“ des Basisrechtsaktes betrachtet werden. Hingegen sollten Maßnahmen, die

lediglich darauf abzielen, geltenden Vorschriften des Basisrechtsaktes Wirkung zu verleihen, nicht als ergänzende Maßnahmen angesehen werden.

Es entsteht dem Gesetzgeber frei, einen Maßnahmenbereich umfassend und detailliert zu regeln und es der Kommission zu überlassen, mittels Durchführungsrechtsakte für eine einheitliche Durchführung zu sorgen; ebenso kann sich der Gesetzgeber dafür entscheiden, den fraglichen Bereich nur teilweise zu regeln und es der Kommission anheim stellen, das Weitere durch delegierte Rechtsakte zu ergänzen.

3. BEDINGUNGEN FÜR BEFUGNISÜBERTRAGUNGEN

Wenn der Gesetzgeber der Kommission Befugnisse überträgt, sind die Bedingungen der Ausübung in dem betreffenden Gesetzgebungsakt zu regeln. Gemäß Artikel 290 Absatz 1 zweiter Unterabsatz des neuen Vertrags ist der Gesetzgeber verpflichtet, Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festzulegen. Folglich unterliegt eine Befugnisübertragung sowohl inhaltlichen als auch zeitlichen Beschränkungen.

3.1. Inhaltliche Beschränkungen

Die Befugnisübertragung muss klar, präzise und genau begründet sein. Der Gesetzgeber legt fest, welche Ziele durch den Erlass delegierter Rechtsakte zu erreichen sind und welche Grenzen diese Rechtsakte nicht überschreiten dürfen.

Möchte der Gesetzgeber der Kommission die Befugnis zur Änderung des Anhangs einer Verordnung übertragen, sollte beispielsweise präzisiert werden, dass die Kommission im Wege eines delegierten Rechtsaktes den besagten Anhang ganz oder teilweise ändern kann, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind – z.B. wissenschaftliche oder technische Fortschritte erzielt werden, ein bestimmtes Ereignis eintritt oder eine gewisse Zeit abgelaufen ist. Desgleichen könnten der Kommission bestimmte Vorgaben für die Änderung des Anhangs gemacht werden; sind im Anhang beispielsweise Mengenwerte festgesetzt, könnte der Gesetzgeber der Kommission auferlegen, bestimmte Schwellenwerte nicht zu überschreiten.

3.2. Zeitliche Beschränkungen

Gemäß Artikel 290 wird die Dauer der Befugnisübertragung vom Gesetzgeber festgelegt. Nach Auffassung der Kommission wird damit nicht die Aufnahme einer so genannten Auslaufklausel („Sunset-Clause“) festgeschrieben, die – wenn sie in einen Gesetzgebungsakt eingefügt wird - die Befugnisübertragung an die Kommission automatisch befristet und sie praktisch dazu verpflichtet, nach Ablauf der vom Gesetzgeber festgesetzten Frist einen neuen Legislativvorschlag zu unterbreiten. Artikel 290 verlangt vor allem, dass die Übertragung von Befugnissen klar und transparent gehandhabt wird, sieht aber nicht vor, dass der Kommission strikte Fristen auferlegt werden. Der Gesetzgeber muss ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen der notwendigen Flankierung von Befugnisübertragungen und der Gewährleistung der Kontinuität beim Erlass von Rechtsakten herstellen, die für die Durchführung der Unionspolitik unabdingbar sind. Die Kommission zu zwingen, in regelmäßigen Abständen neue Legislativvorschläge zu unterbreiten, damit die Befugnisübertragung verlängert werden kann, würde der angestrebten Effizienz und Zügigkeit entgegenstehen, die gerade durch den Rückgriff auf delegierte Rechtsakte erreicht werden soll.

Nach Auffassung der Kommission sollte die Arbeit der Organe nicht durch ein zwingendes System prekärer Befugnisübertragungen erschwert werden. Grundsätzlich sollten Befugnisübertragungen unbefristet sein. Ein solcher Ansatz wäre mit der derzeitigen Praxis völlig kohärent. Die Erfahrung zeigt, dass der Gesetzgeber in der Regel die der Kommission übertragenen Befugnisse nicht befristen möchte, selbst wenn sie beauftragt wird, quasi rechtsetzende Maßnahmen zu ergreifen.

Dies bedeutet aber nicht, dass Befugnisübertragungen unumstößlich sein sollten. Gemäß Artikel 290 Absatz 2 Buchstabe a kann der Gesetzgeber im Gesetzgebungsakt die Möglichkeit vorsehen, eine Befugnisübertragung zu widerrufen. In rechtlicher Hinsicht hat ein Widerruf die gleiche Wirkung wie eine Auslaufklausel, d.h. beide beenden eine Befugnisübertragung an die Kommission, wenn dies mit Blick auf die spätere Unterbreitung eines Legislativvorschlags nützlich und notwendig erscheint. In anderen Worten, möchte der Gesetzgeber in bestimmten Bereichen vermeiden, dass sich eine Befugnisübertragung in ein fortwährendes Mandat verwandelt, kann er sich ein Widerrufsrecht vorbehalten, das im Übrigen eine flexiblere Handhabung ermöglicht als eine automatische Auslaufklausel.

Dies bedeutet nicht, dass das Widerrufsrecht als solches lediglich als „Ersatz“ für eine Auslaufklausel zu verstehen ist. Wie an anderer Stelle (siehe Ziff. 5.2) erläutert, kann das Widerrufsrecht auch anderen Zielen entsprechen. Allerdings ist festzustellen, dass der Gesetzgeber damit über ein Instrument verfügt, dessen nützliche Wirkung der einer Auslaufklausel vergleichbar ist.

In bestimmten Fällen könnte es jedoch sinnvoll sein, dass der Gesetzgeber eine Befugnisübertragung klar befristet. Damit die Organe nicht gezwungen sind, den legislativen Weg zu beschreiten, um die Befugnisübertragung zu verlängern, sollte ein Verfahren zur stillschweigenden Verlängerung vorgesehen werden, das auf Grundlage eines Berichts der Kommission und natürlich unter dem Vorbehalt, dass der Gesetzgeber eine solche automatische Verlängerung verhindern kann, zum Tragen kommt.

4. ERLASS DELEGIERTER RECHTSAKTE

4.1. Autonomie der Kommission

Artikel 290 enthält keine Bestimmung, die sich direkt oder indirekt auf das Verfahren zum Erlass delegierter Rechtsakte bezieht. Auf Grundlage der ihr vom Gesetzgeber übertragenen Befugnisse erlässt die Kommission die erforderlichen Rechtsakte, um die im Basisrechtsakt vorgegebenen Ziele zu erreichen.

Nach Artikel 290 Absatz 1 betreffend die Bedingungen für eine Befugnisübertragung ist die Kommission verpflichtet, die inhaltlichen und zeitlichen Beschränkungen der Übertragung zu beachten, die in gewisser Weise den Kern des vom Gesetzgeber erteilten „Mandats“ bilden. Dieser erste Absatz greift also bereits, bevor die Kommission mit der Vorbereitung eines delegierten Rechtsaktes beginnt.

Der zweite Absatz des Artikels 290 betreffend die Kontrolle durch den Gesetzgeber kommt ins Spiel, nachdem das Mandat ausgeführt wurde und bezieht sich entweder auf die Übertragung selbst, die widerrufen werden kann, wenn sie nach Auffassung des Gesetzgebers nicht ordnungsgemäß ausgeübt wurde, oder auf die delegierten Rechtsakte, gegen die nach Erlass Einwände erhoben werden können, die ihr Inkrafttreten verhindern.

Dagegen greift keine dieser beiden Bestimmungen in das Verfahren zum Erlass eines delegierten Rechtsaktes ein. Folglich verfügt die Kommission hier über eine weitgehende Autonomie.

4.2. Vorarbeiten zum Erlass delegierter Rechtsakte

Die Kommission möchte die erforderlichen Vorarbeiten so abschließen, dass einerseits die delegierten Rechtsakte in technischer und juristischer Hinsicht den Vorgaben des Basisrechtsaktes voll und ganz entsprechen, und andererseits in politischer und institutioneller Hinsicht alle Voraussetzungen erfüllt sind, um etwaige Einwände seitens des Europäischen Parlaments oder des Rates zu vermeiden.

Abgesehen von Fällen, in denen diese Vorarbeiten kein neues Expertenwissen erfordern, beabsichtigt die Kommission, systematisch Sachverständige der nationalen Behörden aller Mitgliedstaaten zu konsultieren, die letztlich für die Durchführung delegierter Rechtsakte verantwortlich sein werden. Eine solche Konsultation wird frühzeitig stattfinden, damit die Sachverständigen einen nützlichen und wirksamen Beitrag leisten können. Hierzu wird die Kommission Expertengruppen⁵ bilden oder bereits bestehende Expertengruppen heranziehen können.

Die Kommission misst diesen Arbeiten, die auf technischer Ebene eine fruchtbare Partnerschaft mit Sachverständigen der nationalen Behörden ermöglichen, größte Bedeutung bei. Allerdings ist zu beachten, dass diese Experten eine beratende Funktion übernehmen und ihnen keine institutionelle Rolle im Entscheidungsprozess zugewiesen wird. Nach Abschluss der Konsultationen wird die Kommission die Experten darüber informieren, welche Schlussfolgerungen aus den Diskussionen zu ziehen sind, welches ihre ersten Reaktionen sind und wie sie vorzugehen gedenkt.

In dem speziellen Bereich Finanzdienstleistungen hat sich die Kommission verpflichtet, bei der Ausarbeitung ihrer Entwürfe für delegierte Rechtsakte nach ihrer üblichen Vorgehensweise weiterhin die von den Mitgliedstaaten benannten Experten zu konsultieren (siehe Erklärung Nr. 39, die der Schlussakte der Regierungskonferenz beigefügt ist, die den Vertrag von Lissabon⁶ angenommen hat).

Falls es sich als notwendig erweist, wird die Kommission auch bereichsspezifisch und innerhalb der vorgeschriebenen Fristen alle zweckdienlichen Untersuchungen, Analysen, Anhörungen und Konsultationen durchführen.

Generell beabsichtigt die Kommission, ein „Frühwarnsystem“ („early warning“) einzurichten, damit das Europäische Parlament und der Rat die Ausübung ihrer Vorrechte nach Erlass delegierter Rechtsakte besser planen können; hierfür steht ihnen eine Frist von zwei Monaten zu, die auf Ersuchen des Europäischen Parlaments oder des Rates um einen Monat verlängert werden kann (siehe Ziff. 5.3.1.). Bei heiklen Themen wird die Kommission außerdem dafür Sorge tragen, dass das Europäische Parlament und der Rat zusätzliche Informationen über die delegierten Rechtsakte erhalten, die sie zu erlassen beabsichtigt.

⁵ Einschlägige Angaben zu den so gebildeten Expertengruppen werden der Öffentlichkeit wie üblich über das Register der Expertengruppen bereitgestellt.

⁶ ABl. C 115 vom 9.5.2008, S. 350.

5. KONTROLLE DELEGIERTER RECHTSAKTE

5.1. Allgemeine Überlegungen

Artikel 290 Absatz 2 des neuen Vertrags legt die beiden Bedingungen fest, die der Gesetzgeber an die Übertragung von Befugnissen knüpfen kann, nämlich das Widerrufsrecht und das Recht, „Einwände zu erheben“, d.h. das Einspruchsrecht. Während es beim Einspruchsrecht um einen „spezifischen Einwand“ gegen einen ganz bestimmten delegierten Rechtsakt handelt, bedeutet ein Widerruf, dass der Kommission die übertragenen Befugnisse generell und vollständig entzogen werden. Beim Einspruchsrecht geht es also um die allgemeine Kontrolle, die der Gesetzgeber über sämtliche delegierte Rechtsakte ausübt; der Widerruf hingegen erscheint eher als außergewöhnliche Maßnahme, die sich dadurch rechtfertigen lässt, dass neue Fakten zu Tage getreten sind, die die eigentliche Grundlage der Befugnisübertragung infrage stellen.

Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, beide Bedingungen aufzuerlegen, denn sie sind voneinander unabhängig. So könnte der Gesetzgeber den Standpunkt vertreten, dass es nicht immer notwendig ist, die Möglichkeit eines Widerrufs der Befugnisübertragung vorzusehen, da ansonsten bei Rechtsakten, die unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren fallen, einem der beiden Zweige der legislativen Gewalt das einseitige Recht verliehen wird, eine gemeinsam angenommene Bestimmung für unwirksam zu erklären. Ebenso könnte sich das Einspruchsrecht mitunter als problematisch erweisen, insbesondere wenn der Gesetzgeber der Kommission die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte innerhalb besonders strikter Fristen übertragen möchte (siehe Ziff. 5.2 und 5.3.1).

Zur Ausübung der ihnen im Vertrag zuerkannten Kontrollbefugnisse beschließt das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder und der Rat mit qualifizierter Mehrheit, wie in Artikel 290 Absatz 2 zweiter Unterabsatz geregelt.

5.2. Widerrufsrecht

Das Widerrufsrecht könnte insbesondere dann von Belang sein, wenn der Gesetzgeber jederzeit in der Lage sein möchte, die der Kommission übertragenen Befugnisse wieder zurückzunehmen, um neue Umstände zu berücksichtigen, die ein Tätigwerden auf legislativer Ebene rechtfertigen würden.

Der Gesetzgeber könnte auch den Wunsch nach einem Widerrufsrecht haben, wenn ein Einspruchsrecht als überflüssig oder unangebracht erscheint. Dies könnte vor allem der Fall sein, wenn die Kommission gehalten ist, delegierte Rechtsakte unter zeitlichen Beschränkungen zu erlassen, die sich nicht mit der Ausübung eines Einspruchsrechts durch den Gesetzgeber vereinbaren lassen. Da es aufgrund ihrer Häufigkeit unmöglich ist, eine Kontrolle über jeden der erlassenen Rechtsakte auszuüben, würde der Gesetzgeber mithilfe des Widerrufsrechts eine globale Kontrolle über die Befugnisübertragung behalten.

Sofern im Gesetzgebungsakt vorgesehen, unterliegt die Wahrnehmung des Widerrufsrechts einer Begründungspflicht und muss mit einem vorherigen Informationsaustausch zwischen den Organen einhergehen. Auch sollten die rechtlichen Wirkungen niedergelegt sein.

Es scheint angebracht, dass das Organ, das der Kommission das Vertrauen entziehen möchte, die Gründe hierfür darlegt. Dies würde einem zweifachen Interesse dienen: Zum einen könnte so das Organ, das von der Ausübung des Widerrufsrechts absieht, die Gründe verstehen, die

das andere Organ zur einseitigen Änderung des Basisrechtsakts veranlasst haben. Daraus würde sich auch ein Präventiveffekt ergeben: Wenn das Europäische Parlament und der Rat ihre Entscheidung begründen müssen, wäre für die Kommission klar ersichtlich, was sie zu tun bzw. zu unterlassen, um Widerrufsprobleme in Zukunft zu vermeiden.

Das Organ, das beabsichtigt, einen Widerruf einzulegen, sollte nicht nur die Kommission sondern auch das andere Organ, das das Widerrufsrecht nicht wahrnimmt, von seiner Absicht in Kenntnis setzen. So könnte ein interinstitutioneller Dialog eingerichtet werden, bevor der Widerrufsbeschluss gefasst wird. Außerdem sollte das Organ, das die Widerrufsinitiative ergreift, klar angeben, welche übertragenen Befugnisse widerrufen werden sollen. Es wäre denkbar, dass das Europäische Parlament oder der Rat die der Kommission übertragenen Befugnisse nur zum Teil widerrufen wollen. In anderen Worten, ein „teilweiser Widerruf“ müsste möglich sein.

Schließlich sollte die Wirkung des Widerrufs im Basisrechtsakt explizit vorgesehen werden. Beispielsweise könnte präzisiert werden, dass ein Widerrufsbeschluss die Befugnisübertragung beendet, wobei ausdrücklich anzugeben wäre, welche Kompetenzen widerrufen werden, dass aber die delegierten Rechtsakte, die bereits in Kraft sind, davon nicht berührt werden.

5.3. Einspruchsrecht

Sofern im Gesetzgebungsakt vorgesehen, muss das Einspruchsrecht bestimmten verfahrensmäßigen Anforderungen genügen. Wird ein delegierter Rechtsakte erlassen, unterrichtet die Kommission den Gesetzgeber – fällt der Basisrechtsakt unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, werden das Europäische Parlament und der Rat gleichzeitig informiert. Damit wird das Einspruchsrecht ausgelöst, das aufschiebende Wirkung hat: Das Inkrafttreten delegierter Rechtsakte wird während der im Gesetzgebungsakt festgelegten Frist ausgesetzt, innerhalb derer der Gesetzgeber das Recht hat, Einwände zu erheben.

Außerdem ergreift die Kommission die erforderlichen Maßnahmen, damit delegierte Rechtsakte unmittelbar nach Erlass veröffentlicht werden.

5.3.1. Fristen

Über welche Frist der Gesetzgeber zur Prüfung eines delegierten Rechtsaktes verfügt, wird im Basisrechtsakt festgelegt. Der Gesetzgeber kann den Zeitraum, den er zu benötigen glaubt, von Fall zu Fall nach freiem Ermessen festlegen. Nach Auffassung der Kommission sollte allerdings vermieden werden, für einzelne Bereiche völlig unterschiedliche Fristen festzulegen, es sei denn, wegen der Dringlichkeit der zu treffenden Maßnahmen sind verkürzte Fristen gerechtfertigt oder - umgekehrt - wegen der extremen Komplexität der von der Kommission zu erlassenen Rechtsakte ist ein längerer Prüfungszeitraum angezeigt.

Die Einspruchsfrist würde ab dem Zeitpunkt laufen, zu dem die Kommission den erlassenen delegierten Rechtsakt in allen Amtssprachen der Union vorlegt.

Die Erfahrung mit dem PRAC-Verfahren hat gezeigt, dass die übliche Frist von drei Monaten für die Ausübung des Einspruchsrechts länger ist als notwendig, denn häufig können das Parlament und der Rat schneller feststellen, ob der betreffende Rechtsakt Schwierigkeiten bereiten kann. In den meisten Fällen entspricht die Dreimonatsfrist lediglich einem

Verfahrenszeitraum, der das Inkrafttreten des Rechtsakts verzögert, und hat keine weitere Bedeutung.

Daher gibt die Kommission einem Verfahren den Vorzug, bei dem die Einspruchsfrist zwei Monate beträgt und auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates automatisch um einen Monat verlängert würde. Somit könnten die Verfahren effizienter gestaltet werden, ohne die Gesamtfrist von drei Monaten grundsätzlich infrage zu stellen. In besonderen Fällen, in denen angesichts der Komplexität und Sensibilität der Politikbereiche, auf die sich die Befugnisübertragung an die Kommission bezieht, eine Frist von zwei Monaten nicht ausreichen würde, um dem Europäischen Parlament und dem Rat die Ausübung ihrer Vorrechte zu ermöglichen, könnte eine Frist von drei Monaten vorgesehen werden.

Des Weiteren sollte die Möglichkeit bestehen, dass die beiden Organe die Kommission bereits vor Ablauf der gesetzlichen Frist davon in Kenntnis setzen, dass sie keine Einwände gegen den delegierten Rechtsakt erheben, so dass dieser unverzüglich in Kraft treten kann.

Selbstverständlich wird sich dieses Standardverfahren nicht auf alle Bereiche anwenden lassen. In bestimmten Politikbereichen muss die Kommission nicht nur in Dringlichkeitsfällen sehr schnell handeln. In einer solchen Situation könnte der Gesetzgeber ersucht werden, die Kontrollfrist erheblich zu kürzen oder sogar zu streichen, wenn ihm ansonsten ein Widerrufsrecht zusteht (siehe Ziff. 5.2).

5.3.2. Begründung

Artikel 290 AEUV geht nicht darauf ein, welche Gründe den Gesetzgeber dazu veranlassen können, sich einem delegierten Rechtsakt entgegenzustellen. Das Recht, Einwände zu erheben, bei dem es sich um das reguläre Instrument des Gesetzgebers zur Kontrolle von Befugnisübertragungen handelt, dürfte also grundsätzlich der Ermessensbefugnis des Europäischen Parlaments und des Rates unterliegen.

Allerdings sollte das Organ, das Einwände erhebt, die einschlägigen Gründe darlegen müssen. Diese Gründe wären in dem entsprechenden Beschluss des Rates oder einer Entschließung des Europäischen Parlaments, in der die Einwände förmlich dargestellt werden, zu erläutern. Eine solche Praxis wird die Kommission davon abhalten, einen Ansatz weiter zu verfolgen, der dazu führt, dass das Europäische Parlament und der Rat Einwände erheben. Legt beispielsweise das Organ, das Einwände erhoben hat, der Kommission klar dar, dass der Rahmen der Befugnisübertragung überschritten wurde, kann sie erforderlichenfalls den legislativen Weg beschreiten.

5.3.3. Wirkungen des Einspruchs

Ein delegierter Rechtsakt, gegen den das Europäische Parlament und der Rat Einwände erhoben haben, kann nicht in Kraft treten. Die Kommission hat dann die Möglichkeit, entweder einen neuen delegierten Rechtsakt zu erlassen, der gegebenenfalls die erhobenen Einwände berücksichtigt, oder einen Legislativvorschlag in Einklang mit den Verträgen vorzulegen, falls sich die Einwände darauf stützen sollten, dass die übertragenen Befugnisse überschritten worden sind. Ebenfalls denkbar ist, dass die Kommission völlig darauf verzichtet, tätig zu werden.

5.3.4. *Dringlichkeitsverfahren*

Nach Auffassung der Kommission könnten sich in bestimmten Fällen der Erlass und das Inkrafttreten eines delegierten Rechtsaktes, gegen den ein Einspruchsrecht besteht, als besonders dringlich erweisen. Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise im Herbst 2008 mussten schnellstens bestimmte Rechnungslegungsgrundsätze geändert werden. Die Fristen des PRAC-Verfahrens, das in diesem Fall zur Anwendung gelangte, mussten stark gekürzt werden, damit die Maßnahmen möglichst rasch ergriffen werden und in Kraft treten konnten.

Die normale Wahrnehmung des Einspruchsrechts kann sich als mit der Dringlichkeit einer bestimmten Sache unvereinbar erweisen. Nach Auffassung der Kommission muss daher unbedingt ein Dringlichkeitsverfahren eingerichtet werden, dessen Anwendung vom Gesetzgeber vorgesehen werden könnte.

Für ein solches Verfahren gibt es mehrere Gestaltungsmöglichkeiten. Zum einen könnte die Einspruchsfrist auf das strikte Minimum beschränkt werden. Ein von der Kommission erlassener delegierter Rechtsakt könnte beispielsweise aus zwingenden Dringlichkeitsgründen acht Tage nach Übermittlung an das Europäische Parlament und den Rat in Kraft treten. Dieser Ansatz wäre einfach und würde den herkömmlichen Verfahrensablauf nicht verändern. Allerdings besteht die Gefahr, dass so das Einspruchsrecht des Gesetzgebers völlig illusorisch würde, denn in so kurzer Zeit dürfte es äußerst schwierig sein, Einwände zu formulieren.

Deshalb möchte die Kommission einem anderen Ansatz den Vorzug geben, der ihr die Möglichkeit gäbe, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, in Kraft treten zu lassen und unmittelbar anzuwenden; dieser würde dennoch dem Einspruchsrecht unterliegen. Dieser Rechtsakt würde dem Gesetzgeber unverzüglich mitgeteilt und zur Anwendung gelangen, wenn das Europäische Parlament und der Rat innerhalb einer Frist, die auf sechs Wochen festgesetzt werden könnte, keine Einwände erheben. Sollten Einwände erhoben werden, würde der Rechtsakt nicht länger angewandt.

6. **SCHLUSSFOLGERUNG**

Die vorliegende Mitteilung berücksichtigt die Sondierungskontakte mit den Dienststellen des Europäischen Parlaments und die Diskussionen, die in den zurückliegenden Wochen mit dem Rat stattgefunden haben. Nach Auffassung der Kommission wird es diese Mitteilung den drei Organen ermöglichen, die Übertragung von Befugnissen nach Maßgabe des Artikels 290 des neuen Vertrags in größtmöglicher Harmonie zu regeln.

In Einklang mit den in dieser Mitteilung vorgetragenen Leitgedanken sind Standardformulierungen für einige Artikel, die die Kommission in ihre künftigen Legislativvorschläge aufnehmen möchte, als Anhang beigefügt.

ANHANG

Muster

Vorgeschlagen werden Standardformulierungen für die Artikel eines Basisrechtsaktes, in denen der Gesetzgeber die Dauer und die Bedingungen der Befugnisübertragung festlegt. Die delegierten Rechtsakte selbst sind davon nicht betroffen. Allerdings möchte die Kommission bereits jetzt klarstellen, dass die delegierten Rechtsakte besondere Erwägungsgründe enthalten werden, die ihre Daseinsberechtigung erläutern. Die delegierten Rechtsakte umfassen auch eine Begründung, in der die Grundlagen des Rechtsakts näher ausgeführt und erforderlichenfalls die von der Kommission geleisteten Vorarbeiten erläutert werden.

Erwägungsgrund

Die Kommission sollte die Befugnis haben, gemäß Artikel 290 des Vertrags delegierte Rechtsakte zu erlassen in Bezug auf [...].

Artikel zur Übertragung von Befugnissen

(Der Basisrechtsakt enthält eine oder mehrere Bestimmung(en) zur Übertragung von Befugnissen an die Kommission. Diese Bestimmungen legen Ziele, Inhalt und Geltungsbereich der Befugnisübertragung fest und verweisen auf Artikel A).

Artikel A

Ausübung der Befugnisübertragung

1. Die Befugnis zum Erlass der in Artikel [*Nennung des Artikels bzw. der Artikel zur Übertragung von Befugnissen*] genannten delegierten Rechtsakte wird der Kommission übertragen

Option 1

auf unbestimmte Zeit.

Option 2

für einen Zeitraum von [x] Jahren nach Inkrafttreten von [...]. Die Kommission legt spätestens [x] Monate vor Ablauf der Frist von [...] Jahren einen Bericht über die übertragenen Befugnisse vor. Die Befugnisübertragung wird automatisch um den gleichen Zeitraum verlängert, es sei denn, das Europäische Parlament oder der Rat widerrufen die Übertragung gemäß Artikel B.

2. Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, teilt sie dies dem Europäischen Parlament und dem Rat gleichzeitig mit.

3. Die der Kommission übertragene Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte unterliegt den in Artikel [B] [und] [C] festgelegten Bedingungen. [Wenn zwingende Dringlichkeitsgründe dies erfordern, gelangt Artikel D zur Anwendung.]⁷

Artikel B

Widerruf der Befugnisübertragung

1. Die Befugnisübertragung in Artikel [*Nennung des oder der Artikel(s), in denen Befugnisse übertragen werden*] kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat widerrufen werden.
2. Das Organ, das ein internes Verfahren eingeleitet hat, um darüber zu entscheiden, ob die Befugnisübertragung widerrufen werden soll, unterrichtet den anderen Gesetzgeber und die Kommission spätestens einen Monat vor der endgültigen Beschlussfassung, welche übertragenen Befugnisse widerrufen werden sollen und legt die diesbezüglichen Gründe dar.
3. Der Widerrufsbeschluss beendet die darin spezifizierte Befugnisübertragung. Der Beschluss wird unmittelbar oder zu einem darin angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Die Gültigkeit von Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, wird davon nicht berührt. Der Beschluss wird im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

Artikel C

Einwände gegen delegierte Rechtsakte

1. Das Europäische Parlament und der Rat können gegen einen delegierten Rechtsakt Einwände erheben

Option 1

innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach dem Datum der Mitteilung. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um einen Monat verlängert.

Option 2

innerhalb einer Frist von drei Monaten nach dem Datum der Mitteilung.

2. Haben bis zum Ablauf dieser Frist weder das Europäische Parlament noch der Rat Einwände gegen den delegierten Rechtsakt erhoben oder haben sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat vor diesem Zeitpunkt der Kommission mitgeteilt, dass sie beschlossen haben, keine Einwände zu erheben, tritt der delegierte Rechtsakt zu dem in seinen Bestimmungen vorgesehenen Datum in Kraft.

⁷ Dieser letzte Satz wird nur in die Basisrechtsakte aufgenommen, die ein Dringlichkeitsverfahren vorsehen.

3. Erheben das Europäische Parlament oder der Rat Einwände gegen den delegierten Rechtsakt, tritt dieser nicht in Kraft. Das Organ, das Einwände gegen den delegierten Rechtsakt vorbringt, erläutert die diesbezüglichen Gründe.

Artikel D

Dringlichkeitsverfahren⁸

1. Ein delegierter Rechtsakt, der nach dem Dringlichkeitsverfahren erlassen wird, tritt unverzüglich in Kraft und gelangt zur Anwendung, solange keine Einwände gemäß Absatz 2 erhoben werden. In der Mitteilung des Rechtsaktes an das Europäische Parlament und den Rat werden die Gründe für den Rückgriff auf das Dringlichkeitsverfahren erläutert.
2. Das Europäische Parlament und der Rat können innerhalb einer Frist von [sechs Wochen] nach dem Datum der Mitteilung gegen den delegierten Rechtsakt Einwände erheben. Das Organ, das Einwände gegen den delegierten Rechtsakt vorbringt, erläutert die diesbezüglichen Gründe.

⁸ Aus den Bestimmungen, die auf diesen Artikel verweisen, müssen die „zwingenden Dringlichkeitsgründe“ klar hervorgehen.