



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.12.2016
COM(2016) 798 final

2016/0399 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Anpassung von im Bereich Justiz erlassenen Rechtsakten, in denen auf das
Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, an Artikel 290 des Vertrags
über die Arbeitsweise der Europäischen Union**

(Text von Bedeutung für den EWR)

BEGRÜNDUNG

1. Kontext des Vorschlags

Parallel zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung einer Reihe von Rechtsakten, in denen die Anwendung des Regelungsverfahrens mit Kontrolle vorgesehen ist, an die Artikel 290 bzw. 291 AEUV bezieht sich der vorliegende Vorschlag auf die Anpassung von drei Rechtsakten im Bereich Justiz, in denen noch auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird.

Die Anpassung dieser Instrumente muss über einen gesonderten Vorschlag erfolgen, da sie auf einer Rechtsgrundlage des Dritten Teils Titel V AEUV angenommen wurden, daher nicht für alle Mitgliedstaaten bindend sind und folglich mit den Rechtsgrundlagen der übrigen Basisrechtsakte unvereinbar sind. In allen drei Fällen haben sich das Vereinigte Königreich und Irland im Einklang mit dem dem Vertrag beigefügten Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands für eine Beteiligung entschieden, während sich Dänemark im Einklang mit dem dem Vertrag beigefügten Protokoll über die Position Dänemarks nicht beteiligt.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden grundlegende strukturelle Veränderungen in Bezug auf die Befugnisse, die der Kommission vom Gesetzgeber übertragen werden können, eingeführt. Der Vertrag unterscheidet deutlich zwischen Rechtsakten quasi-legislativer Art und Rechtsakten, mit denen die Bestimmungen eines Basisrechtsakts durchgeführt werden, und sieht für beide Arten von Rechtsakten ganz unterschiedliche Rechtsrahmen vor.

Die betreffenden Bestimmungen finden sich in den Artikeln 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“), die durch den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon eingeführt wurden.¹ Sie enthalten wesentliche Änderungen der bislang als „Komitologieverfahren“ bezeichneten Verfahren.

Die in Artikel 290 Absatz 1 AEUV gegebene Definition der delegierten Rechtsakte ähnelt weitgehend der Definition jener Rechtsakte, die gemäß Artikel 5a des Beschlusses 1999/468/EG² in der Fassung des Beschlusses 2006/512/EG des Rates („Komitologiebeschluss“) unter das Regelungsverfahren mit Kontrolle fallen. In beiden Fällen handelt es sich um Rechtsakte mit allgemeiner Geltung zur Änderung oder Ergänzung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes.

Aus diesem Grund war Artikel 5a des Komitologiebeschlusses nicht Gegenstand der Überarbeitung des Komitologiebeschlusses durch die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Rates³ („Komitologieverordnung“), die auf der Grundlage des Artikels 291 Absatz 3 AEUV über Durchführungsbefugnisse erlassen wurde. Artikel 5a, der die Bestimmungen über das Regelungsverfahren mit Kontrolle enthält, musste deshalb mit Blick auf bestehende Basisrechtsakte, in denen auf ihn Bezug genommen wird, vorläufig in Kraft gelassen werden.

¹ ABl. C 306 vom 17.12.2007.

² ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23.

³ ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13.

Folglich ist das Regelungsverfahren mit Kontrolle in den drei bestehenden Basisrechtsakten, die unter diesen Vorschlag fallen, immer noch vorgesehen und ist (gemäß Artikel 5a des Komitologiebeschlusses) weiterhin anwendbar, bis diese Rechtsakte formell geändert und an den Vertrag von Lissabon angepasst werden.

Bei der Annahme der Verordnung 182/2011 verpflichtete sich die Kommission, die Bestimmungen dieses Verfahrens zu überprüfen, um sie zu gegebener Zeit auf der Grundlage der im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegten Kriterien anzupassen.⁴ Die Kommission hatte die Anpassung dieser Rechtsakte bereits 2013⁵, ebenfalls in einem getrennten Vorschlag, vorgeschlagen, nahm diese Vorschläge aber wie in ihrem Arbeitsprogramm 2015⁶ angekündigt aufgrund des Stillstands bei den diesbezüglichen interinstitutionellen Verhandlungen zurück.⁷

Die Frage der Anpassung wurde in den Diskussionen über die Überarbeitung der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung⁸ wieder aufgegriffen. Alle Organe erkannten die Notwendigkeit der Anpassung an, und die Kommission verpflichtete sich, bis Ende 2016 einen neuen Vorschlag für die Anpassung von Rechtsakten vorzulegen, in denen noch auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird. Mit dem vorliegenden Vorschlag kommt sie dieser Verpflichtung nach.

Gleichzeitig verbessern die Interinstitutionelle Vereinbarung und die ihr beigefügte Verständigung über delegierte Rechtsakte den Rahmen für delegierte Rechtsakte und tragen damit dem wichtigsten Anliegen Rechnung, das oft die Annahme delegierter Rechtsakte seitens des Rates verhinderte, nämlich der Konsultation von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten. Die Vereinbarung enthält nun eine klare Verpflichtung zur systematischen Konsultation von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung delegierter Rechtsakte, einschließlich der Entwürfe, und erfüllt damit eine entscheidende Voraussetzung für einen erfolgreichen zweiten Versuch zur Anpassung der alten Bestimmungen über das Regelungsverfahren mit Kontrolle an den Vertrag von Lissabon. Diese Verpflichtung ist nun ausdrücklich in die neuen Standardklauseln aufgenommen worden, die bei der Ausarbeitung von Befugnisübertragungen an die Kommission zu verwenden sind. In der Vereinbarung wird auch klar anerkannt, dass die Zusammenarbeit und der Gedankenaustausch mit dem Europäischen Parlament in Bezug auf delegierte Rechtsakte frühzeitig erfolgen sollten. Ferner wird bekräftigt, dass das Europäische Parlament sämtliche Dokumente einschließlich der Entwürfe der delegierten Rechtsakte zur gleichen Zeit wie die Sachverständigen der Mitgliedstaaten erhalten muss und dass die Sachverständigen des Europäischen Parlaments systematisch einfacheren Zugang zu den Sitzungen der Sachverständigengruppen der Kommission, die delegierte Rechtsakte ausarbeiten, erhalten. Schließlich sieht die Vereinbarung vor, dass die Kommission zu Sitzungen im Europäischen Parlament (oder im Rat) eingeladen werden kann, damit ein weiterer Gedankenaustausch über die Ausarbeitung der delegierten Rechtsakte geführt werden kann.

Laufende Verfahren, in denen ein Ausschuss bereits eine Stellungnahme gemäß dem Komitologiebeschluss abgegeben hat, bleiben von dieser Anpassung an das Verfahren der delegierten Rechtsakte unberührt.

⁴ ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 19.

⁵ COM(2013) 452 final.

⁶ COM(2014) 910 final.

⁷ (2015/C 80/08), ABl. C 80 vom 7.2.2015, S. 17.

⁸ ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1.

2. Anpassungsmethode und Kernpunkte des Vorschlags

Ausgangspunkt für die Festlegung des **Gegenstands** dieses Vorschlags sind die Rechtsakte, die unter den diesbezüglichen von der Kommission 2013 angenommenen Vorschlag für die Anpassung von Rechtsakten fallen. Rechtsakte, für die inzwischen spezifische Gesetzgebungsvorschläge gemacht wurden, sind nicht in den vorliegenden Vorschlag eingeschlossen. Dies betrifft zwei Rechtsakte im Bereich Justiz: Die Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens⁹ und die Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen¹⁰ wurden inzwischen durch die Verordnung (EU) 2015/2421 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 861/2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen und der Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens¹¹ angepasst.

In den Anpassungsvorschlägen von 2013 wurde der **Rechtssetzungsansatz** gewählt, nicht die in Rede stehenden Basisrechtsakte einzeln zu ändern, sondern allgemein vorzusehen, dass die in den Basisrechtsakten enthaltenen Bezugnahmen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle als Bezugnahmen auf Artikel 290 bzw. Artikel 290 oder 291 zu verstehen sind. Nach diesem Ansatz hätte jeder einzelne Basisrechtsakt immer zusammen mit der einschlägigen Omnibus-Verordnung gelesen werden müssen, wenn diese verabschiedet worden wäre.

Angesichts der Probleme, die insbesondere nach Auffassung des Rates mit dieser Verfahrensweise verbunden sind, wird im vorliegenden Vorschlag ein anderer Ansatz zugrunde gelegt. Nun wird vorgeschlagen, jeden betroffenen Basisrechtsakt zu ändern. Dies ist mit der Vorgehensweise bei der Einführung des Regelungsverfahrens mit Kontrolle im Jahr 2007 vergleichbar.¹² So wird nun bei jedem Basisrechtsakt eine Reihe von Änderungen vorgenommen. Die Bestimmung über die Befugnisübertragung, d. h. der Text, der die materielle Befugnisübertragung für das Regelungsverfahren mit Kontrolle enthält, wird entsprechend dem für die Standardklauseln für Artikel zur Befugnisübertragung vereinbarten Wortlaut neu formuliert. Der Standardartikel zur Befugnisübertragung, d. h. der Verfahrensartikel, wird in jeden Basisrechtsakt eingefügt und die Bezugnahmen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle werden gestrichen. Wenn im Einklang mit der Befugnisübertragung Änderungen des Basisrechtsakts möglich sind, wird bei jedem Rechtsakt ausdrücklich darauf hingewiesen. Die neuen Standardklauseln über die Konsultation von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung delegierter Rechtsakte sind nun in jedem Basisrechtsakt enthalten. Befugnisübertragungen sehen keine Änderungen anderer Rechtsakte vor.

Was bei Befugnisübertragungen die **Wahl zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten** anbelangt, so gingen die Anpassungsvorschläge von 2013 von der Annahme aus, dass die unter das Regelungsverfahren mit Kontrolle fallenden Maßnahmen

⁹ ABl. L 399 vom 30.12.2006, S. 1.

¹⁰ ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 1.

¹¹ ABl. L 341 vom 24.12.2015, S. 1.

¹² Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 (ABl. L 311 vom 21.11.2008, S. 1).

grundsätzlich jenen entsprechen, die unter die in Artikel 290 AEUV genannten Befugnisübertragungen fallen können.

Dem neuen Vorschlag liegt die allgemeine Annahme zugrunde, dass die in den Omnibus-Vorschlägen von 2013 vorgenommene Bewertung weiterhin gültig ist. Weder die Verhandlungen über die Omnibus-Vorschläge von 2013 noch die diesbezügliche Rechtsprechung¹³ oder das Ergebnis der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung mündeten in neue Kriterien, nach denen eine umfassende Neubewertung erforderlich gewesen wäre.

Hinsichtlich der **Dauer der Befugnisübertragung** schlägt die Kommission unbefristete Befugnisübertragungen vor. In den Verhandlungen über die Vorschläge aus dem Jahr 2013 hatten sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament eine auf fünf Jahre befristete Dauer mit automatischer Verlängerung nach Vorlage eines Berichts der Kommission vor Ablauf der Übertragungsdauer bevorzugt. Im neuen Vorschlag hält die Kommission an ihrer Auffassung fest, dass eine unbestimmte Dauer der Befugnisübertragung gerechtfertigt ist, weil der Gesetzgeber die Befugnisübertragung in jedem Fall und jederzeit widerrufen kann. Zudem führt die Interinstitutionelle Vereinbarung – insbesondere durch das Register der delegierten Rechtsakte, das die Organe bis Ende 2017 einrichten wollen – zu mehr Transparenz in Bezug auf den delegierten Rechtsakt. Dieses Register wird die Möglichkeit bieten, sich ohne Weiteres einen Überblick über die auf der Grundlage aller Instrumente angenommenen delegierten Rechtsakte zu verschaffen.

3. Rechtsgrundlage, Subsidiarität

Dieser Vorschlag stützt sich auf die Rechtsgrundlagen der geänderten Basisrechtsakte. Er bezieht sich ausschließlich auf die Verfahren, die auf Unionsebene für die Annahme von Rechtsakten auf der Grundlage übertragener Befugnisse gelten.

¹³ Urteil vom 16. Juli 2015, Kommission/Europäisches Parlament und Rat, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, Urteil vom 17. März 2016, Europäisches Parlament/Kommission, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, und Urteil vom 17. Juli 2014, Kommission/Europäisches Parlament und Rat, C-472/12, ECLI:EU:C:2014:2082.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Anpassung von im Bereich Justiz erlassenen Rechtsakten, in denen auf das
Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, an Artikel 290 des Vertrags
über die Arbeitsweise der Europäischen Union**

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf
Artikel 81 Absatz 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mit dem Vertrag von Lissabon wurde eine Unterscheidung zwischen den Befugnissen eingeführt, die der Kommission für den Erlass von Rechtsakten ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes übertragen werden (delegierte Rechtsakte), und den Befugnissen, die der Kommission für den Erlass von Rechtsakten zur Gewährleistung einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union (Durchführungsrechtsakte) übertragen werden.
- (2) Die Maßnahmen, die unter Befugnisübertragungen gemäß Artikel 290 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fallen können, entsprechen im Grundsatz denen, die unter das Regelungsverfahren mit Kontrolle gemäß Artikel 5a des Beschlusses 1999/468/EG des Rates¹⁴ fallen.
- (3) Frühere Vorschläge zur Anpassung von Rechtsvorschriften, in denen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, an den durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Rechtsrahmen¹⁵ wurden aufgrund des Stillstands bei den interinstitutionellen Verhandlungen zurückgezogen.¹⁶
- (4) Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission vereinbarten sodann in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016¹⁷ einen neuen Rahmen für delegierte Rechtsakte und erkannten an, dass alle bestehenden Rechtsvorschriften an den mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten

¹⁴ Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23).

¹⁵ COM(2013) 451 final, COM(2013) 452 final und COM(2013) 751 final.

¹⁶ (2015/C 80/08), ABl. C 80 vom 7.2.2015, S. 17.

¹⁷ ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1.

Rechtsrahmen angepasst werden müssen. Sie kamen insbesondere überein, dass der umgehenden Anpassung aller Basisrechtsakte, in denen noch auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, hohe Priorität eingeräumt werden muss. Die Kommission verpflichtete sich, einen Vorschlag für diese Anpassung bis Ende 2016 vorzulegen.

- (5) Die Befugnisübertragungen in den Basisrechtsakten, in denen die Anwendung des Regelungsverfahrens mit Kontrolle vorgesehen ist, erfüllen die Kriterien des Artikels 290 AEUV und sollten an diese Bestimmung angepasst werden.
- (6) Laufende Verfahren, in denen ein Ausschuss bereits vor Inkrafttreten dieser Verordnung seine Stellungnahme gemäß Artikel 5a des Beschlusses 1999/468/EG abgegeben hat, sollten von dieser Verordnung unberührt bleiben.
- (7) Die betreffenden Rechtsakte sollten daher entsprechend geändert werden —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die im Anhang aufgeführten Rechtsakte werden nach Maßgabe des Anhangs geändert.

Artikel 2

Laufende Verfahren, in denen ein Ausschuss bereits seine Stellungnahme gemäß Artikel 5a des Beschlusses 1999/468/EG abgegeben hat, bleiben von dieser Verordnung unberührt.

Artikel 3

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident