

Beschlussdes Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung von Rechtsakten, in denen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, an Artikel 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union**COM(2016) 799 final**

Der Bundesrat hat in seiner 958. Sitzung am 2. Juni 2017 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zur Vorlage allgemein

1. a) Der Bundesrat nimmt den Verordnungsvorschlag zur Kenntnis. Mit der zwischenzeitlich vereinbarten Verpflichtung zur systematischen Konsultation von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung delegierter Rechtsakte wurde einer Hauptforderung des Rates Rechnung getragen, so dass mit dem vorliegenden Vorschlag nun 168 Richtlinien und Verordnungen in einem zweiten Anlauf formell an den Vertrag von Lissabon angepasst werden sollen.
- b) Der Bundesrat sieht mit der systematischen Konsultation von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten seine diesbezügliche Forderung nach einer verbindlichen Einbindung von Fachexperten als erfüllt an (BR-Drucksache 768/13 (Beschluss) vom 19. Dezember 2013, Ziffer 7).
- c) Er begrüßt, dass nunmehr die Anpassung von Rechtsakten, in denen auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle Bezug genommen wird, an Artikel 290 und 291 AEUV durch Änderung der betroffenen Basisrechtsakte erfolgen soll.

- d) Der Bundesrat bekräftigt gleichwohl seine weiteren in der vorgenannten Stellungnahme aufgestellten Forderungen unter anderem nach
- einer Beschränkung delegierter Rechtsakte auf ein absolutes Minimum;
 - einer ausdrücklichen und eindeutigen Festlegung der Durchführungsermächtigungen auf Ziel, Inhalt und Geltungsbereich;
 - transparenten und objektiven Kriterien zur Unterscheidung zwischen wesentlichen und nicht wesentlichen Vorschriften sowie
 - einer Befristung der Befugnisübertragung.
2. Der Bundesrat stellt fest, dass zukünftig nur noch eine rechtlich unverbindliche Konsultation von mitgliedstaatlichen Experten vorgesehen ist, anstelle der Einholung einer Stellungnahme eines Ausschusses, der mit entsandten Sachverständigen der Mitgliedstaaten besetzt ist. Sollte die EU die Konsultationsverfahren anpassen, so bittet er die Bundesregierung, dafür Sorge zu tragen, dass auch zukünftig die Sachverständigen der Länder bei anstehenden Änderungen der Rechtsakte frühzeitig eingebunden und informiert werden.
3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung im Übrigen, bei den weiteren Verhandlungen auch die Anmerkungen in seiner oben zitierten Stellungnahme vom 19. Dezember 2013 zu den einzelnen Rechtsakten auf EU-Ebene einzubringen.

Zu den einzelnen Rechtsakten

4. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass bei einigen Gesetzgebungsakten im Anhang des Verordnungsvorschlags die Vorgaben zum Erlass von delegierten Rechtsakten gemäß Artikel 290 AEUV nicht ausreichend eingehalten werden. Dies gilt insbesondere für folgende im Anhang zum Verordnungsvorschlag aufgelistete Gesetzgebungsakte:
- a) Nummer 32. Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser
- Eine Änderung des Anhangs I, insbesondere eine Verschärfung der Anforderungen an die Konzentration beziehungsweise an die prozentuelle Mindestverringerung von bestimmten Parametern sowie an industrielles Abwasser, das in Kanalisationen und kommunale Abwasserbehandlungs-

anlagen eingeleitet wird, kann mit hohem Mehraufwand und hohen Kosten für die Kommunen und die Industrie, aber auch für die Bürgerinnen und Bürger (Kostenumlegung) verbunden sein. Die Änderung ist damit wesentlich und im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen.

- b) Nummer 38. Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

Nach Artikel 9 der Richtlinie 2000/60/EG berücksichtigen die Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten. Artikel 9 der Richtlinie 2000/60/EG wurde im neuen § 6a Wasserhaushaltsgesetz (WHG) umgesetzt. Eine Änderung des Anhangs III kann Auswirkungen auf die Kommunen, Industrie, private Haushalte und Landwirtschaft haben. Sie ist deshalb wesentlich und damit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen.

- c) Nummer 42. Richtlinie 2006/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2006 über die Qualität der Badegewässer und deren Bewirtschaftung und zur Aufhebung der Richtlinie 76/160/EWG

Sowohl die Änderungen der Analysemethoden in Anhang I als auch die Änderungen der Regeln für den Umgang mit Proben für mikrobiologische Analysen in Anhang V sind als wesentliche Änderungen anzusehen und sollten daher dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben.

- d) Nummer 44. Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung

Bei Änderungen des Anhangs II, in dem Schwellenwerte für Grundwasser-schadstoffe und Verschmutzungsindikatoren festgelegt sind, die Einfluss auf die Einstufung des chemischen Grundwasserzustands haben, sind erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und die Verursacher zu erwarten; sie sind deshalb wesentliche Änderungen und damit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen.

- e) Nummer 47. Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken

Der Anhang regelt die Bestandteile der Hochwasserrisikomanagementpläne sowie eine Beschreibung der Umsetzung des Plans. § 75 Absatz 3 WHG nimmt direkt Bezug auf den Anhang der Richtlinie 2007/60/EG. Eine Änderung des Anhangs betrifft die Ausgestaltung und wesentliche Bestandteile der Hochwasserrisikomanagementpläne. Bei einer Änderung des Anhangs müssten die Hochwasserrisikomanagementpläne entsprechend überprüft und überarbeitet werden - verbunden mit hohem Mehraufwand und hohen Kosten. Dies ist kritisch zu sehen, da über die Festlegung von inhaltlichen Anforderungen an Hochwasserrisikomanagementpläne mittelbar auch Einfluss auf das materielle Hochwasserrisikomanagement der Mitgliedstaaten genommen werden kann. Dies würde auch bedeuten, dass die Mitgliedstaaten ein geringeres Mitspracherecht bei der Änderung des Anhangs hätten als gemäß Artikel 11 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 12 Absatz 3 Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie in der derzeitigen Fassung. Die Änderung ist deshalb wesentlich und damit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen.

- f) Nummer 49. Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie)

Anhang I zur Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie enthält die Merkmale zur Beschreibung eines guten Umweltzustandes, der nach der Richtlinie anzustreben ist. Die Beschreibung des guten Umweltzustandes ist für die Umsetzung der Richtlinie wesentlich. Den Mitgliedstaaten werden für alle genannten qualitativen Deskriptoren Prüfpflichten auferlegt. Folglich sind Änderungen hinsichtlich der Deskriptoren stets mit neuen Prüfungen durch die nationalen Behörden verbunden. Im Anhang I (letzter Satz) sind den Mitgliedstaaten besondere Rechte eingeräumt, die im Verfahren über den delegierten Rechtsakt künftig zur Disposition stehen könnten.

Die Mitgliedstaaten legen für jede Meeresregion beziehungsweise -unterregion eine umfassende Reihe von Umweltzielen sowie zugehörige Indikatoren für ihre Meeresgewässer fest. Dabei berücksichtigen sie die Vorgaben der Anhänge III und IV. Die Kommission könnte den Mitgliedstaaten insoweit künftig ohne deren vorherige nennenswerte Einfluss-

nahmemöglichkeit neue Vorgaben machen, die sich als personal- und kostenintensiv in der Ausführung erweisen. Gleiches gilt für Anhang V der Richtlinie, in welchem die Anforderungen an Überwachungsprogramme aufgestellt werden.

Alle genannten Änderungen sind wesentlich und damit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen.

- g) Nummer 59. Verordnung (EG) Nr. 2150/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2002 zur Abfallstatistik

Die Änderung der Bedingungen hinsichtlich Qualität und Genauigkeit kann zu erheblichem Mehraufwand und zusätzlichen Belastungen sowohl bei der erhebenden Stelle als auch bei den Befragten führen. Gegebenenfalls können auch umfangreiche methodische Änderungen notwendig werden.

Die Änderung des Kriteriums für den "Mindesterfassungsgrad" kann erhebliche Auswirkungen auf die Kosten und den Aufwand haben, die beziehungsweise der mit der Durchführung der Verordnung einhergehen.

Im Rahmen der möglichen Anpassung der in den Anhängen aufgeführten Spezifikationen können Variablenlisten und Liefertermine festgelegt werden, was einen inhaltlich wichtigen und insgesamt umfassenden Regelungsteil betrifft.

- h) Nummer 87. Richtlinie 2004/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über die Inspektion und Überprüfung der Guten Laborpraxis (GLP) und

Nummer 88. Richtlinie 2004/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Grundsätze der Guten Laborpraxis und zur Kontrolle ihrer Anwendung bei Versuchen mit chemischen Stoffen

Die beabsichtigten Änderungen (GLP-Inspektionen) betreffen Regelungsbereiche, die "wesentlich" sind. Denn sowohl die Grundsätze der GLP als auch Regelungen, wie eine Inspektion nach der GLP durchzuführen ist, sind für den Vollzug in den Ländern von erheblicher Bedeutung.

- i) Nummer 91. 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 (REACH-Verordnung)

Bei der Befugnisübertragung zur delegierten Rechtsetzung an die Kommission mit Blick auf Regelungen zu den Anhängen XIV und XVII handelt es sich um wesentliche Vorschriften. Dies betrifft die Möglichkeiten der Kommission zum einen zur Aufnahme und Streichung von Stoffen im Anhang XIV (Kandidatenliste) auf Grund neuer Informationen, zum anderen zur Beschränkungen der Herstellung, der Verwendung oder des Inverkehrbringens von Stoffen. Beides kann umfangreiche Anwendungs- und Verwendungsverbote mit sich bringen.

- j) Nummer 162. Richtlinie 2009/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen

Im Rahmen der Änderung der Richtlinie soll der Kommission die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte unter anderem bei Änderungen des Anhangs II Teil B und C eingeräumt werden. Der Anhang II Teil B regelt Kriterien für die Feststellung, ob Typen genetisch veränderter Mikroorganismen sicher sind für die menschliche Gesundheit und die Umwelt. Nach Teil C dieses Anhangs fallen Typen, die diese Kriterien erfüllen, dann nicht mehr unter die Anwendung der Richtlinie. Hier werden also Typen von Mikroorganismen aus den gesetzlichen Regelungen und der Kontrolle ausgeschlossen. Dabei handelt es sich mitnichten um "nicht wesentliche" Vorschriften.

5. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das Verfahren nach Artikel 290 AEUV in Bezug auf bestimmte Gesetzgebungsakte nicht sachgerecht ist. Dies betrifft insbesondere:

- a) Nummer 46. Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE)

Änderungsvorschläge für die Anhänge I, II und III der Richtlinie, insbesondere in Bezug auf die Ausformulierung der Themenspezifikation, können den Umsetzungsaufwand wesentlich beeinflussen. Diese Anhänge

ohne die verbindliche Beteiligung praxiserfahrener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Mitgliedstaaten aus dem Vollzug (auch mit einem Veto-recht) zu ändern, wird äußerst kritisch gesehen.

- b) Nummer 52. Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie)

Aus naturschutzrechtlicher und -fachlicher Sicht haben gerade die Anhänge I und V der Vogelschutzrichtlinie eine große Bedeutung. Diese Anhänge im Verfahren für delegierte Rechtsakte zu ändern wird äußerst kritisch gesehen. Ein Verfahren wie in Artikel 19 der Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung natürlicher Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen wäre sachgerechter: Änderungen könnten dann vom Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden.

6. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine Befugnisübertragung im Rahmen des Gesetzgebungsaktes Nummer 91 (REACH-Verordnung) zum jetzigen Zeitpunkt abzulehnen ist.

Im REACH-Review-Verfahren in 2012 bestand ein Konsens dahingehend, im Hinblick auf ein stabiles und berechenbares rechtliches Umfeld keine Änderungen am verfügbaren Teil von REACH vorzunehmen. Das Ergebnis des für 2017 vorgesehenen zweiten Review-Verfahrens sollte abgewartet werden, bevor über Änderungsvorschläge entschieden werden kann.

7. Er ist weiterhin der Auffassung, dass bei dem Gesetzgebungsakt Nummer 59 (Verordnung (EG) Nr. 2150/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2002 zur Abfallstatistik) betreffend den Inhalt der Qualitätsberichte gemäß Anhang I Abschnitt 7 und Anhang II Abschnitt 7 nicht mittels Durchführungsrechtsaktes gearbeitet werden sollte, sondern stattdessen entsprechende Regelungen auf der Ebene eines Basisrechtsaktes zu treffen sind. Denn die mögliche Ausweitung des Inhalts der Qualitätsberichte kann erhebliche Auswirkungen auf den Aufwand bei den jeweiligen für die Statistik zuständigen Behörden verursachen.

8. Der Bundesrat ist zudem der Auffassung, dass den Gesetzgebungsakt Nummer 59 (Verordnung (EG) Nr. 2150/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2002 zur Abfallstatistik) betreffende Regelungen zur Anpassung an wirtschaftliche und technische Entwicklungen in Bezug auf die Erhebung und Aufbereitung der Daten sowie die Aufbereitung und die Übermittlung der Ergebnisse im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 291 AEUV getroffen werden sollten. Denn letztlich handelt es sich hier um technische Durchführungsbestimmungen, bei denen die Mitgliedstaaten über das Verfahren des Artikels 291 AEUV in den Entscheidungsprozess einbezogen werden sollten, insbesondere da diese die notwendigen Anpassungen besser beurteilen können.
9. Er bringt seine Besorgnis zum Ausdruck, dass mit der Änderung in Nummer 124 des Anhangs zum Verordnungsvorschlag die Kommission die Befugnis bekommen wird, im Wege des delegierten Rechtsaktes wesentlichen Einfluss darauf zu nehmen, welche konkrete Schutzwirkung die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr für die Verbraucherinnen und Verbraucher entfaltet. So kann die Kommission beispielsweise die Beträge für die Mindestversicherungssumme der Eisenbahnunternehmen (Artikel 12), die Höhe des Vorschusses einer Entschädigung bei Tod eines Fahrgastes (Artikel 13) sowie den Mindestbetrag, unterhalb dessen keine Entschädigung zu zahlen ist (Artikel 17), inflationsbezogen anpassen. Zwar sind vor dem Erlass der delegierten Rechtsakte Sachverständige aus den Mitgliedstaaten zu konsultieren. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig eine Verpflichtung der Kommission, die Anmerkungen der Sachverständigen einer vertieften Prüfung zu unterziehen, geschweige denn, diese im weiteren Rechtsetzungsverfahren zu berücksichtigen. Bei der Ausgestaltung dieser sich unmittelbar auf Verbraucherinnen und Verbraucher auswirkenden Verordnung sollte jedoch ein weitergehendes Mitspracherecht der Mitgliedstaaten bestehen.
10. Der Bundesrat sieht es kritisch, dass durch die in Nummer 147 des Verordnungsvorschlags vorgesehenen Änderungen in der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel der Kommission die Befugnis übertragen werden soll, gemäß Artikel 290 AEUV Rechtsakte zur Änderung des Anhangs der Verordnung im Hinblick auf seine Anpassung an den technischen Fortschritt sowie zur

Ergänzung der Verordnung durch Festlegung von Schwellenwerten für gentechnisch veränderte Organismen in Lebensmitteln und Futtermitteln, unterhalb derer die Kennzeichnungsanforderungen vorbehaltlich bestimmter Bedingungen nicht gelten, zu erlassen. Der Kommission soll außerdem die Befugnis übertragen werden, festzulegen, ob ein Lebensmittel oder Futtermittel in den Anwendungsbereich der Verordnung fällt, sowie Durchführungsbefugnisse in Bezug auf Maßnahmen, die die Unternehmer treffen müssen, um den Nachweis gegenüber den zuständigen Behörden zu erbringen, den Kennzeichnungsanforderungen nachzukommen, und Bestimmungen zur Erleichterung der einheitlichen Anwendung einiger Bestimmungen zu regeln. Auf Grund der hohen politischen Bedeutung von gentechnisch veränderten Organismen in Lebensmitteln und Futtermitteln sowie der unmittelbaren Betroffenheit der amtlichen Überwachung sieht der Bundesrat die vorgesehenen Regelungen als "wesentlich" an und hält die Übertragung in delegierte Rechtsakte daher für nicht akzeptabel.

Direktzuleitung der Stellungnahme

11. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.