

**Übung im Europarecht
3. Klausur**

Fall 1:

Der Rat hat eine auf Art. 37 des EG-Vertrages gestützte Verordnung über den ökologischen Landbau (im Folgenden: Grundverordnung) erlassen. Deren Art. 5 Abs. 3 hat folgenden Wortlaut:

„In der Kennzeichnung oder Werbung für ein Erzeugnis, das zum Verzehr bestimmt und im Wesentlichen aus einem oder mehreren Bestandteilen pflanzlichen Ursprungs besteht, darf in der Verkehrsbezeichnung nur dann auf den ökologischen Landbau Bezug genommen werden, wenn das Erzeugnis nur in Anhang VI Buchstabe A aufgeführte Stoffe als Zutaten nicht landwirtschaftlichen Ursprungs enthält.“

Gemäß Art. 5 Abs. 8 Grundverordnung wird die Kommission ermächtigt, den Inhalt des Anhangs erschöpfend zu bestimmen. Die Erstellung des Anhangs ist nach Art. 14 der Verordnung von der Voraussetzung abhängig, dass er inhaltlich mit der Stellungnahme eines Regelungsausschusses übereinstimmt. Teil A Nr. 4 des von der Kommission unter dieser Voraussetzung erlassenen Anhangs lautet:

„Kulturen von Mikroorganismen

- i) die normalerweise in der Lebensmittelherstellung verwendeten Kulturen von Mikroorganismen, ausgenommen genetisch veränderte Organismen;*
- ii) genetisch veränderte Mikroorganismen, soweit sie nach dem Verfahren des Artikels 14 in den Anhang aufgenommen worden sind.“*

Die Grundverordnung enthält über genetisch veränderte Mikroorganismen keine ausdrückliche Regelung, obwohl ein entsprechendes Verbot vor deren Erlass im Rat diskutiert worden war. Regelungen über die Verwendung derartiger Organismen finden sich vielmehr in den Richtlinien 90/219 und 90/220/EWG, wo ein Anmeldeverfahren geregelt ist. Das Europäische Parlament wurde vor Erlass des Anhangs zwar unterrichtet, eine weitere Beteiligung erfolgte indes nicht, obwohl seine ablehnende Haltung der Kommission bekannt war.

Das Parlament ist empört. Es hält die Aufnahme genetisch veränderter Mikroorganismen in den Anhang durch die Kommission für unzulässig. Dadurch würden seine Beteiligungsrechte unterlaufen. Zum einen widerspreche die Aufnahme der Grundverordnung, zum anderen sei eine bloße Unterrichtung bei Erlass des Anhangs nicht ausreichend gewesen. Außerdem sei – was zutrifft – die Entscheidung über die Aufnahme genetisch veränderter Mikroorganismen in den Anhang nicht ausreichend begründet worden.

1. Hat eine vom Parlament beim Europäischen Gerichtshof fristgerecht erhobene Klage Aussicht auf Erfolg?
2. Skizzieren Sie die Grundlagen und Grundzüge des Verfahrens zum Erlass von Durchführungsvorschriften zu Rechtsakten des Rates.

Fall 2:

Die Europäische Gemeinschaft möchte einem Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen über die Annahme einheitlicher technischer Vorschriften für Radfahrzeuge, Ausrüstungsgegenstände und Teile, die in Radfahrzeuge(n) eingebaut und/oder verwendet werden können, beitreten. Das Abkommen hat vor allem das Ziel, Hemmnisse im Handel mit Kraftfahrzeugen zwischen den Vertragsstaaten abzubauen. Zur Umsetzung des Abkommens müssten auch innergemeinschaftliche Vorschriften geändert werden, die die Harmonisierung des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.

Der Rat fragt, auf welche Rechtsgrundlage der Beitritt gestützt werden muss und wie das Parlament zu beteiligen ist.

Lösungsskizze

Fall 1:

Frage 1:

Eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist. In Betracht kommt vorliegend eine Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 EG.

I. Zulässigkeit

1. Beteiligtenfähigkeit

Das Europäische Parlament ist nach Art. 230 Abs. 2 EG aktiv beteiligtenfähig. Die Kommission ist nach Art. 230 Abs. 1 EG passiv beteiligtenfähig.

2. Zulässiger Klagegegenstand

Zulässiger Klagegegenstand können die in Art. 230 Abs. 1 EG genannten Handlungen der Organe mit Ausnahme von Empfehlungen und Stellungnahmen sein. Vorliegend geht es um den Anhang zu einer Verordnung des Rates, der von der Kommission erlassen wurde. Er hat als Teil der Grundverordnung selbst Verordnungscharakter und ist somit zulässiger Klagegegenstand.

3. Klageberechtigung

Seit dem Vertrag von Nizza gehört auch das Parlament zu den nach Art. 230 Abs. 2 EG privilegiert klageberechtigten. Es muss daher von der Durchführungsverordnung nicht in seinen Rechten betroffen sein. Unter Geltung der alten Rechtslage musste eine solche Betroffenheit noch dargetan werden, was beispielsweise die Rüge von Begründungsmängeln durch das Parlament im Wege der Nichtigkeitsklage ausschloss.

4. Klagefrist

Die Klagefrist des Art. 230 Abs. 5 EG wurde nach dem Sachverhalt eingehalten.

5. Ergebnis

Die Klage ist zulässig.

II. Begründetheit

Die Klage ist begründet, wenn mindestens einer der in Art. 230 Abs. 2 EG genannten Nichtigkeitsgründe vorliegt.

1. Unzuständigkeit

Zunächst erscheint es denkbar, dass der Anhang bereits wegen Unzuständigkeit der Kommission nichtig ist. Dies könnte dann der Fall sein, wenn die Kommission die genetisch veränderten Mikroorganismen nicht in den Anhang aufnehmen dürfen. Träfe diese Annahme zu, so hätten die Mikroorganismen nur im Wege der Änderung der Grundverordnung aufgenommen werden dürfen.

a) Genetisch veränderte Mikroorganismen als wesentliche Regelung?

Zunächst ist im Hinblick auf das Verhältnis von Grundverordnung und Durchführungsverordnung festzuhalten, dass nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nicht verlangt werden kann, dass der Rat alle Einzelheiten der Verordnungen über die gemeinsame Agrarpolitik selbst regelt¹. Der Vorschrift des Art. 37 EG sei Genüge getan, wenn die wesentlichen Elemente der zu regelnden Materie nach dem in ihr vorgesehenen Verfahren festgelegt worden seien. Dem ist zuzustimmen.

Die Aufzählung einzelner Stoffe, die in Erzeugnissen enthalten sein dürfen, erscheint vor diesem Hintergrund nicht als wesentlich, auch wenn diese Stoffe eine gewisse politische Brisanz besitzen. Grundsätzlich ist es somit nicht zu beanstanden, dass die Kommission den Anhang selbst festlegt.

b) Genetisch veränderte Mikroorganismen und Grundverordnung

In einer zweiten Stufe muss allerdings geprüft werden, ob die Aufnahme der genetisch veränderten Mikroorganismen gegen die Vorgaben der Verordnung verstößt. Wäre dies der Fall, so wäre die Kommission nicht für eine eigenständige Regelung zuständig gewesen, sondern es hätte einer Änderung der Grundverordnung bedurft². Zunächst verweisen Generalanwalt und Gerichtshof darauf, dass die in Frage stehende Regelung fragliche Mikroorganismen ausdrücklich aus dem Anhang ausnimmt³. Nur im Wege eines nachträglichen Verfahrens können sie in den Anhang

¹ EuGH 1995, S. I-2019, Rz. 18, m.w.N.

² Deshalb wird hier auch der Klagegrund der Unzuständigkeit und nicht der Verletzung von Rechtsnormen geprüft.

³ GA Jacobs in EuGH, a.a.O., Rz. 44 und Gerichtshof, ebenda, Rz. 23.

aufgenommen werden. Die Vereinbarkeitsfrage stelle sich nicht, solange die gegenwärtige Rechtslage bestehen bleibe.

Allerdings steht diese Argumentation unter dem Vorbehalt der Änderung. Fraglich ist, ob eine positive Aufnahme in den Anhang möglich wäre. Hierzu lässt sich festhalten, dass die Grundverordnung keine Regelungen über derartige Mikroorganismen enthält. Dieses Fehlen ist nicht etwa als Versäumnis zu werten, da ein entsprechendes Verbot zwar diskutiert worden war, aber keine Aufnahme in die Grundverordnung gefunden hat. Die Grundverordnung enthält vielmehr keinerlei Aussagen über die Zulässigkeit genetisch veränderter Mikroorganismen. Hierfür spricht entscheidend auch die Tatsache, dass diese Mikroorganismen in den Richtlinien 90/219 und 90/220/EWG eine ausführliche Regelung erfahren haben. Mithin war die Kommission für die Aufnahme genetisch veränderter Mikroorganismen in den Anhang zuständig.

2. Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften

Weiterhin könnte ein Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften vorliegen. Ein solcher erscheint unter zwei Aspekten denkbar. Zum einen erscheint es möglich, dass das Parlament bei Erlass des Anhangs zu beteiligen war. Zum anderen könnte ein beachtlicher Begründungsfehler vorliegen.

a) Fehlende Beteiligung des Parlaments?

Möglicherweise war das Europäische Parlament bei Erlass des Anhangs über eine bloße Unterrichtung hinaus zu beteiligen. Der neue Kommitologiebeschluss von 1999 sieht unter bestimmten Voraussetzungen neuerdings eine solche Beteiligung vor. Art. 7 Abs. 3 sieht zunächst die Unterrichtung des Parlaments vor, die jedoch hier erfolgt ist. Fraglich ist, ob vorliegend darüber hinausgehende Beteiligungsrechte bestanden. Hier war das Verfahren über den Regelungsausschuss anzuwenden. Dieses ist in Art. 5 Kommitologiebeschluss⁴ geregelt.

Danach ist die erweiterte Beteiligung des Parlaments in zwei Konstellationen möglich. Nach Art. 5 Abs. 4 muss das Parlament unterrichtet werden, wenn die Stellungnahme des Regelungsausschusses vom Kommissionsvorschlag abweicht. Dies ist vorliegend allerdings nicht der Fall, so dass es einer erneuten Unterrichtung nicht bedurfte.

⁴ Vom 28. Juni 1999, ABl. L 184/23.

Nach Art. 5 Abs. 5 kann das Parlament eine Stellungnahme abgeben, wenn es der Auffassung ist, ein Durchführungsrechtsakt verstoße gegen den Basisrechtsakt. Dies gilt allerdings nur dann, wenn der Basisrechtsakt im Verfahren des Art. 251 EG erlassen wurde. Dies ist im Rahmen von Art. 37 EG indes nicht der Fall, da dieser in Abs. 2 UAbs. 3 nur eine Anhörung des Parlaments vorsieht. Aus dem gleichen Grund ist auch Art. 8 Kommitologiebeschluss nicht anwendbar. Mithin war das Parlament vorliegend nicht weiter zu beteiligen.

b) Begründungsfehler

Jedoch hat die Kommission ihre Entscheidung nicht ausreichend begründet. Hierin liegt ein Verstoß gegen Art. 253 EG. Dieser Verstoß müsste auch wesentlich sein, um zur Nichtigkeit im Sinne von Art. 230 Abs. 2 EG zu führen. Nach allgemeiner Auffassung ist ein Verstoß gegen die Begründungspflicht immer als wesentlicher Formverstoß zu werten⁵. Damit ist die Aufnahme genetisch veränderter Mikroorganismen in den Anhang wegen dieses Formverstoßes nichtig.

3. Ergebnis

Die Klage ist begründet.

Frage 2:

Nach Art. 202 3. Spiegelstrich EG überträgt der Rat der Kommission die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt. Er kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen. Dies geschieht im Rahmen eines sogenannten Kommitologiebeschlusses. Die Durchführungsbefugnisse der Kommission beruhen demnach auf diesem Beschluss in Verbindung mit der primärrechtlichen Ermächtigung in Art. 211 4. Spiegelstrich EG.

Das Kommitologieverfahren⁶ nach dem Beschluss von 1999⁷ kennt drei verschiedene Ausschussverfahren. Es sind dies das Beratungsverfahren, das Verwaltungsverfahren sowie das Regelungsverfahren. In allen drei Verfahren ist die Kommission dazu verpflichtet, einen aus Vertretern des Rates und der Kommission zusammengesetzten Ausschuss hinzuzuziehen. Welche Befugnisse dieser Ausschuss hat,

⁵ Siehe nur *Ahlt/Deisenhofer*, Europarecht, S. 151.

⁶ Siehe ausführlich *Ahlt/Deisenhofer*, a.a.O., S. 92 ff.

⁷ Vom 28. Juni 1999, ABl. L 184/23

richtet sich nach dem gewählten Verfahren. Vorschriften über das zu wählende Verfahren finden sich in Art. 2 des Beschlusses. Die Entscheidung orientiert sich an der Wichtigkeit und Tragweite der zu erlassenden Vorschriften.

Im Beratungsverfahren gibt der Ausschuss eine Stellungnahme ab, die die Kommission nach Art. 3 Abs. 4 so weit wie möglich zu berücksichtigen hat. Weitergehende Pflichten bestehen nicht.

Im Rahmen des Verwaltungsverfahrens nach Art. 4 kann die Kommission auch dann, wenn die Stellungnahme des Ausschusses von ihrem Vorschlag abweicht, ihren ursprünglichen Vorschlag in Kraft setzen (Art. 4 Abs. 3). Allerdings kann sie die Durchführung ihrer Maßnahmen aussetzen. Der Rat hat Gelegenheit, einen anderslautenden Beschluss zu fassen.

Das Regelungsverfahren nach Art. 5 schränkt die Befugnisse der Kommission am weitestgehenden ein. Widerspricht der Regelungsausschuss dem vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt, so muss dem Rat Gelegenheit gegeben werden, selbst über den Akt zu entscheiden. Hierbei ist das Parlament zu beteiligen. Erst wenn der Rat keine Entscheidung trifft, kann die Kommission trotz des Widerspruchs des Ausschusses erlassen.

Fall 2:

I. Rechtsgrundlage für den Beitritt

Als Rechtsgrundlage für den Beitritt kommt zunächst Art. 133 EG in Betracht. Nach dessen Abs. 1 können zur Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik Abkommen mit dritten Staaten geschlossen werden. Der Begriff der Handelspolitik ist grundsätzlich weit zu verstehen. Handel umfasst jedenfalls den Verkehr von Waren. Ob auch Dienstleistungen einzubeziehen sind⁸, bedarf vorliegend keiner Entscheidung, da das Abkommen nur Waren betrifft. Allerdings betrifft das Abkommen auch innergemeinschaftliche Vorschriften, die der Harmonisierung des Binnenmarktes dienen. Diese müssen im Zuge des Beitritts geändert werden. Das spricht dafür, dass Art. 133 EG als Rechtsgrundlage allein nicht ausreicht.

Als zusätzliche Rechtsgrundlage kommt Art. 95 EG in Betracht. Diese Vorschrift ermächtigt die Gemeinschaft zum Erlass von Harmonisierungsvorschriften für den Bin-

⁸ Siehe ausführlich *Lecheler/Gundel*, Übungen zum Europarecht, Fall 15, S. 233 ff.

nenmarkt. Sie enthält zwar keine ausdrückliche Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen. Jedoch ergibt sich eine solche Kompetenz in Verbindung mit der AETR-Doktrin⁹. Der Ausschlussstatbestand des Art. 95 Abs. 2 EG ist nicht einschlägig, da es weder um steuerliche Vorschriften noch um die Freizügigkeit geht. Mithin muss Art. 95 EG als zusätzliche Rechtsgrundlage herangezogen werden¹⁰.

II. Beteiligung des Parlaments

Art. 133 EG enthält keine ausdrücklichen Vorschriften über die Beteiligungsrechte des Parlaments. Art. 95 Abs. 1 EG sieht für den Erlass von Rechtsakten das Verfahren der Mitentscheidung nach Art. 251 EG vor. Ist ein Rechtsakt auf mehrere Rechtsgrundlagen zu stützen, so sind deren Voraussetzungen kumulativ anzuwenden. Dies könnte bedeuten, dass das Verfahren der Mitentscheidung auf den Beitritt anzuwenden wäre.

Allerdings ist zu beachten, dass es sich vorliegend nicht um einen Binnenrechtsakt, sondern um den Beitritt zu einem völkerrechtlichen Vertrag handelt. Hierfür enthält Art. 300 EG Sonderregelungen. Art. 133 Abs. 3 UAbs. 3 EG bestimmt nunmehr ausdrücklich, dass Art. 300 EG Anwendung findet. Auch im Rahmen der AETR-Doktrin ist Art. 300 EG vorrangig anzuwenden.

Art. 300 Abs. 3 EG sieht hier grundsätzlich nur eine Anhörung des Parlaments vor, auch wenn bei einem internen Rechtsakt das Verfahren des Art. 251 EG anzuwenden wäre. Allerdings bestimmt Art. 300 Abs. 3 UAbs. 2 EG, dass die Zustimmung des Parlaments dann erforderlich ist, wenn wie hier Rechtsakte geändert werden müssen, die im Verfahren des Art. 251 EG zustande gekommen sind.

Somit ist vorliegend auch beim Beitritt zu dem Abkommen die Zustimmung des Parlaments erforderlich.

⁹ *Lecheler/Gundel*, a.a.O., S. 235.

¹⁰ Dies ist auch tatsächlich geschehen, vgl. Beschluss des Rates vom 27. November 1997, ABl. 1997, L 346/78.