



Sachstand

Delegierte Rechtsakte der Europäischen Kommission im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Delegierte Rechtsakte der Europäischen Kommission im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 – 76/14
Abschluss der Arbeit: 17. April 2014
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Delegierte Rechtsakte	5
3.	Unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit der Grundverordnungen der GAP	6

1. Einleitung

Gemäß Art. 38 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt die EU eine gemeinsame Agrarpolitik (GAP) fest und führt sie durch. Sekundärrechtlich umgesetzt wird die GAP seit dem 1. Januar 2014 im Wesentlichen durch vier sog. Grundverordnungen und eine Übergangsverordnung¹, die Übergangsvorschriften für die Anwendung der vier Grundverordnungen im Jahr 2014 festlegt. Die vier Grundverordnungen der GAP sind i) die Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums², ii) die horizontale Verordnung über die Finanzierung, Verwaltung und das Kontrollsystem der GAP³, iii) die Verordnung über Direktzahlungen⁴ und iv) die Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation⁵.

Die vier Grundverordnungen der GAP beinhalten unter anderem Ermächtigungen für die Europäische Kommission zum Erlass sog. delegierter Rechtsakte gemäß Art. 290 AEUV. Das Europäische Parlament und der Rat der EU haben damit als originäre Unionsgesetzgeber der Kommission die Befugnis übertragen, Detailfragen der GAP selbst zu regeln. Parlament und Rat haben sich allerdings ein Einspruchsrecht vorbehalten, demzufolge von der Kommission verabschiedete delegierte Rechtsakte nur in Kraft treten, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb von zwei Monaten nach Übermittlung eines Rechtsaktes Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist beide Organe der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden.⁶

-
- 1 Verordnung (EU) Nr. 1310/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit bestimmten Übergangsvorschriften betreffend die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die finanziellen Ressourcen und ihre Verteilung im Jahr 2014 sowie zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates und der Verordnungen (EU) Nr. 1307/2013, (EU) Nr. 1306/2013 und (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich ihrer Anwendung im Jahr 2014, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 865.
 - 2 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487.
 - 3 Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549.
 - 4 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608.
 - 5 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671.
 - 6 Vgl. Art. 83 Abs. 5 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, Art. 115 Abs. 5 Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, Art. 70 Abs. 5 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 bzw. Art. 227 Abs. 5 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013.

Die Kommission hat von den Ermächtigungen in den GAP-Grundverordnungen Gebrauch gemacht und am 11. März 2014 delegierte Rechtsakte i) zu den Direktzahlungen, ii) zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem der GAP, iii) zu den Anforderungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, für die eine Beihilfe für die private Lagerhaltung gewährt werden kann, iv) zu Obst und Gemüse und Verarbeitungserzeugnissen aus Obst und Gemüse, v) zu flankierenden Maßnahmen im Rahmen eines Schulobst- und -gemüseprogramms, vi) zu Programmen zur Stützung des Sektors Olivenöl und Tafeloliven, vii) zu Maßnahmen im Rahmen der nationalen Stützungsprogramme für den Weinsektor, viii) zur Förderung der ländlichen Entwicklung, ix) zu Zahlstellen und anderen Einrichtungen und x) zu Ausgaben für Maßnahmen der öffentlichen Intervention verabschiedet.⁷ Am 7. April 2014 hat der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) des Europäischen Parlaments einen entsprechenden Entschließungsantrag abgelehnt, Einwände gegen die verabschiedeten delegierten Rechtsakte der Kommission zu erheben.⁸ Der Rat für Landwirtschaft und Fischerei fasste am 14. April 2014 den Beschluss, keine Einwände zu erheben.⁹

Nachfolgend werden gleichwohl kurz die rechtlichen Folgen erörtert, wenn gegen die delegierten Rechtsakte der Kommission dennoch Einspruch erhoben würden. Zunächst soll dabei genauer auf das Instrument des delegierten Rechtsaktes eingegangen werden.

2. Delegierte Rechtsakte

Gemäß Art. 290 Abs. 1 AEUV kann der Kommission in Gesetzgebungsakten die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter, nicht wesentlicher Vorschriften eines betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen. In dem betreffenden Gesetzgebungsakt werden dabei Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt. Die wesentlichen Aspekte eines Bereichs sind dem Gesetzgebungsakt vorbehalten, und eine Befugnisübertragung ist für sie ausgeschlossen.

Gemäß Art. 290 Abs. 2 AEUV werden außerdem die Bedingungen, unter denen die Übertragung erfolgt, im Gesetzgebungsakt ausdrücklich festgelegt, wobei folgende Möglichkeiten bestehen:

- a) Das Europäische Parlament oder der Rat kann beschließen, die Übertragung zu widerrufen.

7 Die Texte der delegierten Rechtsakte sind online abrufbar unter http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/implementation/index_de.htm, letzter Abruf am 16.4.14.

8 Europäisches Parlament, Ausschuss Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Minutes, Meeting of 7 April 2014, from 16.30 to 18.30, Tagesordnungspunkt 6. ff., in englischer Sprache online abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/agri/minutes.html?linkedDocument=true&ufolderComCode=AGRI&ufolderLegId=7&ufolderId=15221&urefProcYear=&urefProcNum=&urefProcCode=#menuzone>, letzter Abruf am 16.4.14.

9 Pressemitteilung der griechischen Ratspräsidentschaft vom 14.4.2014, Wichtige Themen der Landwirtschaft wurden heute im Rat für Landwirtschaft und Fischerei, in Luxembourg, erörtert, online abrufbar unter <http://www.gr2014.eu/de/news/press-releases/wichtige-themen-der-landwirtschaft-wurden-heute-im-rat-f%C3%BCr-landwirtschaft-und>, letzter Abruf am 16.4.14.

- b) Der delegierte Rechtsakt kann nur in Kraft treten, wenn das Europäische Parlament oder der Rat innerhalb der im Gesetzgebungsakt festgelegten Frist keine Einwände erhebt.

Mit Hilfe von Art. 290 AEUV wird somit der primärrechtliche Rahmen definiert, in dem der Kommission Befugnisse zum Erlass delegierter Rechtsakte übertragen werden können. Demzufolge benötigt die Kommission immer eine sekundärrechtliche Ermächtigung durch den Unionsgesetzgeber, die es ihr erlaubt, zu einem bestimmten Gesetzgebungsakt delegierte Rechtsakte zu erlassen. Im Falle der GAP finden sich diese in den vier Grundverordnungen.¹⁰

Die sekundärrechtliche Ermächtigung muss zudem bestimmte Wirksamkeitsvoraussetzungen erfüllen, andernfalls ist sie nichtig, d.h. es können sich von Anfang an keine delegierten Rechtsakte darauf stützen.¹¹ Insbesondere muss die Ermächtigung Ziel und Inhalt der Befugnisübertragung festlegen. Dabei dürfen generell keine wesentlichen Ergänzungen oder Änderungen des Gesetzgebungsaktes der Kommission überlassen bleiben (Wesentlichkeitsprinzip). Diese sind vielmehr durch das Europäische Parlament und den Rat im Gesetzgebungsakt festzulegen.

Schließlich verlangt Art. 290 Abs. 2 AEUV vom Unionsgesetzgeber, dass er sich bei der Delegation von Befugnissen auf die Kommission Kontrollmechanismen in Form eines Evokationsrechts und/oder eines Einspruchsrechts vorbehält. Ein Einspruchsrecht muss dabei fristgebunden ausgestaltet sein. Im Falle eines wirksamen Einspruchs tritt der verabschiedete delegierte Rechtsakt nicht in Kraft. So lange die Einspruchsfrist läuft, ist der delegierte Rechtsakt aufschiebend bedingt und tritt erst in Kraft, wenn Parlament und Rat während des Laufs der Frist keinen Einspruch erheben.¹² Das Europäische Parlament beschließt einen Einspruch mit der Mehrheit seiner Mitglieder, der Rat mit qualifizierter Mehrheit.

Die Grundverordnungen der GAP sehen die Möglichkeit eines Einspruchs vor.¹³

3. Unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit der Grundverordnungen der GAP

Im vorliegenden Fall stellt sich nun die Frage, inwieweit die Regelungen der GAP in den Grundverordnungen umgesetzt werden können, wenn delegierte Rechtsakte der Kommission aufgrund eines Einspruchs des Europäischen Parlaments bzw. des Rates nicht zustande kommen.

Die Mitgliedstaaten sind gemäß Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die EU (EUV) und Art. 291 Abs. 1 AEUV zur Durchführung der GAP-Grundverordnungen verpflichtet, sofern die Verordnungen in ihrem Hoheitsgebiet unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit beanspruchen können.

10 Vgl. Fussnote 6.

11 *Gellermann*, in: Streinz [Hrsg.], EUV/AEUV, 2. Auflage, München 2012, AEUV Art. 290, Rn. 7.

12 *Gellermann*, in: Streinz [Hrsg.], EUV/AEUV, 2. Auflage, München 2012, AEUV Art. 290, Rn. 11.

13 Vgl. Fussnote 6.

a) Unmittelbare Geltung

Gemäß Art. 288 AEUV haben Verordnungen der EU allgemeine Geltung. Sie sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Aufgrund ihrer unmittelbaren Geltung sind Verordnungen a priori Bestandteil der in den Mitgliedstaaten jeweils geltenden Rechtsordnung. Das bedeutet, dass sie mit ihrem In-Kraft-Treten Rechtssubjekte berechtigen und verpflichten, ohne dass es beispielsweise weiterer Umsetzungsmaßnahmen seitens der Mitgliedstaaten bedarf. Da es sich bei den GAP-Grundverordnungen um Verordnungen im Sinne des Art. 288 AEUV handelt, haben sie unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten, damit auch ohne delegierte Rechtsakte.

b) Unmittelbare Anwendbarkeit

Für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Verordnung in den Mitgliedstaaten ist Voraussetzung, dass sie eine klare und unbedingte Regelung enthält, die keiner weiteren Maßnahme der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten bedarf und deshalb von staatlichen Behörden und Gerichten unmittelbar angewendet werden kann.¹⁴ Damit muss, auch wenn die Verordnung grundsätzlich unmittelbar gilt, für jede ihrer Bestimmungen separat geprüft werden, ob sie in den Mitgliedstaaten auch tatsächlich unmittelbar anwendbar sind. Eine besondere Rolle spielen hier die sog. hinkenden Verordnungen. Als hinkende Verordnung werden Verordnungen der EU bezeichnet, die ausdrücklich oder auch implizit Durchführungsbefugnisse für die Unionsorgane oder die Mitgliedstaaten vorsehen.¹⁵ Bei hinkenden Verordnungen ist es möglich, dass diese in den Mitgliedstaaten zumindest hinsichtlich einzelner Bestimmungen ohne weitere Durchführungsmaßnahmen nicht unmittelbar anwendbar sind. Generell ist hier eine Einzelfallprüfung jeder Vorschrift erforderlich. Im Falle einer negativen Prüfung ist zu beachten, dass ergänzende Maßnahmen auch seitens der Mitgliedstaaten zulässig sind, und zwar mit oder ohne ausdrückliche Ermächtigung durch die Verordnung, sollten die konkretisierende Durchführungsmaßnahmen von Unionsorganen erforderlich und bislang unterblieben sein.¹⁶

Da es sich bei den vier Grundverordnungen der GAP um sog. hinkende Verordnungen handelt, bleibt im Ergebnis festzuhalten, dass diese grundsätzlich auch ohne verabschiedete delegierte Rechtsakte unmittelbare Anwendbarkeit in den Mitgliedstaaten haben. Dies gilt allerdings nur, soweit sie hinreichend konkret sind, andernfalls wären die Mitgliedstaaten aufgerufen, hilfsweise konkretisierende Maßnahmen zu erlassen, um den Verordnungen zur Anwendbarkeit zu verhelfen. Die Entscheidung darüber bliebe letztlich einer Einzelfallprüfung jeder Vorschrift der GAP-Grundverordnungen vorbehalten. Das Gleiche gilt für den Inhalt und Umfang der dann möglicherweise erforderlichen nationalen Konkretisierungsmaßnahmen.

In jedem Fall sind die GAP-Grundverordnungen aufgrund ihrer grundsätzlichen unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit von den Mitgliedstaaten soweit irgend möglich auch ohne delegierte

14 EuGH, Rs. 43/71 (Politi), Slg. 1971, 1049 Rn. 9.

15 *Schroeder*, in: Streinz [Hrsg.], EUV/AEUV, 2. Auflage, München 2012, AEUV Art. 288, Rn. 61.

16 EuGH, Rs. C-252/91 (Teuli), Slg. 1992, I-5599 Rn. 13 f.; EuGH Rs. C-230/78 (Eridania), Slg. 1979, 2749 Rn 34.

Rechtakte der Kommission durchzuführen. Das dies zu großen Teilen möglich sein wird, müsste schon aus dem Wesentlichkeitsprinzip bei delegierten Rechtsakten folgen.