

An
alle Bundesministerien
alle Sektionen des Bundeskanzleramtes
alle Ämter der Landesregierungen
die Verbindungsstelle der Bundesländer
alle Umsetzungsbeauftragten

Per E-Mail

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

Rundschreiben betreffend die Übermittlung von Erläuternden Dokumenten oder Tabellen im Zusammenhang mit nationalen Maßnahmen zur Umsetzung von EU-Richtlinien

1. Hintergrund

Nach jahrelangen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten einerseits und der Kommission und dem Europäischen Parlament andererseits¹ hinsichtlich der Zweckmäßigkeit der Erstellung von **Entsprechungstabellen** bei Umsetzung von EU-Richtlinien wurde auf Betreiben des polnischen Ratsvorsitzes im zweiten Halbjahr 2011 ein **Kompromiss** erzielt. Dieser besteht im Wesentlichen **aus einem Abgehen von der bisherigen Forderung der Kommission nach Aufnahme einer rechtlichen Verpflichtung zur Übermittlung solcher Tabellen** in allen Richtlinien und der Abgabe einer politischen Absichtserklärung der Mitgliedstaaten zur **Übermittlung so genannter Erläuternder Dokumente in begründeten Fällen**.

Formal ausgestaltet ist der Kompromiss als **Gemeinsame politische Erklärung der Mitgliedstaaten und der Kommission** (Beilage 1)² einerseits sowie als **Gemeinsame**

¹ Vgl. auch Punkt 44 der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission (ABl. Nr. L 304 vom 20.11.2011, S. 47), wonach sich beide Organe zur Sicherstellung einer besseren Überwachung der Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts u.a. um eine Einbeziehung obligatorischer Entsprechungstabellen bemühen werden.

² Gemeinsame Politische Erklärung vom 28. September 2011 der Mitgliedstaaten und der Kommission zu Erläuternde Dokumente (ABl. Nr. C 396 vom 17.12.2011, S. 14).

politische Erklärung des Europäischen Parlamentes, des Rates und Kommission (Beilage 2)³ andererseits **zu Erläuternden Dokumenten**.

2. Inhalt der Erklärungen

In der **Gemeinsamen politischen Erklärung der Mitgliedstaaten und der Kommission** wird zunächst darauf verwiesen, dass den Mitgliedstaaten gemäß Art. 288 AEUV die Wahl der Form und Mittel zur Umsetzung des mit der Richtlinie zu erreichenden Ziels obliegt und die korrekte und fristgerechte Umsetzung von Unionsrichtlinien eine rechtliche Verpflichtung darstellt. Es wird anerkannt, dass die Kommission die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs zu überwachen hat und dabei die Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen der Kommission die Erfüllung dieser Aufgabe erleichtern sollte.

Weiters folgt aus der Rechtsprechung des EuGH, dass die **Informationen**, welche die Mitgliedstaaten der Kommission übermitteln, **klar und genau** sein müssen und die Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder weitere Vorschriften des nationalen Rechts sowie gegebenenfalls die Rechtsprechung der einzelstaatlichen Gerichte, mit denen die Mitgliedstaaten ihre verschiedenen Verpflichtungen aus der Richtlinie erfüllt haben, **eindeutig anzugeben** haben⁴.

Zur Verbesserung der Qualität der Information über Umsetzungsmaßnahmen kann die Kommission daher in Hinkunft in begründeten Einzelfällen **über die bloße Notifikation** von Umsetzungsmaßnahmen **hinaus** verlangen, dass die Mitgliedstaaten Dokumente erstellen, die den Zusammenhang zwischen den Bestandteilen einer Richtlinie und den diesbezüglichen nationalen Umsetzungsmaßnahmen erläutern. Dabei hat die Kommission die **Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit** der Übermittlung derartiger Dokumente zu begründen, wobei sie insbesondere die **Komplexität der Richtlinie** bzw. ihrer Umsetzung sowie den allfälligen **zusätzlichen Verwaltungsaufwand** berücksichtigen muss.

Erläuternde Dokumente in diesem Sinne **können Entsprechungstabellen** sein **oder andere Dokumente**, die dem gleichen Zweck dienen.

³ Gemeinsame Politische Erklärung vom 27. Oktober 2011 des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission zu Erläuternde Dokumente (ABl. Nr. C 396 vom 17.12.2011, S. 15).

⁴ Vgl. EuGH Rs. C-427/07 Kommission/Irland, Rdn. 107ff mwN.

Zur praktischen Umsetzung des Kompromisses auf EU Ebene haben das **Europäische Parlament, der Rat und die Kommission** die **zweite** oben angeführte **Gemeinsame politische Erklärung** abgegeben, die in Ansehung der Einigung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission vorschlägt, folgenden **standardisierten Erwägungsgrund** in Richtlinien aufzunehmen, wenn die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Übermittlung Erläuternder Dokumente gerechtfertigt ist:

„Gemäß der Gemeinsamen Politischen Erklärung der Mitgliedstaaten und der Kommission zu erläuternde Dokumente vom 28. September 2011 haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, in begründeten Fällen zusätzlich zur Mitteilung ihrer Umsetzungsmaßnahmen ein oder mehrere Dokument(e) zu übermitteln, in dem bzw. denen der Zusammenhang zwischen den Bestandteilen einer Richtlinie und den entsprechenden Teilen einzelstaatlicher Umsetzungsinstrumente erläutert wird. In Bezug auf diese Richtlinie hält der Gesetzgeber die Übermittlung derartiger Dokumente für gerechtfertigt.“

Dabei ist aus Sicht des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst zum einen wesentlich, dass sich bereits aus der Formulierung des Standarderwägungsgrundes ergibt, dass der **Gesetzgeber** (Rat und EP, bzw. Rat) die Übermittlung von Erläuternden Dokumenten für gerechtfertigt halten muss. Somit vermag allein der Vorschlag dieses Erwägungsgrundes durch die Kommission anlässlich eines Richtlinienentwurfes noch keine abschließende Bewertung der Rechtfertigung (welche im Impact Assessment sowie in der Begründung des Richtlinienentwurfes enthalten sein muss⁵) zu begründen.

Zum anderen kann die Aufnahme der Verpflichtung zur Übermittlung Erläuternder Dokumente in die Erwägungsgründe **keine rechtliche Bindungswirkung** im Sinne einer Einklagbarkeit entfalten.

3. Empfohlene Vorgehensweise

Um eine Österreich weit **einheitliche Handhabung** des neuen Instrumentes zu vereinfachen, ist bei aktuellen und künftigen Richtlinienvorschlägen sowie den dabei zu planenden Umsetzungsmaßnahmen Folgendes zu berücksichtigen:

⁵ Vgl. dazu die interne Leitlinie der Kommission zu Erläuternden Dokumenten, Beilage 3.

- Richtlinienvorschläge sollten bereits auf Ebene der Ratsarbeitsgruppen und von den für die jeweilige Umsetzung zuständigen Stellen **regelmäßig** dahingehend **überprüft** werden, ob der Standarderwägungsgrund enthalten ist;
- Enthält ein Richtlinienvorschlag den Standarderwägungsgrund, sollte die Begründung der Kommission dafür insbesondere im Hinblick auf den damit verbundenen **Verwaltungsaufwand in den für die Umsetzung zuständigen Stellen** kritisch hinterfragt werden und bei der Koordinierung der österreichischen **Verhandlungsposition** berücksichtigt werden;
- Die **Aufnahme des bisherigen Standardartikels** betreffend die **verpflichtende Übermittlung von Entsprechungstabellen** ist aufgrund der Gemeinsamen Erklärungen **hinfällig** und damit jedenfalls **abzulehnen**.

Wird eine Richtlinie mit dem Standarderwägungsgrund beschlossen, liegt es im **Ermessen** der mit der Umsetzung befassten Stellen, ob sie der Informationspflicht durch Erstellung einer **Entsprechungstabelle** oder durch **Übermittlung anderer Dokumente** nachkommen wollen, die dem gleichen Zweck dienen.

Nach Ansicht des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst fallen darunter in Österreich auf Bundesebene grundsätzlich die **Erläuterungen zu Gesetzen und Verordnungen**, die allen Regierungsvorlagen (insb. Bundesgesetzen und Vereinbarungen gem. Art. 15a B-VG) und Entwürfen beizufügen sind, die zur Begutachtung versendet werden, sofern im Besonderen Teil **auf die betroffene(n) Richtlinie(n) ausreichend Bezug genommen** wird. Entsprechendes gilt selbstverständlich auch für Erläuterungen zu Gesetzen und Verordnungen auf Länderebene, die dieser Anforderung genügen.

Eine ausreichende Bezugnahme liegt nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst jedenfalls dann vor, wenn die Erläuterungen auf die jeweiligen Richtlinienbestimmungen (Artikel) bei der nationalen Umsetzungsbestimmung konkret Bezug nehmen⁶.

Bei Richtlinien, die Umsetzungsmaßnahmen mehrerer Stellen erfordern (zB die Erlassung oder Novellierung mehrerer Gesetze oder Verordnungen auf Bundes- und/oder Länderebene), hat das federführend zuständige Ressort bzw. die Verbindungsstelle der Bundesländer auf eine **einheitliche Erfüllung der Informationspflicht** (entweder Entsprechungstabellen oder Erläuternde Dokumente) hinzuwirken.

Die Erläuternden Dokumente sind anlässlich der Veranlassung der Notifizierung der Umsetzungsmaßnahmen dem Bundeskanzleramt elektronisch zu übermitteln.

Es wird darum ersucht, die im gegenständlichen Rundschreiben angesprochenen Fragen den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie insbesondere auch den in den jeweiligen Bereichen in Ratsarbeitsgruppen tätigen Bediensteten zur Kenntnis zu bringen.

Das gegenständliche **Rundschreiben ersetzt das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst zu Konkordanztabellen** (Umsetzungstabellen, Entsprechungstabellen) im Zusammenhang mit Auskunftersuchen und Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission, GZ 670.746/0001-V/A/8/2005 vom 24. Jänner 2005.

3 Beilagen

19. Juni 2012
Für den Bundeskanzler:
HESSE

Elektronisch gefertigt

⁶ Vgl. zB. die EB zum Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012, 1513 d. B. 24. GP, S 22: „Zu Z 28: Die Definition setzt Art. 1 Z 9 der Richtlinie 2009/81/EG um.“