Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NIILO JÄÄSKINEN
vom 1. Oktober 2015 [1]

Rechtssache C-286/14

Europäisches Parlament
gegen

Europäische Kommission

„Nichtigkeitsklage — Art. 290 AEUV — Begriffe ‚Ergänzung' und ‚Änderung' des Basisrechtsakts — Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 — Art. 21 Abs. 3 — Delegierte Verordnung (EU) Nr. 275/2014 — Festlegung der Förderprioritäten im Verkehrssektor — Hinzufügung eines neuen Teils in den Anhang der Basisverordnung — Umfang der der Kommission übertragenen Befugnis"

I – **Einleitung**

1. Mit dem Begriff „Gesetz" kann verfassungsrechtlich ein Gesetz im formellen oder im materiellen Sinne bezeichnet werden. Unabhängig von seinem Inhalt ist ein formelles Gesetz ein vom Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren erlassener Rechtsakt. Als materielles Gesetz werden dagegen allgemeine und abstrakte Rechtsvorschriften des positiven Rechts bezeichnet, unabhängig davon, welche Stellung der Rechtsakt, in dem sie enthalten sind, in der Normenhierarchie einnimmt. Im Unionsrecht ermöglicht es Art. 290 AEUV, dass das Exekutivorgan der Europäischen Union, die Europäische Kommission, einen Gesetzgebungsakt, der im Unionsrecht dem Gesetz im formellen Sinne entspricht, unter bestimmten Voraussetzungen ändert. Nach Art. 290 AEUV kann der Kommission nämlich die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur *Ergänzung* oder *Änderung* bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsaktes zu erlassen [2].

2. Die im vorliegenden Fall zwischen den Organen bestehende Meinungsverschiedenheit betrifft im Wesentlichen die Frage, ob sich die Befugnisübertragung, in deren Zuge der Kommission als Repräsentantin der Exekutive die Befugnis übertragen wird, Gesetzgebungsakte *zu ändern*, ausdrücklich aus dem Wortlaut der in dem vom Gesetzgeber erlassenen Basisrechtsakt enthaltenen delegierenden Vorschrift ergeben muss. Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union als Gesetzgeber der Union wollen offenbar eine solche einschränkende Auslegung der Befugnisübertragung erreichen.

1 — Originalsprache: Finnisch.

2 — Zudem können der Kommission gemäß Art. 291 AEUV Befugnisse zur Durchführung von Rechtsakten der Union übertragen werden, die sonst nach der allgemeinen Regel in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fiele. Zu der grundsätzlich den Mitgliedstaaten zustehenden Durchführungsbefugnis und den Durchführungsrechtsakten vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in der Rechtssache Kommission/Parlament und Rat (C-427/12, EU:C:2013:871, Nrn. 57 und 58).

3. Die Kommission hat die delegierte Verordnung Nr. 275/2014 (im Folgenden: streitige Verordnung) [3] auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1316/2013 (im Folgenden: Basisverordnung) [4], der delegierenden Bestimmung, erlassen. Im System von Art. 290 AEUV ist die Basisverordnung somit der *Basisrechtsakt* und die streitige Verordnung der *delegierte Rechtsakt*. In der delegierenden Bestimmung wird der Kommission die Befugnis verliehen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, in denen die „Förderprioritäten *im Einzelnen festgelegt werden*". Der vom Parlament erhobenen Nichtigkeitsklage liegt zugrunde, dass die Kommission die Förderprioritäten dadurch im Einzelnen festgelegt hat, dass sie in den Anhang I der Basisverordnung einen neuen Teil VI eingefügt hat, statt eine gesonderte Verordnung gleichen Inhalts zu erlassen, mit der die Basisverordnung ergänzt wird.

4. Nach Auffassung des Parlaments hätte eine Befugnis zur Änderung des Basisrechtsakts – worunter auch die Hinzufügung eines neuen Teils in dessen Anhang falle – vorausgesetzt, dass die Kommission hierzu in der delegierenden Bestimmung klar und ausdrücklich ermächtigt worden wäre. Sei die Kommission jedoch nur zur Ergänzung des Basisrechtsakts befugt, was immer dann der Fall sei, wenn die Befugnis zur Änderung des Basisrechtsakts nicht ausdrücklich erteilt worden sei, könne die Kommission den Basisrechtsakt nicht ändern, vielmehr sei für die Ausübung der übertragenen Befugnis durch Ergänzung des Basisrechtsakts der Erlass eines *gesonderten normativen Aktes* erforderlich.

5. Die Meinungsverschiedenheit zwischen Parlament und Kommission betrifft hier nicht so sehr die Auslegung der in Art. 290 AEUV verwendeten Ausdrücke „Ergänzung" und „Änderung", vielmehr besteht das Problem darin, dass in der delegierenden Bestimmung der Basisverordnung keiner dieser beiden Ausdrücke gebraucht wird. Hier ist also vor allem zu prüfen, welches die zutreffende Auslegung einer in der Basisverordnung enthaltenen delegierenden Bestimmung ist, in der der Kommission die Befugnis erteilt wird, die „Förderprioritäten im Einzelnen fest[zulegen]".

6. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass das Parlament den Inhalt der streitigen Verordnung nicht angefochten hat. Das Parlament ist somit der Ansicht, dass die Kommission eine inhaltsgleiche delegierte Verordnung durch eine gesonderte Handlung hätte erlassen können, ohne die Basisverordnung zu ändern. In diesem Fall hätte sich das Problem der Befugnis nach Auffassung des Parlaments nicht gestellt.

7. Aus den Gründen, die in den vorliegenden Schlussanträgen dargelegt werden, bin ich der Ansicht, dass die Kommission ihre Befugnisse beim Erlass der streitigen Verordnung nicht überschritten hat. Verwendet der Gesetzgeber in der delegierenden Bestimmung einen anderen Ausdruck als „ergänzen" oder „ändern" im Sinne von Art. 290 AEUV, stellt er damit die Rechtsnatur des aufgrund der Befugnisübertragung zu erlassenden delegierten Rechtsakts in das Ermessen der Kommission. Die Kommission kann dann wählen, in welcher Weise sie den delegierten Rechtsakt erlässt, d. h. ob sie den Basisrechtsakt ergänzt oder ändert.

3 — Delegierte Verordnung (EU) Nr. 275/2014 der Kommission vom 7. Januar 2014 zur Änderung des Anhangs I der Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe" (ABl. L 80, S. 1).

4 — Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe", zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010 (ABl. L 348, S. 129).

II – **Einschlägige Rechtsvorschriften**

A – *Basisverordnung*

8. Der 59. Erwägungsgrund der Basisverordnung lautet:

„Was den Verkehrs- und den Energiebereich anbelangt, so wurden auf der Grundlage der sektorspezifischen Leitlinien, die in den Verordnungen (EU) Nr. 1315/2013 und (EU) Nr. 347/2013 festgelegt sind, Listen von Vorhaben, vorrangigen Korridoren und Bereichen erstellt, auf die diese Verordnung Anwendung finden sollte; diese Listen sollten in Anhang I der vorliegenden Verordnung aufgenommen werden. Was den Verkehrsbereich anbelangt, so sollte – zur Berücksichtigung möglicher Änderungen der politischen Prioritäten und technischen Fähigkeiten sowie bei den Verkehrsflüssen – der Kommission die Befugnis übertragen werden, gemäß Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Rechtsakte zur Änderung von Teil I des Anhangs I zu erlassen und die Förderprioritäten für Maßnahmen, die gemäß Artikel 7 Absatz 2 förderfähig sind, in den Arbeitsprogrammen detailliert zu umschreiben."

9. Art. 21 („Delegierte Rechtsakte") Abs. 3 dieser Verordnung sieht vor:

„Für den Verkehrssektor wird die Kommission im Rahmen der allgemeinen Ziele gemäß Artikel 3 und der sektorspezifischen Ziele gemäß Artikel 4 Absatz 2 ermächtigt, delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 26 zu erlassen, in denen die Förderprioritäten im Einzelnen festgelegt werden, die sich in den in Artikel 17 genannten Arbeitsprogrammen für die Laufzeit der CEF in Bezug auf die förderfähigen Maßnahmen nach Artikel 7 Absatz 2 widerspiegeln müssen. Die Kommission erlässt bis zum 22. Dezember 2014 einen entsprechenden delegierten Rechtsakt."

10. Art. 26 („Ausübung der Befugnisübertragung") der Basisverordnung bestimmt:

„(1) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte wird der Kommission unter den in diesem Artikel festgelegten Bedingungen übertragen.

(2) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 21 wird der Kommission vom 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2020 übertragen.

(3) Die Befugnisübertragung gemäß Artikel 21 kann vom Europäischen Parlament oder dem Rat jederzeit widerrufen werden. Der Beschluss über den Widerruf beendet die Übertragung der in diesem Beschluss angegebenen Befugnis. Er wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* oder zu einem im Beschluss angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Die Gültigkeit von delegierten Rechtsakten, die bereits in Kraft getreten sind, wird von dem Beschluss über den Widerruf nicht berührt.

(4) Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie ihn gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.

(5) Ein delegierter Rechtsakt, der gemäß Artikel 21 erlassen wurde, tritt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um zwei Monate verlängert."

B – *Streitige Verordnung*

11. Die Kommission hat die streitige Verordnung gemäß Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung erlassen. Der erste Erwägungsgrund der streitigen Verordnung lautet:

„Gemäß Artikel 21 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 ist die Kommission im ersten Jahr nach Inkrafttreten dieser Verordnung ermächtigt, delegierte Rechtsakte zu erlassen, in denen die Finanzierungsprioritäten im Verkehrsbereich dargelegt sind, die für die Dauer des Bestehens der CEF in den Arbeitsprogrammen im Zusammenhang mit förderfähigen Aktionen im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 zu berücksichtigen sind. Daher muss der delegierte Rechtsakt, der die Finanzierungsprioritäten im Verkehrsbereich enthält, vor Verabschiedung der Arbeitsprogramme erlassen werden."

12. Nach Art. 1 der streitigen Verordnung wird „[d]er Text im Anhang dieser Verordnung … als Teil VI des Anhangs I der Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 angefügt."

13. In diesem neuen Teil VI des Anhangs I der Basisverordnung werden die Finanzierungsprioritäten im Verkehrsbereich für mehrjährige und jährliche Arbeitsprogramme festgelegt. Dabei werden die spezifischen Ziele von Art. 4 Abs. 2 der Grundverordnung, die für den Verkehrssektor in drei Gruppen aufgeteilt sind[5], sowie die in Art. 7 Abs. 2 der Basisverordnung aufgeführten förderfähigen Maßnahmen berücksichtigt. Im Teil VI zählt die Kommission die Finanzierungsprioritäten für jedes Ziel[6] auf, ohne die ihnen möglicherweise zu gewährenden Finanzhilfen im Einzelnen aufzuführen.

14. Am gleichen Tag, an dem die streitige Verordnung erlassen wurde, also am 7. Januar 2014, veröffentlichte die Kommission die Mitteilung „Aufbau des Verkehrskernnetzes: Kernnetzkorridore und die Fazilität ‚Connecting Europe'"[7], in der die Kommission u. a. die Höhe der Finanzierungen nach Prioritäten schätzt[8].

III – **Hintergrund der Rechtssache**

15. Die Kommission und das Parlament haben sowohl vor als auch nach dem Erlass der streitigen Verordnung Diskussionen insbesondere darüber geführt, dass die streitige Verordnung keine verbindlichen Angaben zu den jeweils auf die Schwerpunkte entfallenden Mittelzuweisungen enthält, die lediglich in der am 7. Januar 2014 veröffentlichten Mitteilung der Kommission genannt werden. Nach Ansicht des Parlaments hätten die Mittelzuweisungen in der delegierten Verordnung verbindlich geregelt werden müssen. Die streitige Verordnung habe daher keinen nennenswerten Mehrwert für die

5 — Dies sind erstens die Schließung von Lücken, die Beseitigung von Engpässen, die Verbesserung der Interoperabilität im Schienenverkehr und insbesondere die Verbesserung der grenzüberschreitenden Abschnitte, zweitens die Gewährleistung langfristig nachhaltiger und effizienter Verkehrssysteme, in Vorbereitung der erwarteten künftigen Verkehrsströme und zur Ermöglichung der Dekarbonisierung aller Verkehrsträger durch die Umstellung auf innovative, CO_2-arme und energieeffiziente Verkehrstechnologien, bei gleichzeitiger Optimierung der Sicherheit, und drittens die Optimierung der Integration und Interkonnektivität der Verkehrsträger und die Steigerung der Interoperabilität von Verkehrsdiensten bei gleichzeitiger Gewährleistung der Zugänglichkeit der Verkehrsinfrastruktur (Art. 4 Abs. 2 der Basisverordnung).

6 — Für das erste Ziel etwa sind die Prioritäten folgende: i) vorermittelte Vorhaben auf den Korridoren des Kernnetzes (Schiene, Binnenschifffahrt, Straße, See- und Binnenhäfen), ii) vorermittelte Vorhaben auf anderen Abschnitten des Kernnetzes (Schiene, Binnenschifffahrt, Straße, See- und Binnenhäfen), iii) Interoperabilität im Schienenverkehr und iv) Einführung des ERTMS.

7 — COM(2013) 940 final.

8 — In Abschnitt 1 dieser am 7. Januar 2014 veröffentlichten Mitteilung wird das Budget für die Fazilität „Connecting Europe" mit 26,250 Mrd. Euro veranschlagt, von denen 11,305 Mrd. Euro zweckgebunden für die Mitgliedstaaten bestimmt sind, die Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten können. In der Mitteilung schätzt die Kommission, dass der größte Teil der Mittel den Prioritäten des ersten Ziels zugewiesen werden wird (zum Inhalt der Ziele vgl. Fn. 5 der vorliegenden Schlussanträge). In Abschnitt 3.1.1 Buchst. a der Mitteilung schätzt die Kommission z. B., dass für die Verwirklichung einiger wichtiger fehlender grenzüberschreitender Projekte bis zu 5 Mrd. Euro in den Jahren 2014 bis 2020 und für das Rail Baltic-Projekt 3,6 Mrd. Euro aufzuwenden sein könnten. Zudem zählt die Kommission in Abschnitt 3.1.1 Buchst. b bis e weitere grenzüberschreitende Abschnitte, Engpässe und multimodale Projekte betreffende Projekte in den Kernnetzkorridoren auf, für die insgesamt 3,5 bis 4,5 Mrd. Euro benötigt werden könnten. Auch der größte Teil der Kohäsionsmittel in Höhe von 11,3 Mrd. Euro wird für grenzüberschreitende Abschnitte oder Engpässe betreffende Projekte in den Kernnetzkorridoren verwendet. Die Schätzung bezüglich der sonstigen Prioritäten zuzuweisenden Finanzhilfen ist in Abschnitt 3.1.2 der Mitteilung enthalten.

Basisverordnung gebracht, da in der streitigen Verordnung lediglich die in Art. 4 Abs. 2 und Anhang I der Basisverordnung festgelegten Finanzierungsprioritäten neu geordnet worden seien. Die Diskussionen betrafen auch die Anhörung des Parlaments in der Vorbereitungsphase der streitigen Verordnung.

16. Im Februar 2014 einigten sich das Parlament und die Kommission darauf, dass die Kommission im *Amtsblatt der Europäischen Union* eine Erklärung abgeben werde, in der sie zusichere, die Fazilität „Connect Europe“ entsprechend den in der am 7. Januar 2014 veröffentlichten Mitteilung vorgesehenen Richtbeträgen umzusetzen. Zudem erklärte die Kommission, sie werde die Begründung der streitigen Verordnung hinsichtlich der Anhörung des Parlaments berichtigen. Das Parlament forderte die Kommission auf, die streitige Verordnung in diesem Zusammenhang auch dahin zu berichtigen, dass darin festgestellt werde, dass die Kommission die Basisverordnung ergänzt und nicht geändert habe [9].

17. Da weder das Parlament noch der Rat gemäß Art. 26 Abs. 5 der Basisverordnung innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung der streitigen Verordnung Einwände gegen diesen Rechtsakt erhoben hatten, wurde die streitige Verordnung am 19. März 2014 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht und trat am darauffolgenden Tag in Kraft. Die Kommission veröffentlichte am 19. März 2014 zudem eine Erklärung [10], in der sie ihre Absicht erklärte, „die Fazilität ‚Connecting Europe‘ (Verkehr) unbeschadet der für den Haushaltsvollzug nötigen Flexibilität entsprechend den in der Mitteilung der Kommission (COM[2013] 940) für die einzelnen Finanzierungsprioritäten vorgesehenen Richtbeträgen umzusetzen“.

18. Des Weiteren erließ die Kommission am 14. Mai 2014 eine Berichtigung der streitigen Verordnung [11]. Mit dieser Berichtigung wurde Nr. 2 der Begründung („Konsultationen vor Annahme des Rechtsakts“) der streitigen Verordnung wie folgt geändert:

„[*A*]*nstatt*: ‚Die Kommission konsultierte Experten der Behörden der Mitgliedstaaten und Vertreter des Europäischen Parlaments in Ad-hoc-Sitzungen am 26. September, 7. November und 9. Dezember 2013.‘

muss es heißen: ‚Die Kommission konsultierte in Anwesenheit von Sachverständigen des Europäischen Parlaments Experten der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Ad-hoc-Sitzungen am 26. September, 7. November und 9. Dezember 2013.‘“

19. Darüber hinaus wurde die streitige Verordnung nicht berichtigt.

IV – **Verfahren vor dem Gerichtshof**

20. Die Nichtigkeitsklage des Parlaments ist am 11. Juni 2014 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen. Die Kommission hat die Klage mit am 21. August 2014 eingegangener Klagebeantwortung beantwortet. Das Parlament hat am 1. Oktober 2014 eine Erwiderung und die Kommission am 11. November 2014 eine Gegenerwiderung eingereicht.

21. Mit Schriftsatz, der am 25. September 2014 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat der Rat beantragt, als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Parlaments zugelassen zu werden. Diesem Antrag ist am 22. Oktober 2014 stattgegeben worden.

9 — Zwischen dem Parlament und der Kommission besteht allerdings Uneinigkeit darüber, in welcher Phase der Diskussionen die Frage nach dem Charakter der streitigen Verordnung als die Grundverordnung ändernde oder ergänzende Handlung aufgeworfen wurde.

10 — ABl. C 80, S. 6.

11 — C(2014) 3055 final.

22. Das Parlament, unterstützt durch den Rat, beantragt in seiner Klage, die streitige Verordnung für nichtig zu erklären und der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Es stützt seine Klage auf einen Klagegrund, mit dem sie geltend macht, dass die Kommission die in Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung für die Übertragung von Befugnissen festgelegten Voraussetzungen nicht beachtet, sondern die ihr in der Basisverordnung übertragene Befugnis dadurch überschritten habe, dass sie diese Verordnung geändert habe, statt sie zu ergänzen.

23. Die Kommission beantragt, die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet, abzuweisen. Erstens sei die Klage unzulässig, weil sich der einzige vom Parlament geltend gemachte Klagegrund ausschließlich darauf stütze, dass die Kommission die Finanzierungsprioritäten dadurch im Einzelnen bestimmt habe, dass sie in Anhang I der Basisverordnung einen Teil VI eingefügt habe, statt einen gesonderten Rechtsakt zur Ergänzung der Basisverordnung zu erlassen. Das Parlament trage jedoch nicht vor, dass die streitige Verordnung inhaltlich rechtswidrig sei, d. h., die Klage stütze sich allein auf den behaupteten Formfehler der streitigen Verordnung. Falls zweitens der Gerichtshof die Klage dennoch als zulässig ansehe, beantragt die Kommission, hilfsweise, die Klage als unbegründet abzuweisen. In Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung sei nicht näher ausgeführt, wie die Kommission die Finanzierungsprioritäten im Einzelnen festzulegen habe, daher stehe diese Vorschrift einer Festlegung der Prioritäten durch Hinzufügung eines neuen Teils in Anhang I der Basisverordnung nicht entgegen. Eine solche Hinzufügung ändere die Vorschriften der Basisverordnung inhaltlich nicht. Entgegen dem Vorbringen des Parlaments komme es im vorliegenden Fall auf die Auslegung der in Art. 290 Abs. 1 verwendeten Ausdrücke „Ergänzung“ und „Änderung“ nicht an.

24. Das Parlament, die Kommission und der Rat haben an der mündlichen Verhandlung vom 9. Juli 2015 teilgenommen.

V – **Würdigung**

A – *Zulässigkeit der Klage*

25. Mit dem oben in Nr. 23 genannten Klagegrund macht die Kommission geltend, dass die Klage als unzulässig abzuweisen sei, weil sie sich ausschließlich auf einen Formfehler stütze. Sie weist darauf hin, dass der Gerichtshof nach Art. 263 AEUV für Klagen, die wegen einer Verletzung wesentlicher Formvorschriften erhoben würden, zuständig sei. Der behauptete Fehler könne jedoch nicht wesentlich sein, weil die Kommission auch nach Ansicht des Parlaments einen gesonderten inhaltsgleichen Rechtsakt hätte erlassen oder die streitige Verordnung durch eine Berichtigung hätte korrigieren können.

26. Nach Ansicht des Parlaments beruht der Antrag der Kommission, die Klage als unzulässig abzuweisen, auf einem Missverständnis bezüglich der Formvorschriften im Sinne von Art. 263 AEUV und der Form einer Handlung. Mit den Formvorschriften im Sinne von Art. 263 AEUV sei das Verfahren gemeint, das vor dem Erlass oder beim Erlass eines Rechtsakts einzuhalten sei [12]. Das Parlament habe auch gar nicht behauptet, dass die letztgenannten Formvorschriften beim Erlass der streitigen Verordnung verletzt worden seien. Vielmehr habe die Kommission ihre Befugnisse überschritten, weil sie einen Rechtsakt erlassen habe, zu dessen Erlass die Befugnisübertragung sie nicht berechtigt habe [13].

12 — Als Beispiele für Formvorschriften im Sinne von Art. 263 AEUV nennt das Parlament u. a. die Anhörung von Unionsorganen oder -einrichtungen, Formvorschriften bezüglich der Abstimmung und Formvorschriften, die die Interessen der Betroffenen schützen, wie etwa die Anhörung und die Begründungspflicht.

13 — Als Beispiel hierfür führt das Parlament Art. 53 Abs. 1 AEUV an, wo dem Parlament und dem Rat die Befugnis erteilt wird, in einem bestimmten Bereich Richtlinien zu erlassen. Erließen das Parlament und der Rat aber Verordnungen, verwendeten also einen anderen als den Typ von Rechtsakt, zu dessen Erlass sie ermächtigt worden seien, handele es sich nicht um eine Verletzung von Formvorschriften, sondern um eine Überschreitung der ihnen in Art. 53 AEUV erteilten Befugnis.

27. Ich weise darauf hin, dass es sich hier im Französischen um eine Verwechslung zwischen den Ausdrücken „forme“ und „formes“ handelt. Während mit dem erstgenannten durchaus die Form eines Rechtsakts bezeichnet werden kann, sind mit dem letztgenannten in Art. 263 AEUV gerade die Formvorschriften gemeint, die vor dem Erlass eines Rechtsakts oder in der Phase seines Erlasses einzuhalten sind. Die Gefahr einer solchen Verwechslung besteht z. B. anhand der finnischen oder der englischen Sprachfassung von Art. 263 AEUV nicht [14]. Auch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs stellt z. B. die Nichtbeachtung von *Verfahrensvorschriften*, die den Erlass einer beschwerenden Maßnahme betreffen - die Kommission hat z. B. eine Entscheidung nicht innerhalb der vom Unionsgesetzgeber festgelegten Frist erlassen - eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften dar [15].

28. Da es sich bei den Formvorschriften im Sinne des Art. 263 AEUV, auf den sich die Kommission beruft, somit um Verfahrensvorschriften handelt, von denen gar nicht behauptet wird, dass die Kommission sie verletzt hätte, stimme ich dem Parlament darin zu, dass die Klage gerade eine etwaige Befugnisüberschreitung durch die Kommission und nicht die Verletzung von Formvorschriften betrifft. Daher ist die Klage zulässig.

B – *Rechtliche Eingrenzung der Rechtssache*

29. Da die Rechtsgrundlage der Befugnisübertragung in Art. 21 Abs. 3 oder allgemein in Art. 21 der Basisverordnung nicht ausdrücklich genannt ist, ist zunächst zu prüfen, ob dem Erlass der streitigen Verordnung gerade Art. 290 AEUV zugrunde liegt. Im fraglichen Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung wird die Kommission ermächtigt, die Förderprioritäten im Einzelnen festzulegen, ohne dass ausdrücklich präzisiert wird, worauf sich diese Ermächtigung stützt.

30. Die Kommission hat in ihren Schriftsätzen vorgetragen, dass es hier nicht um die Auslegung von Art. 290 AEUV gehe, sondern ausschließlich um die von Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung. Die Auslegung von Art. 290 AEUV und der Unterschied zwischen den in dieser Vorschrift verwendeten Ausdrücken „Ergänzung“ und „Änderung“ spielten hier keine Rolle, da der Unionsgesetzgeber sich gerade dafür entschieden habe, in Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung keinen dieser beiden Ausdrücke zu verwenden. Der in der delegierenden Verordnung verwendete Ausdruck „im Einzelnen festlegen“ sei daher nach der Systematik der Basisverordnung auszulegen, ohne sich auf vordefinierte Begriffe zu stützen.

31. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission jedoch bekräftigt, dass es sich in Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung gerade um eine Befugnisübertragung nach Art. 290 AEUV handele, auch wenn die Auslegung der darin verwendeten Ausdrücke „Ergänzung“ und „Änderung“ bei der Auslegung des genannten Art. 21 Abs. 3 keine Rolle spiele. Die Organe sind sich somit darüber einig, dass es sich hier um eine Befugnisübertragung nach Art. 290 AEUV handelt.

32. Nach dieser Klarstellung besteht daran an sich kein Zweifel, aber aus Gründen der Klarheit stelle ich fest, dass es sich bei der der Kommission in Art. 21 Abs. 3 Basisverordnung übertragenen Befugnis gerade um eine übertragene Befugnis im Sinne von Art. 290 AEUV handelt und nicht etwa um eine Durchführungsbefugnis im Sinne von Art. 291 AEUV. Ich erinnere daran, dass ein Gesetzgebungsakt durch einen Durchführungsrechtsakt weder ergänzt noch geändert werden kann, auch nicht in seinen nicht wesentlichen Teilen [16]. Auch der Wortlaut des 59. Erwägungsgrundes der Basisverordnung [17] und die Überschrift ihres Art. 21 („Delegierte Rechtsakte“) zeigen, dass der Gesetzgeber eindeutig beabsichtigte, der Kommission Befugnisse nach Art. 290 AEUV zu übertragen.

14 — Die englische Sprachfassung von Art. 263 AEUV lautet: „infringement of an essential procedural requirement“.

15 — Urteile Spanien/Kommission (C-429/13 P, EU:C:2014:2310, Rn. 34) und Deutschland/Kommission (C-549/12 P und C-54/13 P, EU:C:2015:412, Rn. 92).

16 — Vgl. Urteile Parlament/Kommission (C-65/13, EU:C:2014:2289, Rn. 45) und Kommission/Parlament und Rat (C-88/14, EU:C:2015:499, Rn. 31).

17 — Vgl. Nr. 8 der vorliegenden Schlussanträge.

C – *Zur der Kommission nach Art. 290 AEUV übertragenen Befugnis*

1. Vorbemerkungen zur Auslegung der delegierenden Bestimmungen

33. Die Kommission meint, Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung sei ausschließlich anhand der Systematik dieser Verordnung auszulegen. Da es sich jedoch um eine nach Art. 290 AEUV übertragene Befugnis handelt, kann der in Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung verwendete Ausdruck „im Einzelnen festlegen“ meines Erachtens auf drei unterschiedliche Arten ausgelegt werden.

34. Erstens kann diese Vorschrift dahin ausgelegt werden, dass die Kommission darin ermächtigt wird, die Basisverordnung gemäß Art. 290 AEUV entweder zu ergänzen oder zu ändern, aber nicht zu beidem befugt sein soll [18]. Die zweite Auslegungsmöglichkeit ist, dass der Gesetzgeber es, indem er in der delegierenden Bestimmung einen anderen Ausdruck als „ergänzen“ oder „ändern“ verwendet, ins Ermessen der Kommission gestellt hat, ob sie den Basisrechtsakt ergänzt, ändert oder einen bzw. mehrere Rechtsakte erlässt, mit denen die Basisverordnung sowohl ergänzt als auch geändert wird. Die dritte Möglichkeit ist, dass „im Einzelnen festlegen“ etwas anderes bedeutet als „ergänzen“ oder „ändern“ im Sinne von Art. 290 AEUV, obwohl die Befugnisübertragung auf Art. 290 AEUV beruht. Diese dritte Möglichkeit würde also bedeuten, dass es neben den den Basisrechtsakt ergänzenden und/oder ändernden delegierten Rechtsakten noch eine dritte Kategorie delegierter Rechtsakte gäbe.

35. Um zu klären, welche dieser drei Möglichkeiten die richtige Auslegung von Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung darstellt, ist entgegen dem Vorbringen der Kommission Art. 290 AEUV zu prüfen. Die fragliche delegierende Bestimmung kann nämlich nicht im Widerspruch zu der ihr zugrunde liegenden primärrechtlichen Bestimmung stehen, sondern ist so auszulegen, dass die mit dieser Bestimmung verfolgten Ziele erreicht werden [19].

36. Auch wenn die Meinungsverschiedenheit zwischen den beteiligten Organen im vorliegenden Fall an sich nicht die Auslegung der in Art. 290 AEUV verwendeten Ausdrücke „Ergänzung“ und „Änderung“ betrifft, spielt die Abgrenzung zwischen diesen Begriffen hier eine zentrale Rolle. Deshalb werde ich als Nächstes die Begriffe „Ergänzung“ und „Änderung“ im Sinne von Art. 290 AEUV prüfen. Obwohl der Gerichtshof zum Unterschied zwischen diesen Begriffen im Sinne von Art. 290 AEUV noch nicht klar Position bezogen hat, werde ich anschließend kurz auf die bestehende Rechtsprechung, die Auswirkungen auf den vorliegenden Fall hat, eingehen.

2. Zu den Begriffen „Ergänzung“ und „Änderung“ im Sinne von Art. 290 AEUV

37. Durch den Vertrag von Lissabon wurde das System, das dem Gesetzgeber die Übertragung von Befugnissen an die Kommission ermöglicht, erheblich geändert. Das neue System hat das so genannte Ausschussverfahren ersetzt, und die der Kommission zu übertragenden Befugnisse sind klar in eine der Gesetzgebungsbefugnis ähnliche delegierte Befugnis und eine Durchführungsbefugnis unterteilt worden.

18 — Zu diesem Auslegungsergebnis gelangt man entweder auf die vom Parlament vorgeschlagene Weise, nämlich indem man Art. 290 AEUV dahin auslegt, dass die Befugnis zur Änderung ausdrücklich sein muss, so dass mit anderen Ausdrücken als „Änderung“ grundsätzlich immer eine Ergänzung gemeint ist (zum Standpunkt des Parlaments vgl. im Einzelnen Nrn. 54 und 55 der vorliegenden Schlussanträge). Braucht die Änderungsbefugnis dagegen nicht ausdrücklich zu sein, kommt dieses Auslegungsergebnis in Betracht, wenn die delegierende Bestimmung gemäß Art. 290 AEUV im Sachzusammenhang mit dem Basisrechtsakt dahin auszulegen ist, dass gleichwohl immer entweder Ergänzung oder Änderung gemeint ist (vgl. unten, Nrn. 65 bis 67 der vorliegenden Schlussanträge).

19 — Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Bestimmung des abgeleiteten Unionsrechts möglichst so auszulegen, dass sie mit dem Vertrag vereinbar ist (vgl. u. a. Urteile Torrekens, 28/68, EU:C:1969:17, Rn. 10, Klensch u. a. 201/85 und 202/85, EU:C:1986:439, Rn. 21, Rauh, C-314/89, EU:C:1991:143, Rn. 17, Borgmann, C-1/02, EU:C:2004:202, Rn. 30, und Bertelsmann und Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, Rn. 174).

38. Dieses Modell war bereits im Vertrag über eine Verfassung für Europa übernommen worden [20]. Die Aufteilung in delegierte Befugnisse und Durchführungsbefugnisse wurde als Lösung dafür gewählt, dass es im Unionsrecht bis dahin nicht möglich gewesen war, Angelegenheiten, die unter die Legislative fallen und solche, die unter die Exekutive fallen, klar voneinander abzugrenzen [21]. Die wichtigste Abgrenzung, die in den vorbereitenden Arbeiten zum Verfassungsvertrag hinsichtlich der Rechtsakte der Exekutive vorgenommen wurde, bestand daher in der Unterscheidung zwischen Rechtsakten, in denen ein Gesetzgebungsakt weiter ausgeführt wird, also delegierten Rechtsakten, und bloßen Durchführungsrechtsakten [22]. Eine innerhalb der neuen Gruppe der delegierten Rechtsakte vorzunehmende Abgrenzung zwischen den Basisrechtsakt ergänzenden und ändernden Rechtsakten wurde nicht behandelt, abgesehen von der Feststellung, dass durch delegierte Rechtsakte technische Fragen oder Detailfragen, durch die ein Gesetzgebungsakt näher ausgeführt werde, geregelt oder bestimmte Teile des Gesetzgebungsakts später geändert werden könnten [23].

39. Verfassungsrechtlich ergeben sich aus dem im Vertrag von Lissabon gewählten Modell der delegierten Befugnis für den vorliegenden Fall zwei wichtige Grundentscheidungen. Erstens ist die Delegierung von Gesetzgebungsbefugnissen unter bestimmten *materiellen* Voraussetzungen möglich, die in Art. 290 AEUV allgemein bereits auf Verfassungsebene eingegrenzt sind und die der Gesetzgeber noch konkret in jeder von ihm erlassenen delegierenden Vorschrift genauer eingrenzen muss [24]. Zweitens wird mit Art. 290 AEUV die Möglichkeit geschaffen, der Kommission die Befugnis zur *Änderung des Basisrechtsakts* zu übertragen. Mit anderen Worten kann derjenige, der eine delegierte Befugnis ausübt, ein „Gesetz“ im *formellen* Sinne ändern und nicht bloß durch einen gesonderten Rechtsakt Vorschriften erlassen, die inhaltlich (materiell) einem Gesetz entsprechen [25].

40. In ihrer Mitteilung über die Umsetzung von Art. 290 AEUV führt die Kommission erstens aus, dass „[n]ach [ihrer] Auffassung … die Verfasser des neuen Vertrags durch die Verwendung des Begriffs ‚Änderung‘ alle hypothetischen Fälle abdecken [wollten], in denen der Kommission die Befugnis übertragen wird, einen Basisrechtsakt förmlich zu ändern. Diese *förmliche Änderung* kann den *Wortlaut eines oder mehrerer Artikel des verfügenden Teils oder den Wortlaut eines Anhangs betreffen*, der rechtlich gesehen Teil des Gesetzgebungsaktes ist. Dabei ist unerheblich, ob der Anhang rein technische Maßnahmen enthält; wird der Kommission die Befugnis zur Änderung eines Anhangs mit Maßnahmen von allgemeiner Geltung übertragen, gelangt das Verfahren delegierter Rechtsakte zur Anwendung“ [26].

20 — ABl. 2004, C 310, S. 1, im Folgenden: Verfassungsvertrag. Art. I-36 des Verfassungsvertrags sieht vor, dass „der Kommission die Befugnis übertragen werden [kann], delegierte Europäische Verordnungen zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzes oder Rahmengesetzes zu erlassen“. Art. I-36 des Verfassungsvertrags entspricht auch im Übrigen in wesentlichen Teilen dem Wortlaut von Art. 290 AEUV.

21 — Schlussbericht der Gruppe IX „Vereinfachung“ des Europäischen Konvents (CONV 424/02, S. 8).

22 — Vgl. u. a. Zusammenfassung der Sitzung der Gruppe IX „Vereinfachung“ des Europäischen Konvents vom 24. Oktober 2002 (CONV 372/02, S. 3).

23 — Schlussbericht der Gruppe IX „Vereinfachung“ des Europäischen Konvents (CONV 424/02, S. 9 und 10). Auch bei den wichtigsten Gesprächen, die zwischen den Organen über die Umsetzung von Art. 290 AEUV geführt wurden, ging es offenbar vor allem um die Möglichkeiten des Gesetzgebers, den Erlass delegierter Rechtsakte zu kontrollieren, die Anhörung nationaler Sachverständiger und die Dauer der Befugnisübertragung (vgl. etwa zu den Beratungen hinsichtlich der Kontrolle Brandsma, G. J., und Blom-Hansen, J., „Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making“, *Journal of Common Market Studies* 2012, Bd. 50, Nr. 6, S. 939–957, S. 943–948).

24 — Die Anwendung der Kriterien von Art. 290 AEUV, bei denen es sich um kumulative Kriterien handelt, ist allein Sache des Gesetzgebers, da der Rechtsakt nicht nur allgemeine Geltung haben, sondern auch bestimmte nicht wesentliche Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes ergänzen oder ändern muss. Ist eine dieser beiden Voraussetzungen nicht erfüllt, ist die Anwendung von Art. 290 AEUV nach der Mitteilung der Kommission über die Umsetzung von Art. 290 AEUV ausgeschlossen (Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Umsetzung von Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – vom 9. Dezember 2009, KOM[2009]673 endgültig, Nr. 2.3).

25 — Ein den Basisrechtsakt ändernder delegierter Rechtsakt tritt daher nach den Grundsätzen der *lex posterior* und der *lex specialis* an die Stelle der betreffenden Vorschriften des Basisrechtsakts, obwohl es sich um einen von der Kommission erlassenen Rechtsakt handelt.

26 — KOM(2009) 673 endgültig, Nr. 2.3 (Hervorhebung nur hier).

41. Zweitens sollte der Gesetzgeber nach Ansicht der Kommission, „[u]m zu ermitteln, ob eine Maßnahme den Basisrechtsakt ‚ergänzt', … prüfen, ob die künftige Maßnahme konkret *neue nicht wesentliche Vorschriften hinzufügt*, die *den Rahmen des Gesetzgebungsaktes verändern* und der Kommission einen Ermessensspielraum lassen. Wenn dem so ist, könnte die Maßnahme als ‚Ergänzung' des Basisrechtsakts betrachtet werden" [27].

42. Die Mitteilung der Kommission wird durch die Leitlinien für die Kommissionsdienststellen vom 24. Juni 2011 ergänzt [28]. Nach diesen Leitlinien bedeutet „ändern", dass der Text des Basisrechtsakts formell geändert wird, indem nicht wesentliche Vorschriften gestrichen, an anderer Stelle eingefügt oder hinzugefügt werden. Ein delegierter Rechtsakt, der den Basisrechtsakt „ergänzt", sei dagegen ein gesonderter Akt, mit dem der Basisrechtsakt nicht formell geändert werde [29].

3. Zur Rechtsprechung des Gerichtshofs mit Auswirkungen auf den vorliegenden Fall

43. Zur Übertragung der Rechtsprechung aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf die Auslegung des jetzigen Art. 290 AEUV ist festzustellen, dass in der Mitteilung der Kommission über die Umsetzung von Art. 290 AEUV ausgeführt wird, dass die Definition delegierter Rechtsakte in Art. 290 Abs. 1 weitgehend der Definition der Rechtsakte entspricht, die nach dem Beschluss 1999/468/EG [30] unter das durch den Beschluss 2006/512/EG [31] eingeführte Regelungsverfahren mit Kontrolle (PRAC) fallen. In beiden Fällen handele es sich um Rechtsakte von allgemeiner Tragweite zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsakts. Trotz der Ähnlichkeiten würden die Rechtsakte aber nicht unbedingt in gleicher Weise angewandt. In einem neuen institutionellen Kontext sei der Geltungsbereich delegierter Rechtsakte nicht unbedingt deckungsgleich mit dem des PRAC-Verfahrens. Deshalb solle jede automatische Übernahme vermieden werden [32].

44. Wie oben in Nr. 36 festgestellt, hat sich der Gerichtshof noch nicht eindeutig zu dem Unterschied zwischen den Ausdrücken „Ergänzung" und „Änderung" im Sinne von Art. 290 AEUV geäußert. Generalanwalt Mengozzi hat jedoch in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Parlament und Rat [33] festgestellt, dass angesichts der Absicht der Verfasser des Vertrags von Lissabon, den Mechanismus der Übertragung von Regelungsbefugnissen innerhalb der Union

27 — Hingegen sollten Maßnahmen, die lediglich darauf abzielen, geltenden Vorschriften des Basisrechtsakts Wirkung zu verleihen, nicht als ergänzende Maßnahmen angesehen werden (KOM[2009] 673 endgültig, Nr. 2.3, Hervorhebung nur hier). Ich weise jedoch darauf hin, dass es hierbei vor allem um die Abgrenzung zwischen delegierenden Rechtsakten, die den Basisrechtsakt ergänzen, und Durchführungsrechtsakten geht, die, wie ich bereits früher festgestellt habe, schwierig ist (vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Vereinigtes Königreich/Rat und Parlament, C-270/12, EU:C:2013:562, Nr. 78).

28 — „Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts (Article 290, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission" (im Folgenden: Leitlinien für die Kommissionsdienststellen von 2011), SEC(2011) 855.

29 — Leitlinien für die Kommissionsdienststellen von 2011, Rn. 34.

30 — Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 184, S. 23).

31 — Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 200, S. 11).

32 — KOM(2009) 673 endgültig, Nr. 2.1. Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Kommission/Parlament und Rat (C-88/14, EU:C:2015:304). Nach Nr. 42 dieser Schlussanträge umfasste nach dem kraft des Art. 202 EG eingeführten Komitologie-Verfahren der Begriff der „Änderung" eines Basisrechtsakts eindeutig auch die Funktion der normativen Ergänzung („Hinzufügen neuer Vorschriften"), die unter die alleinige Kategorie der „Durchführungsbefugnis" fiel. Gemäß Art. 2 Abs. 2 des Beschlusses 1999/468 war der Rückgriff auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle, das durch den Beschluss 2006/512 eingeführt worden war, zwingend in Fällen, in denen der Kommission die Befugnis übertragen wurde, Maßnahmen mit allgemeiner Tragweite anzunehmen, deren Ziel es war, nicht wesentliche Bestimmungen des Basisrechtsakts zu ändern, und zwar auch durch Streichung einiger dieser Bestimmungen oder *Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen*.

33 — C-88/14, EU:C:2015:304.

systematischer zu gestalten, davon ausgegangen werden könne, dass die Unterscheidung zwischen Rechtsakten, die den Basisrechtsakt „ergänzen“, und solchen, die ihn „ändern“, dem Willen entspreche, zwei Kategorien von delegierten Rechtsakten mit unterschiedlichen Funktionen zu bestimmen [34].

45. Nach Ansicht von Generalanwalt Mengozzi umfasst die erste Kategorie Maßnahmen, die dazu bestimmt seien, *formelle Änderungen am Text* des Gesetzgebungsakts vorzunehmen, die zweite dagegen diene der Ergänzung des Regelungsinhalts *ohne Einwirken auf den Text*. Unter Berücksichtigung dessen würde – je nach gewählter Technik – das *Hinzufügen* neuer nicht wesentlicher Bestimmungen zum Basisrechtsakt im Sinne von Art. 290 AEUV eine „Änderung“ darstellen, wenn diese Bestimmungen *in den Text* des Rechtsakts (im Hauptteil oder in einem Anhang) aufgenommen würden, und, wenn sie nicht materiell in den Basisrechtsakt eingegliedert, sondern *in einem separaten Rechtsakt* geregelt würden, hingegen eine „Ergänzung“ [35]. Diese Auslegung entspricht der in der Mitteilung der Kommission über die Umsetzung von Art. 290 AEUV und in den Leitlinien für die Kommissionsdienststellen von 2011, beide oben angeführt, dargelegten Auslegung [36].

46. Der Gerichtshof hat in dem genannten Urteil Kommission/Parlament und Rat [37] festgestellt, dass die Einfügung einer Fußnote in den Anhang eines Basisrechtsakts, d. h. die Einfügung des delegierten Rechtsakts direkt in den Text dieses Rechtsakts, eine Änderung des normativen Inhalts eines Gesetzgebungsakts im Sinne von Art. 290 Abs. 1 AEUV darstellt. Im betreffenden Fall ging aus der delegierenden Bestimmung des Basisrechtsakts hervor, dass der Unionsgesetzgeber beabsichtigt hatte, den auf der Grundlage dieser Bestimmung erlassenen Rechtsakt direkt in den Text des Basisrechtsakts aufzunehmen [38].

47. Aus den vorgenannten Gründen neige ich dazu, mich der Auslegung von Generalanwalt Mengozzi zum Unterschied zwischen der Ergänzung und der Änderung des Basisrechtsakts im Sinne von Art. 290 AEUV anzuschließen. Ich meine also, dass mit diesen Ausdrücken zwei Kategorien von delegierten Rechtsakten mit unterschiedlichen *Funktionen* voneinander abgegrenzt werden sollen. Mit einer solchen Definition wird diese Dichotomie allerdings wohl zugleich auf die allein den Charakter des delegierten Rechtsakts betreffende gesetzgebungstechnische Ebene verlagert.

4. Der erschöpfende Charakter der Unterteilung nach Art. 290 AEUV

48. Ich weise darauf hin, dass der Gesetzgeber in der Basisverordnung bewusst den Ausdruck „im Einzelnen festgelegt werden“ an Stelle der in Art. 290 AEUV verwendeten Ausdrücke „Ergänzung“ oder „Änderung“ verwendet hat. Die Kommission hat vorgetragen, dass Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung, wenn der Gesetzgeber darin einen dieser beiden in Art. 290 AEUV verwendeten Ausdrücke gewählt hätte, anhand dieser Ausdrücke auszulegen wäre. Da der Gesetzgeber jedoch keinen dieser beiden Ausdrücke verwendet habe, sei der Ausdruck „im Einzelnen festgelegt werden“ ausschließlich im Kontext der Basisverordnung auszulegen.

49. Die Schriftsätze der Kommission könnten zunächst so aufzufassen sein, dass sie der Ansicht ist, neben den Basisrechtsakt ergänzenden und ändernden delegierten Rechtsakten bestehe noch eine dritte Kategorie delegierter Rechtsakte [39]. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission das Bestehen einer solchen dritten Kategorie jedoch verneint. Somit gibt es nach ihrer Auffassung nur

34 — Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Kommission/Parlament und Rat (C-88/14, EU:C:2015:304, Nr. 43).

35 — Ebd.

36 — Vgl. Nrn. 40 und 42 der vorliegenden Schlussanträge.

37 — C-88/14, EU:C:2015:499.

38 — Urteil Kommission/Parlament und Rat (C-88/14, EU:C:2015:499, Rn. 43 und 44).

39 — Vgl. die in Nr. 34 der vorliegenden Schlussanträge dargestellte dritte Auslegungsmöglichkeit.

zwei Kategorien delegierter Rechtsakte, nämlich solche, die den Basisrechtsakt ergänzen, und solche, die ihn ändern. Entscheidend komme es bei der Bestimmung der Befugnisse der Kommission darauf an, dass mit einem delegierten Rechtsakt nicht in wesentliche Teile des Basisrechtsakts eingegriffen werde.

50. Nach der oben in den Nrn. 45 bis 47 geschilderten Auslegung von Art. 290 AEUV umfasst der Begriff der „Änderung" eines Rechtsakts im Sinne dieser Vorschrift im Allgemeinen jegliche formelle Änderung des Wortlauts des Rechtsakts oder seines Anhangs, ganz gleich, ob dadurch eine seiner Bestimmungen gestrichen, hinzugefügt oder ersetzt wird[40]. In diesem Zusammenhang ist nach den vorstehenden Feststellungen zudem darauf hinzuweisen, dass der Ausdruck „Ergänzung" in Art. 290 AEUV technischer Natur ist. Obwohl es also z. B. nach allgemeinem Sprachgebrauch durchaus als Ergänzung des Basisrechtsakts aufzufassen sein könnte, wenn in den Basisrechtsakt eine neue Fußnote oder in seinen Anhang ein neuer Teil eingefügt wird, handelt es sich nach Art. 290 AEUV dabei um eine Änderung des Basisrechtsakts[41]. Somit ist es nach Art. 290 AEUV als Änderung der Basisverordnung anzusehen, wenn in den Anhang I dieser Verordnung ein völlig neuer Teil eingefügt wird, ohne eine eigentliche Änderung am Wortlaut der Basisverordnung oder ihres Anhangs vorzunehmen.

51. Da „Ergänzung" und „Änderung" im Sinne von Art. 290 AEUV zwei Kategorien von delegierten Rechtsakten mit unterschiedlichen Funktionen bezeichnen[42], müssen meines Erachtens alle nach Art. 290 AEUV erlassenen delegierten Rechtsakte der Kommission grundsätzlich unter eine dieser beiden Kategorien fallen. Es geht somit vor allem um die Rechtsnatur des delegierten Rechtsakts, die der Gesetzgeber in Ausübung seines Ermessens bestimmen kann[43].

52. Die in Art. 290 AEUV vorgesehene formale Unterscheidung zwischen einer Änderung und einer Ergänzung des Basisrechtsakts ermöglicht es, delegierte Rechtsakte, die den Basisrechtsakt ergänzt, und solche, die ihn geändert haben, im Nachhinein voneinander zu unterscheiden, je nachdem, welchen Inhalt der von der Kommission erlassene Rechtsakt hat. Die in Art. 290 AEUV getroffene Unterscheidung sieht jedoch keine rechtlichen Kriterien vor, nach denen der Gesetzgeber zwischen diesen beiden formalen Alternativen wählen müsste. Ebenso wenig lässt sich anhand von Art. 290 AEUV bestimmen, ob die Kommission den Basisrechtsakt ergänzen oder ändern muss, wenn der Wortlaut der im Basisrechtsakt enthaltenen delegierenden Bestimmung in dieser Hinsicht unklar ist.

53. Deshalb muss als Nächstes darüber nachgedacht werden, welche Bedeutung es hat, dass der Gesetzgeber sich entschließt, bei der Übertragung von Befugnissen an die Kommission einen anderen Ausdruck als „Ergänzung" oder „Änderung" im Sinne von Art. 290 AEUV zu verwenden. Erstens stellt sich also die Frage, ob der Gesetzgeber, wenn er z. B., wie in Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung, einen Ausdruck verwendet, der keinem der beiden in Art. 290 AEUV enthaltenen Ausdrücke entspricht, es ins Ermessen der Kommission stellt, den Basisrechtsakt in Sinne von Art. 290 AEUV zu ändern oder zu ergänzen[44]. Zweitens hängt mit der Auslegung der delegierenden Bestimmung eng die Frage zusammen, ob die Ermächtigung zur Änderung des Basisrechtsakts, wie das Parlament behauptet, immer ausdrücklich sein muss. Nach der erstgenannten Alternative könnte die Kommission meines Erachtens den Basisrechtsakt ergänzen, ändern oder sowohl als auch. Muss die Änderungsbefugnis dagegen ausdrücklich übertragen werden, wäre im letztgenannten Fall eine Änderung des Basisrechtsakts nicht möglich.

40 — Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Kommission/Parlament und Rat (C-88/14, EU:C:2015:304, Nr. 41).

41 — Gut illustriert wird diese terminologische Schwierigkeit durch eine Erklärung der Kommission in der mündlichen Verhandlung, wonach sie „den Basisrechtsakt durch Ergänzung geändert [habe]".

42 — Vgl. Nr. 47 der vorliegenden Schlussanträge.

43 — Vgl. entsprechend zum Ermessen des Gesetzgebers bezüglich der Wahl zwischen Art. 290 AEUV und Art. 291 AEUV Urteil Kommission/Parlament und Rat (C-427/12, EU:C:2014:170, Rn. 40) und Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Kommission/Parlament und Rat (C-88/14, EU:C:2015:304, Nrn. 36 und 37).

44 — Als zweite Alternative kommt in Betracht, dass die Kommission die delegierende Bestimmung immer auslegen muss, um herauszufinden, wofür ihr die Befugnis übertragen wurde.

D – *Auslegung einer delegierenden Bestimmung, in der keiner der beiden Ausdrücke im Sinne von Art. 290 AEUV verwendet wird, und Auslegung von Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung*

54. Nach Ansicht des Parlaments muss die Ermächtigung zur Änderung eines Basisrechtsakts ausdrücklich sein, weil durch die Änderung unmittelbar in den vom Gesetzgeber erlassenen Text eingegriffen werde. Habe der Gesetzgeber bei der Übertragung von Befugnissen an die Kommission einen anderen Ausdruck als „Ergänzung“ oder „Änderung“ verwendet, müsse es sich daher um die Befugnis handeln, den Basisrechtsakt zu ergänzen. Das Parlament hat in der mündlichen Verhandlung jedoch eingeräumt, dass in der Praxis in manchen Fällen auch die Verwendung eines anderen Ausdrucks als „Änderung“ die Befugnis zu einer Änderung im Sinne von Art. 290 AEUV bedeuten könne [45].

55. Dessen ungeachtet trägt das Parlament vor, dass die Kommission durch die delegierende Bestimmung von Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung nicht ermächtigt worden sei, diese zu ändern [46]. Da die Kommission in vielen anderen Bestimmungen der Basisverordnung, z. B. in Art. 21 Abs. 1, 2 und 6, ausdrücklich und förmlich zu einer Änderung der Basisverordnung ermächtigt werde, sei klar, dass in Art. 21 Abs. 3 dieser Verordnung eine derartige Ermächtigung zur Änderung nicht erteilt werde [47].

56. Die Kommission entgegnet, dass zwischen Rechtsakten die den Basisrechtsakt ergänzten, und solchen, die ihn änderten, keine Hierarchie bestehe, diese Rechtsakte vielmehr gleichrangig seien. Zwischen Gesetzgebungsakten zur Änderung wesentlicher Vorschriften eines Rechtsakts und delegierten Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften eines Rechtsakts im Sinne von Art. 290 AEUV bestehe dagegen ein hierarchisches Verhältnis. Delegierte Rechtsakte beträfen in jedem Fall nicht wesentliche Bereiche des Basisrechtsakts, und diese Bereiche blieben nicht wesentlich, unabhängig davon, ob sie Gegenstand einer Änderung des Basisrechtsakts oder eines gesonderten Rechtsakts seien. Art. 290 AEUV könne nicht dahin ausgelegt werden, dass die Befugnisübertragung die ausdrückliche Angabe enthalten müsse, ob die Kommission befugt sei, den Basisrechtsakt zu ergänzen oder zu ändern [48].

45 — Als Beispiel hat das Parlament eine Regelung angeführt, in der der Kommission zur Berücksichtigung einer bestimmten Entwicklung die Befugnis zur „Anpassung“ eines bestimmten, genau bezeichneten Artikels oder Teils eines Anhangs übertragen werde. Eine derartige Delegierung enthält z. B. Art. 6 Abs. 3 und Art. 7 Abs. 3 der 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, S. 608).

46 — Interessant ist festzustellen, dass das Parlament in der Phase des Erlasses der streitigen Verordnung der Meinung war, dass die Mängel dieser Verordnung durch eine Berichtigung hätten behoben werden können. Danach hätte also eine die Basisverordnung ändernde delegierte Verordnung dahin *berichtigt* werden können, dass sie zu einer die Basisverordnung ergänzenden delegierenden Verordnung würde. Dazu hätte andererseits die Struktur der gesamten streitigen Verordnung geändert werden müssen, soweit der fragliche Teil VI nicht unmittelbar in Anhang I der Basisverordnung hätte eingefügt werden können, sondern als gesonderte eigene Verordnung hätte erlassen werden müssen. Ich halte es für fraglich, ob eine solche Änderung überhaupt durch eine Berichtigung vorgenommen werden kann.

47 — Andererseits kann man sich auch fragen, was in Art. 21 Abs. 4 der Basisverordnung mit „[d]ie Kommission wird ermächtigt, delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 26 zu erlassen, um die in Artikel 14 Absatz 2 festgelegte Obergrenze auf 20 % *anzuheben*“ (Hervorhebung nur hier) gemeint ist. Folgte man der Auslegung des Parlaments, müsste auch „Anhebung“ in diesem Zusammenhang grundsätzlich „Ergänzung“ des Basisrechtsakts bedeuten, da damit aus den vom Parlament vorgetragenen Gründen und mangels ausdrücklicher Ermächtigung nicht „Änderung“ gemeint sein könnte. Dann müsste die Anhebung also durch einen gesonderten Rechtsakt erfolgen. Gewiss könnte es sich, in einem derartigen Einzelfall, wie vom Parlament in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, auch um die Befugnis zur Änderung des betreffenden Artikels handeln. Weil es hier jedoch nicht um die Auslegung von Art. 21 Abs. 4 der Basisverordnung geht, soll auf diesen Absatz nicht weiter eingegangen werden.

48 — Ich weise darauf hin, dass nach Art. 290 AEUV in den betreffenden Gesetzgebungsakten Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt werden. Zudem können für die Befugnisübertragung Bedingungen bezüglich des Widerrufs der Übertragung und des Inkrafttretens der delegierten Rechtsakte festgelegt werden.

57. Das Parlament meint hingegen, dass sich „Inhalt der Befugnisübertragung“ im Sinne von Art. 290 AEUV gerade darauf beziehe, welche Art von Rechtsakt die Kommission aufgrund der Befugnisübertragung erlassen dürfe, und nicht so sehr auf den Inhalt des delegierten Rechtsakts. Es sei Aufgabe des Gesetzgebers, den Inhalt der Befugnisübertragung festzulegen, und diese Entscheidung könne nicht in das Ermessen der Kommission gestellt werden [49].

58. Das Parlament hat meines Erachtens völlig Recht darin, dass es Aufgabe des Gesetzgebers ist, den Inhalt der Befugnisübertragung festzulegen, zu dem die Rechtsnatur des delegierten Rechtsakts als den Basisrechtsakt ergänzender oder ändernder Rechtsakt gehört. Im vorliegenden Fall ist jedoch offenkundig, dass der Gesetzgeber die Rechtsnatur des delegierten Rechtsakts nicht festgelegt hat bzw. dass die Wahl zumindest nicht klar getroffen wurde. In Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung wird die Kommission nämlich auch nicht ausdrücklich ermächtigt, die Basisverordnung zu ergänzen.

59. Ungeachtet der Auffassung des Parlaments kann meines Erachtens nicht davon ausgegangen werden, dass der Umstand, dass die Kommission in Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung nicht ausdrücklich ermächtigt wird, diese Verordnung zu ändern, automatisch bedeutet, dass die Kommission darin lediglich ermächtigt wird, sie zu ergänzen. Ich stimme der Kommission nämlich darin zu, dass Art. 290 AEUV keine Hinweise darauf enthält, dass durch eine Änderung mehr in den Basisrechtsakt eingegriffen wird als durch eine Ergänzung, auch wenn es bei einer Änderung um Änderungen geht, die unmittelbar am Text vorgenommen werden [50]. Ich erinnere daran, dass das wesentliche Kriterium darin besteht, dass durch den delegierten Rechtsakt nicht in wesentliche Vorschriften des Basisrechtsakts eingegriffen wird. Diese Beschränkung auf Verfassungsebene betrifft in gleicher Weise die Ergänzung wie die Änderung des Basisrechtsakts.

60. Ein gesonderter delegierter Rechtsakt, der den Basisrechtsakt ergänzt, ist nach seinem Erlass auch Teil des rechtlichen Rahmens des Basisrechtsakts, wenn er formell nicht Bestandteil des Basisrechtsakts wird. In Fällen, in denen kraft der übertragenen Befugnis eine gänzlich *neue Rechtsnorm* erlassen wird, liegt der Unterschied zwischen der Ergänzung und der Änderung des Basisrechtsakts ausschließlich in der Art und Weise, in der der delegierte Rechtsakt verfasst ist, und äußert sich real lediglich darin, wie eine etwaige rechtlich unverbindliche konsolidierte Fassung des Basisrechtsakts erstellt wird. In beiden Fällen geht der rechtlich verbindliche Wortlaut dieser neuen Rechtsnorm aus dem in Reihe L des *Amtsblatts der Europäischen Union* veröffentlichten delegierten Rechtsakt hervor, der *ex hypothesi* keine der Vorschriften des Basisrechtsakts aufgehoben oder ersetzt hat [51].

61. Da somit zwischen den rechtlichen Wirkungen der den Basisrechtsakt ergänzenden und ändernden delegierten Rechtsakten kein Unterschied besteht, gibt es meines Erachtens keinen Grund, zu verlangen, dass die Übertragung der Befugnis zur Änderung eines Basisrechtsakts ausdrücklich erfolgt, während die Befugnis zu seiner Ergänzung nicht unbedingt ausdrücklich sein braucht. Hierfür gibt es keinen verfassungsrechtlich relevanten oder sonstigen Grund, etwa im Zusammenhang mit dem Demokratieprinzip, dem Gleichgewicht zwischen den Organen, der Aufteilung der Befugnisse

49 — Ferner trägt das Parlament vor, dass die streitige Verordnung die Flexibilität des mit der Basisverordnung bezweckten Systems gefährde, da die Kommission die Förderprioritäten später nicht ändern könne, wenn sie im Anhang der Basisverordnung festgelegt seien. Ich meine, dass sich dieses Vorbringen auf ungewisse Hypothesen stützt und darauf daher nicht näher eingegangen zu werden braucht. Meines Erachtens gibt es keinen Grund für die Annahme, dass die Kommission einen von ihr erlassenen, den Basisrechtsakt ändernden delegierten Rechtsakt später nicht ändern darf, wenn die Befugnisübertragung zeitlich noch gilt. Andererseits gibt es auch keinen Grund für die Annahme, dass die Kommission einen gesonderten, d. h. den Basisrechtsakt ändernden delegierten Rechtsakt ändern darf, wenn die Befugnisübertragung zeitlich nicht mehr gilt.

50 — Z. B. wurden in den vorbereitenden Arbeiten für eine Verfassung für Europa diese beiden Kategorien delegierter Rechtsakte als gleichrangig behandelt (vgl. Schlussbericht der Gruppe IX „Vereinfachung“ des Europäischen Konvents [CONV 424/02, S. 9 und 10]).

51 — Die konsolidierten Fassungen der EU-Rechtsakte dienen dazu, den Zugang zu den Rechtsvorschriften zu vereinfachen, und dass die EU-Organe nicht für ihren Inhalt haften. Die rechtsgültigen Texte werden in Reihe L des *Amtsblatts der Europäischen Union* veröffentlicht.

zwischen der Union und den Mitgliedstaaten oder dem Grundrechtssystem. Da der Unterschied zwischen Ergänzung und Änderung bei neuen Normen somit nur formell ist, wäre z. B. im vorliegenden Fall das Endergebnis materiell das Gleiche gewesen, auch wenn die Kommission die Förderprioritäten in einer gesonderten delegierten Verordnung festgelegt hätte [52].

62. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Unionsgesetzgeber, wenn er dies will, die Möglichkeit hat, in delegierenden Vorschriften die in Art. 290 AEUV verwendeten Ausdrücke zu benutzen und die Befugnis der Kommission so an den Erlass von Rechtsakten zu knüpfen, die diesen vordefinierten Begriffen entsprechen. Hält der Gesetzgeber es also für wichtig, dass der Kommission nicht die Befugnis eingeräumt wird, einen Gesetzgebungsakt zu ändern, kann er dies ausdrücklich regeln, indem er in der delegierenden Bestimmung den Ausdruck „ergänzen“ verwendet [53].

63. Die Beteiligten haben sich zur hohen Bedeutung der Transparenz der Gesetzgebung geäußert. Insbesondere das Parlament hat sich besorgt gezeigt, dass diese Transparenz geschwächt werden könnte, falls der Gerichtshof entscheide, dass die Befugnis zur Änderung eines Basisrechtsakts nicht ausdrücklich zu sein brauche. Das Gleiche lässt sich meines Erachtens aber auch allgemein von unklaren delegierenden Bestimmungen sagen.

64. Als Nächstes ist sodann zu klären, ob alle delegierenden Vorschriften immer dahin auszulegen sind, dass darin entweder Ergänzung oder Änderung gemeint ist, oder ob die Kommission wählen kann, ob sie den Basisrechtsakt ergänzende und/oder ändernde Rechtsakte erlässt, wenn der Gesetzgeber dies nicht klar festgelegt hat.

65. Wie oben in Nr. 61 ausgeführt, meine ich, abweichend von der Auffassung des Parlaments, dass die Änderungsbefugnis nicht ausdrücklich übertragen zu werden braucht. Aus diesem Grund kann meines Erachtens auch nicht angenommen werden, dass jegliche vom Gesetzgeber verwendeten Ausdrücke dahin auszulegen sind, dass unter Ausschluss der jeweils anderen Alternative entweder „Änderung“ oder „Ergänzung“ gemeint ist [54]. In Anbetracht der die Gesetzgebungspraxis in dieser Hinsicht kennzeichnenden Uneinheitlichkeit [55] würde die gegenteilige Auslegung nämlich die Ungewissheit darüber erheblich erhöhen, wofür der Kommission tatsächlich eine Befugnis erteilt wurde. Grundsätzlich ließe sich nämlich keinem anderen Ausdruck als „ergänzen“ oder „ändern“ unmittelbar entnehmen, ob eine Ergänzung oder eine Änderung im Sinne von Art. 290 AEUV gemeint ist, sondern die Bedeutung wäre abhängig vom Sachzusammenhang.

52 — Vgl. auch die Schlussfolgerung des Gerichtshofs zu den Wirkungen eines delegierenden Rechtsakts im Urteil Kommission/Parlament und Rat (C-88/14, EU:C:2015:499, Rn. 42).

53 — Dies steht der Verwendung anderer, anschaulicherer Ausdrücke im Text des Rechtsakts nicht entgegen. Im vorliegenden Fall hätte die Delegierung z. B. wie folgt formuliert werden können: „Der Kommission wird die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, in denen die Basisverordnung durch Festlegung der Förderprioritäten ergänzt wird.“

54 — Ich erinnere daran, dass diese Ausdrücke nach Ansicht des Parlaments grundsätzlich, abgesehen von den oben in Fn. 45 genannten Sonderfällen, „Ergänzung“ bedeuten.

55 — Allein in der Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2328/2003, (EG) Nr. 861/2006, (EG) Nr. 1198/2006 und (EG) Nr. 791/2007 des Rates und der Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 149, S. 1) werden die Ausdrücke „bestimmen“ (FI: yksilöidä, FR: déterminer), „Festlegung“ (FI: määritellä, FR: préciser), „festlegen“ (FI: vahvistaa bzw. määrittää, FR: établir bzw. définir) verwendet, um die der Kommission übertragene Befugnis zu beschreiben (vgl. Art. 32 Abs. 4, Art. 40 Abs. 4, Art. 72 Abs. 4, Art. 102 Abs. 1, Art. 105 Abs. 4 und Art. 107 Abs. 1). Dies zeigt die Vielfalt der verwendeten Ausdrücke allein in einer Verordnung.

66. Eine solche Auslegung würde das Risiko erhöhen, dass der Gerichtshof in Zukunft eine bedeutende Zahl rechtlich einfach gelagerter Fälle zu entscheiden hätte, in denen es um die Auslegung einer unklaren delegierenden Vorschrift geht. Es ist ein unerträglicher Gedanke, dass der Gesetzgeber einen delegierten Rechtsakt, wann immer er will, mit der Begründung anfechten könnte, der Basisrechtsakt sei fehlerhaft ergänzt oder geändert worden, wenn der behauptete Fehler auf der Auslegung eines vom Gesetzgeber verwendeten von vornherein unklaren Ausdrucks beruht [56].

67. Ich halte es auch für unwahrscheinlich, dass es überhaupt viele Fälle gibt, in denen mit Hilfe der herkömmlichen Auslegungsmethoden des Unionsrechts mit Sicherheit begründet werden kann, dass ein bestimmtes, vom Gesetzgeber in einer delegierenden Vorschrift verwendetes Verb – wie „bestimmen", „definieren", „festlegen" – eindeutig „Ergänzung" oder „Änderung", aber nicht beides bedeutet. Damit würde die Kommission künstlich gezwungen, nach der rechtlich „richtigen" Antwort auf eine Frage zu suchen, bei der es im Grunde genommen um die zweckmäßige Gesetzgebungstechnik geht.

68. Deshalb bin ich der Auffassung, dass Art. 290 AEUV dahin auszulegen ist, dass der Gesetzgeber es durch die Wahl eines anderen als eines in dieser Vorschrift enthaltenen Ausdrucks ins Ermessen der Kommission stellen kann, ob sie den Basisrechtsakt ergänzt oder ändert, solange im Übrigen Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung gemäß Art. 290 AEUV festgelegt werden und die Befugnisübertragung nicht wesentliche Vorschriften des Basisrechtsakts betrifft. Diese Voraussetzungen beschränken jedenfalls das Ermessen der Kommission.

69. In dem hier fraglichen Basisrechtsakt ist nicht präzisiert, ob mit dem Ausdruck „im Einzelnen festlegen" in Art. 21 Abs. 3 eine Ergänzung oder eine Änderung gemeint ist. Nach der in Nr. 61 der vorliegenden Schlussanträge genannten Auslegung ist der Unterschied zwischen diesen beiden Maßnahmen jedoch nur formell und ohne verfassungsrechtliche Bedeutung. Zudem hat das Parlament auch gar nicht behauptet, dass die etwaigen inhaltlichen Mängel der streitigen Verordnung hier ausreichten, um diese etwa im Rahmen einer Untätigkeitsklage für nichtig zu erklären [57]. Es wird auch nicht behauptet, dass die Kommission ihre Befugnisse übertreten hätte, indem sie in sonstiger Weise gegen die Bedingungen der Befugnisübertragung verstoßen oder in wesentliche Bereiche des Basisrechtsakts eingegriffen habe.

70. Nach alledem bin ich daher der Auffassung, dass die Kommission beim Erlass der streitigen Verordnung ihre Befugnisse in Bezug auf den Umfang der Befugnisübertragung nicht überschritten hat. Der Gesetzgeber hat der Kommission in Art. 21 Abs. 3 der Basisverordnung die Befugnis übertragen, „die Förderprioritäten im Einzelnen festzulegen", ohne zu präzisieren, ob diese Festlegung durch Ergänzung oder durch Änderung des Basisrechtsakts im Sinne von Art. 290 AEUV vorzunehmen ist. Somit konnte die Kommission die Förderprioritäten wirksam dadurch im Einzelnen festlegen, dass sie in Anhang I der Basisverordnung einen neuen Teil einfügte. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die Klage des Parlaments abzuweisen sowie dem Parlament nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs die der Kommission entstandenen Kosten und dem Rat nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung seine eigenen Kosten aufzuerlegen.

56 — Um das Ausmaß dieses Risikos zu erfassen, ist darüber hinaus die erhebliche Zahl delegierter Rechtsakte in vielen Bereichen des Unionsrechts zu berücksichtigen. Ein einzelner Basisrechtsakt kann Verweisungen auf Dutzende delegierte Rechtsakte enthalten. Vgl. hierzu Berrod, F., und Mestre, C., „L'incidence des considérations organiques sur la distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution", *RTD Eur*, Januar-März 2015, S. 89.

57 — Wie in der mündlichen Verhandlung bestätigt worden ist, bedeutet die vom Parlament von Anfang an geäußerte Unzufriedenheit damit, dass die streitige Verordnung im Vergleich mit der Basisverordnung keinen Mehrwert bringe und dass die Mittelzuweisung in der streitigen Verordnung nicht verbindlich geregelt sei (vgl. Nr. 15 der vorliegenden Schlussanträge) dennoch nicht, dass ein rechtlicher Nichtigkeitsgrund vorgetragen wird.

E – *Antrag auf Aufrechterhaltung der Wirkungen der streitigen Verordnung*

71. Für den Fall, dass der Gerichtshof entgegen meinem Vorschlag zu dem Schluss gelangt, dass die streitige Verordnung wegen Befugnisüberschreitung für nichtig zu erklären ist, werde ich im Folgenden kurz auf den auf Art. 264 Abs. 2 AEUV gestützten Antrag der Kommission auf Aufrechterhaltung der Wirkungen der streitigen Verordnung eingehen. Das Parlament und der Rat haben diesem Antrag nicht widersprochen, sondern sich vielmehr dafür ausgesprochen, die Wirkungen der streitigen Verordnung aufrechtzuerhalten, bis diese durch einen Rechtsakt ersetzt wird, der mit den anwendbaren Rechtsvorschriften im Einklang steht.

72. Berücksichtigt man, dass die Klage des Parlaments eher die Form der streitigen Verordnung betrifft als deren Inhalt, über den sich die Organe letzten Endes einig waren, ist der Antrag der Kommission meines Erachtens begründet. Die streitige Verordnung für nichtig zu erklären, ohne ihre Wirkungen aufrechtzuerhalten, könnte negative Folgen für die Realisierung der Fazilität „Connecting Europe“ haben, da die streitige Verordnung eine notwendige Voraussetzung für das Bestehen der Arbeitsprogramme ist. Somit verlangt die Rechtssicherheit, dass die Wirkungen der streitigen Verordnung gemäß Art. 264 AEUV aufrechterhalten werden, falls der Gerichtshof die streitige Verordnung entgegen meinem Vorschlag für nichtig erklärt.

VI – **Ergebnis**

73. Nach diesen Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

— Die Klage des Europäischen Parlaments wird abgewiesen.

— Das Europäische Parlament trägt seine eigenen Kosten und wird verurteilt, die der Europäischen Kommission entstandenen Kosten zu tragen.

— Der Rat der Europäischen Union trägt seine eigenen Kosten.