

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
http://www.um.dk
Girokonto 3 00 18 06



Bilag

1

Journalnummer

400.C.2-0

Kontor

EUK

18. december 2007

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Udenrigsministeriets besvarelse af spørgsmål 5 ad EEU alm. del af den 10. december 2007 vedrørende de danske procedurer i forbindelse med anvendelse af artikel 308 i EU's traktatgrundlag til vedtagelse af nye retsakter, herunder spørgsmålet om vurdering af forholdet til traktatens formålsbestemmelser og grundlovens § 20.

Spørgsmål 5 ad EEU alm. del af den 10. december 2007 fra Europaudvalget til udenrigsministeren:

"Ministeren bedes sende udvalget et notat vedr. de danske procedurer i forbindelse med anvendelse af artikel 308 i EU's traktatgrundlag til vedtagelse af nye retsakter, herunder spørgsmålet om vurdering af forholdet til traktatens formålsbestemmelser og grundlovens § 20."

Svar:

Der henvises til vedlagte notat.

NOTAT

Udenrigsministeriet

Til: J.nr.: 400. A. JUR. 11

CC: Bilag:

Fra: Dato:

Emne: Om brugen af TEF art. 308.
Besvarelse af spørgsmål 5 fra
Folketingets Europaudvalg

Under samrådet med udenrigsministeren i Folketingets Europa-udvalg den 7. december blev anvendelsen af TEF art 308 drøftet. Dette notat gengiver i udbygget form Udenrigsministeriets bemærkninger under samrådet. Der refereres alene til artikel 308, uden hensyn til at bestemmelsen tidligere hed artikel 235.

1. Anvendelsen af artikel 308 er undergivet rummelige, men klare betingelser.

Yderligere klargøringer/begrænsninger er indeholdt i Lissabon-traktaten

Den generelle, subsidiære hjemmel i artikel 308 kan kun anvendes, hvis en række betingelser er opfyldt.

1. Den pågældende vedtagelse skal være nødvendig for at virkeliggøre et af fællesskabets mål. Hermed sigtes til de mål, som er angivet i selve traktaten, og ikke de vagere mål, som findes i præamblen.
2. Den pågældende vedtagelse skal ligge inden for fællesmarkedets rammer, hvilket indebærer, at den skal ligge indenfor rammerne af de politikker, som er fastlagt i traktaten.
3. Bestemmelsen kan ikke anvendes, hvis der andetsteds i traktaten er fornøden hjemmel.
4. Det er endvidere fast antaget, at artikel 308 ikke kan anvendes med virkning for Danmark til at vedtage foranstaltninger, som hører under et dansk forbehold.

Lissabon-traktaten medfører ingen ændringer i de ovennævnte fire begrænsninger. Det bemærkes dog, at "inden for fællesmarkedets rammer" jf. punkt 2, med Lissabon-traktaten erstattes af udtrykket "inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne". Denne ændring svarer til gældende praksis, jf. også nedenfor under afsnit 3 om Højesterets dom i Maastricht-sagen.

Lissabon-traktaten indeholder fire yderligere klargøringer/begrænsninger for anvendelsen af artikel 308.

5. Det præciseres i artikel 308, stk. 3, at artikel 308 ikke kan anvendes til at harmonisere medlemslandenes love og administrative foranstaltninger i tilfælde, hvor traktaterne udelukker en sådan harmonisering. Det fremgår af bestemmelsen i TEUF artikel 2, stk. 5, at Unionen ikke kan harmonisere medlemsstaternes love og administrative foranstaltninger på de områder, hvor Unionen alene har understøttende, koordinerende eller supplerende kompetence. Dette gælder f. eks. vedr. industripolitik; kulturpolitik; turisme, uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport, civilbeskyttelse og administrativt samarbejde. Det samme gælder for beskyttelse og forbedring af menneskers og dyrs sundhed bortset fra specifikke undtagelser, som fremgår af traktaterne.

Også vedrørende f. eks. rumfart indeholder traktaten et forbud mod harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

6. Det præciseres i artikel 308, stk. 4, at artikel 308 ikke kan tjene som grundlag for at nå mål, som henhører under den fælles udenrigspolitik. Dette indebærer, at artikel 308 ikke kan anvendes inden for det udenrigspolitiske samarbejde.
7. Til Lissabon-traktaten knyttet en erklæring nr. 36 (nr. 41 i den endelige udgave), som præciserer, hvorledes målsætningerne i artikel 3 i TEU kan anvendes i forbindelse med artikel 308. Det fremgår af denne erklæring, at Unionens helt generelle målsætning i TEU artikel 3, stk. 1 om at fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd ikke i sig selv kan begrunde anvendelsen af artikel 308.

Det fremgår videre af erklæringen, at de mål, som angives i TEU artikel 3, stk. 4 om forbindelserne med den øvrige verden, alene kan anvendes i forbindelse med artikel 308, hvor der er tale om vedtagelser om Unionens eksterne relationer (bortset fra det udenrigspolitiske samarbejde). Bekæmpelse af fattigdom, børns rettigheder m.v., som er nævnt som en målsætning i stk. 4, kan således ikke i sig selv begrunde vedtagelser af intern karakter i EU via artikel 308.

8. I en anden erklæring nr. 37 (nr. 42 i den endelige udgave) til Lissabon-traktaten præciseres, at artikel 308 er en integrerende del af Unionens institutionelle system, som er baseret på princippet om tildelte kompetencer. Det understreges, at artikel 308 efter EU-Domstolens faste retspraksis ikke kan tjene som grundlag for en udvidelse af Unionens beføjelser ud over de generelle rammer, der er oprettet ved bestemmelserne i traktaterne som helhed og i særdeleshed ved de bestemmelser, der definerer Unionens opgaver og aktiviteter. Det understreges, at artikel 308 under ingen omstændigheder kan anvendes til at vedtage bestemmelser, hvis materielle virkning ville være at ændre traktaterne uden at følge traktatændringsprocedurerne.

2. Kontrollen med overholdelsen af rammerne for artikel 308

Hvor Kommissionen stiller forslag om anvendelsen af artikel 308 på en måde, hvor den ikke hidtil har været anvendt, vurderes det i centraladministrationen som et led i den danske EU-beslutningsprocedure, hvorvidt betingelserne i artikel 308 for vedtagelse af det pågældende forslag er opfyldt.

Vurderes det, at betingelserne i artikel 308 ikke er opfyldt, vil spørgsmålet blive rejst under drøftelserne af forslaget i Bruxelles med henblik på at gennemføre de fornødne ændringer. Skulle man fra dansk side finde, at det endelige forslag ikke opfylder betingelserne i artikel 308, vil man fra dansk side ikke kunne stemme for forslaget, der derfor ikke vil kunne vedtages. Sådanne situationer har foreligget, f. eks. ved behandling af et forslag fra Kommissionen om europæiske modforanstaltninger over for den amerikanske Helms-Burton Act, som pålagde Europæiske firmaer sanktioner, hvis de handlede med Cuba. Den pågældende sag blev løst ved, at dele af forslaget blev vedtaget inden for det udenrigspolitiske samarbejde i stedet for med hjemmel i artikel 308.

Alle Kommissionsforslag til rådsvedtagelser tilgår som bekendt til Folketingets Europaudvalg, og der udarbejdes grundnotater og samlenotater herom, som også indeholder en omtale af hjemlen for det pågældende forslag. Folketingets Europaudvalg har derfor altid mulighed til at vurdere betingelserne for anvendelsen af artikel 308, hvor denne bestemmelse er hjemmel for vedtagelse af en retsakt i Rådet.

Lissabon-traktaten indeholder som noget nyt i artikel 308, stk. 2 en særlig pligt for Kommissionen til at gøre de nationale parlamenter opmærksom på forslag, der fremsættes med hjemmel i artikel 308. Dette skal ske inden for rammerne af proceduren for kontrol med nærhedsprincippet, som er omhandlet i en protokol til Lissabon-traktaten.

Også Domstolen har til opgave at kontrollere, at betingelserne i bestemmelsen er opfyldt. Erklæring nr. 37 bygger således på EU-domstolens praksis – herunder ikke mindst en afgørelse fra Domstolen, hvor denne lagde til grund, at art 308 ikke kunne være hjemmel for en afgørelse om Unionens tiltrædelse af den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Domstolen fandt, at en sådan tiltrædelse af EMRK ville kræve en traktatændring. Dette er baggrunden for bestemmelsen i Lissabon-traktaten, som udtrykkeligt bestemmer, at Unionen skal tiltræde EMRK.

3. Artikel 308 og grundloven.

Højesteret godkendte i den såkaldte Maastricht-sag udtrykkeligt, at art 308, således som den var fortolket af Domstolen, jf. ovenfor, var forenelig med grundlovens krav om, at beføjelser kan overlades i nærmere bestemt omfang. Der siges herom bl.a. følgende i dommen:

"Det fremgår af ordlyden af art. 235, at det forhold, at en handling fra Fællesskabets side anses for påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, ikke i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for at bringe bestemmelsen i anvendelse. Det er yderligere en betingelse, at den påtænke handling ligger "inden for fællesmarkedets rammer". Dette må – sammenholdt med art. 2, hvorefter Fællesskabets opgaver skal

varetages "gennem oprettelsen af et fælles marked og en økonomisk og monetær union samt gennem iværksættelse af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i art. 3 og art. 3a" – forstås således, at den påtænkte handling skal ligge inden for de rammer for Fællesskabets virke, som fremgår af Traktatens øvrige bestemmelser, herunder navnlig dens tredje del om Fællesskabets politikker og opregningen i art. 3 og art. 3a af de enkelte virkeområder. Denne forståelse er i overensstemmelse med regeringens notat af 21. januar 1997 til Folketingets Europa-udvalg ... og bekræftes af EF-domstolens plenumsudtalelse 2/94 af 28. marts 1996 ... hvor det i præmis 29 og 30 hedder (Saml. 1996-I, s 1788):"

[Herefter citeres præmis 29 og 30 i den pågældende udtalelse. Præmis 30 svarer til den ovenfor i afsnit 1, punkt 8 omtalte erklæring nr. 37 til Lissabon-traktaten.]

Såvel i forbindelse med Maastricht-traktaten som i forbindelse med Forfatningstraktaten fandt Justitsministeriet, at man ikke kunne afvise, at ændringerne i målsætningerne kunne have betydning for afgrænsningen af anvendelsesområdet for artikel 308. I begge tilfælde fandt Justitsministeriet derfor, at proceduren i grundlovens § 20 burde følges. Der henvises til Justitsministeriets notat om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union af 3. marts 1992, punkt 2.3.1. og til Justitsministeriets redegørelse af 22. november 2004 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktat om en forfatning for Europa, punkt 4.4.5.

Det fremgår i øvrigt af Justitsministeriets redegørelser vedrørende Maastricht-traktaten og forfatningstraktaten, at man i en række tilfælde herudover fandt, at konkrete nye hjemmelsbestemmelser ligeledes indebar overladelse af nye beføjelser. Det samme gjaldt mht. Amsterdam-traktaten. Der er således ikke tale om, at artikel 308 generelt er blevet anset for at gøre det overflødigt at følge proceduren i grundlovens § 20, når der indføres nye hjemmelsbestemmelser eller, når eksisterende hjemmelsbestemmelser udvides. Kun når der er et konkret grundlag for at konkludere, at en beføjelse allerede er overladt i medfør af artikel 308, er den pågældende beføjelse blevet anset for allerede at være overladt, således at proceduren i grundlovens § 20 ikke skal følges.

Udenrigsministeriet