

Folketingets Europaudvalg
Christiansborg, den 3. juni 2003
EU-Konventssekretariatet

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere
samt de danske repræsentanter i Konventet

Revideret udkast til bestemmelser om udøvelse af EU's beføjelser (om retsakterne)

Præsidiets reviderede udkast til bestemmelserne om udøvelse af EU's beføjelser foreligger nu som artikel 32-43 i afsnit V i traktatens del I (CONV 723/03)¹. Afsnit V om udøvelse af EU's beføjelser er delt ind i tre underafsnit:

I. Fælles bestemmelser

EU's retsakter (art. 32), lovgivningsmæssige retsakter (art. 33), ikke-lovgivningsmæssige retsakter (art. 34), delegerede forordninger (art. 35), gennemførelsesretsakter (art. 36), fælles principper for EU's retsakter (art. 37), offentliggørelse og ikrafttrædelse (art. 38).

II. Særlige bestemmelser

Særlige bestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (art. 39), særlige bestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af den fælles forsvarspolitik (art. 40), særlige bestemmelser vedrørende gennemførelse af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (art. 41), en solidaritetsbestemmelse (art. 42).

III. Forstærket samarbejdet (art. 43)

Nedenfor gennemgås de væsentligste ændringer i det reviderede udkast til bestemmelser om udøvelse af EU's beføjelser.

¹ Præsidiets første udkast til bestemmelser om udøvelse af beføjelser er offentliggjort i CONV 571/03, jf. Info-note I 166.

Opregning af retsakter, der skal anvendes på alle traktatens områder (artikel 32)

I artikel 32 foretages en udtømmende opregning af retsakter, som skal anvendes på alle traktatens politikområder, der præciseres i del III. Dette er en følge af, at søjlestrukturen ikke længere anvendes, så fremover vil retsakterne opregnet i artikel 32 også skulle anvendes på de områder, der i dag hører ind under søjle 2 og 3, men disse områder er også omfattet af særlige bestemmelser, som præciseres i artikel 39-42, der specifikt omhandler disse politikområder².

Retsakterne opregnet i artikel 32 er: *Europæiske love, Europæiske rammelo-
ve, Europæiske forordninger, Europæiske afgørelser, henstillinger og udtal-
elser*, der er delt op i henholdsvis lovgivningsmæssige, ikke-
lovgivningsmæssige og ikke bindende retsakter, hvorved der etableres et re-
gelhieraki.

² Disse bestemmelser er behandlet i henholdsvis Info- note I 275 og Info-note I 282.

Lovgivningsmæssige retsakter:	Ikke-lovgivningsmæssige retsakter:	Ikke bindende retsakter
<i>En europæisk lov</i> Retsvirkning som gældende <i>forordning</i> jf. art. 249 TEF – bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat	<i>En europæisk forordning</i> Retsvirkning som gældende <i>forordning og direktiv</i>, jf. art. 249 TEF. - bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat / er med det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som den rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen	<i>Henstillinger og Udtalelse-</i> Har ligesom i dag ikke bindende virkning.
<i>En europæisk rammelov</i> Retsvirkning som gældende <i>direktiv</i>, jf. art. 249 TEF – er med det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som den rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen	<i>En europæisk afgørelse</i> Retsvirkning som gældende <i>beslutning</i> dog uden krav om angivelse af hvem den er rettet til, jf. art. 249 TEF³ - betyder at den er bindende i alle enkeltheder og når den angiver hvem den er rettet til er den kun bindende for disse	---

Ifølge det nye forslag kan europæiske forordninger også have samme virkning som de nu gældende direktiver. Præsidiets bemærkninger, at dette er konsekvensen af de mange ændringsforslag til artikel 32, hvorefter det var

³ Formålet med denne bredere definition er at gøre afgørelsen til den retsakt, som anvendes inden for den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, som erstatning for "fælles aktioner" og "fælles holdning"

et ønske, at der skulle indføres en type forordning med samme retsvirkninger som de nu gældende direktiver. Præsidiets har medtaget essensen af disse forslag, hvilket giver mulighed for at råde over et instrument, hvor der ikke er tale om egentlig lovgivning, men som er bindende for medlemsstaterne for så vidt angår resultatet, og som er fleksibelt med hensyn til midlerne for opfyldelse af dette mål.

Forslaget om at indføre en ny kategori af såkaldte *organiske love* er ikke medtaget. De organiske love skulle være retsakter på et niveau mellem forfatningen og love og kræve vedtagelse ved en mere krævende procedure end almindelige love. Præsidiets anfører blandt andet som argumenter for ikke at have imødekommet forslaget, at denne type retsakter er fremmed for retssystemerne i en stor del af medlemslandene og overflødig i EU's retssystem, hvor retsakterne vedtages på grundlag af individuelle retsgrundlag. Dette vil sige, at en ændring af en retsakt skal ske på grundlag af samme artikel som den oprindelige retsakt er vedtaget på grundlag af. De organiske love vil således ikke bidrage til at gøre EU's retssystem klarere.

Ifølge udkastets artikel 32, stk. 2 skal Europa-Parlamentet og Rådet på områder, hvor de får forelagt forslag til retsakter, afstå fra at vedtage retsakter, der ikke er nævnt i artikel 32. Tanken bag bestemmelsen er, at de retsakter, der i dag anvendes af institutionerne og som ikke er nævnt i traktaten og i princippet er uden retsgyldighed (*resolutioner, konklusioner og erklæringer*) giver institutionerne en vis smidighed, som bør bevares, men at der på den anden side ikke må opstå forvirring ved, at borgerne tror, at disse retsakter er en del af EU-lovgivningen. En del ændringsforslag gik ud på at fjerne bestemmelsen, men i stedet er indholdet præciseret.

Lovgivningsproceduren (artikel 33)

I det nye udkasts artikel 33 er det fortsat den generelle regel, at det er proceduren for fælles beslutningstagning, hvor Rådet og Europa-Parlamentet er fælles om at vedtage lovgivningen, der anvendes ved vedtagelse af EU-lovgivning⁴. En udtømmende liste over de retsgrundlag, hvor der foreslås en ændring af beslutningsproceduren, findes i bilag VIII til CONV 727/03.

For at undgå, at der sås tvivl om den lovgivningsmæssige karakter af de retsakter, der bliver vedtaget efter de særlige procedurer, som afviger fra stk. 1's

ger”.

⁴ Selve proceduren er beskrevet i del III.

lovgivningsprocedure, men alligevel resulterer i lovgivning, kaldes proceduren nu for den *almindelige lovgivningsprocedure* fremfor blot *lovgivningsproceduren*.

Stk. 1 er tilpasset så der tages højde for de tilfælde, hvor medlemslandene har initiativret. Det er derfor tilføjet, at *"I de tilfælde, der specifikt er fastsat i artikel (..) i tredje del, kan love og rammelove vedtages på initiativ af en gruppe medlemsstater, jf. artikel (tidl. 251)."*

Stk. 2 omhandler undtagelserne til hovedreglen om, at Europa-Parlamentet og Rådet er fælles om at vedtage EU-lovgivningen. Det er præciseret i bestemmelsen, at der er visse specifikke tilfælde, hvor en særlig lovgivningsprocedure foreskriver, at lovgivningen vedtages af Europa-Parlamentet med en vis deltagelse af Rådet eller af Rådet med en vis deltagelse af Europa-Parlamentet.

Stk. 3 om offentlighed i forbindelse med lovgivningen er slettet. I stedet er princippet om offentlighed beskrevet mere præcist i artikel 49, del I om åbenhed i EU-institutionernes arbejde.

Ikke-lovgivningsmæssige retsakter – europæiske forordninger og afgørelser (artikel 34)

Ifølge artikel 34, stk. 1 kan Rådet og Kommissionen vedtage ikke-lovgivningsmæssige retsakter i form af europæiske forordninger eller europæiske afgørelser som fastsat i bestemmelserne om delegerede forordninger (artikel 35) og gennemførelsesretsakter (artikel 36) eller når det specifikt er fastsat i forfatningen.

Eftersom Den Europæiske Centralbank ikke kan vedtage forordninger eller afgørelser i henhold til de generelle bestemmelser i artikel 35 og 36, er passagen om Den Europæiske Centralbank fjernet, og det er i stedet præciseret, at Den Europæiske Centralbank vedtager europæiske forordninger og europæiske afgørelser, når forfatningen bemyndiger den til det.

Der er føjet et nyt stykke 2 til bestemmelsen, hvorefter Rådet og Kommissionen samt Den Europæiske Centralbank, når forfatningen bemyndiger den til det, har kompetence til at vedtage henstillinger på alle de områder, hvor de er ansvarlige. Baggrunden herfor er, at retsgrundlagene i del III angiver, hvilket bindende instrument eller hvilke bindende instrumenter der i hvert enkelt til-

fælde kan anvendes. Når der i de gældende traktater står "foranstaltninger", omfatter dette også vedtagelse af henstillinger, og det har derfor været nødvendigt at fastsætte en generel bestemmelse for at bevare muligheden for at anvende denne type ikke-bindende instrument.

Delegerede retsakter (artikel 35)

Ifølge artikel 35 kan der i europæiske love og europæiske rammelove delegeres beføjelse til Kommissionen. Bestemmelsen fastsætter betingelserne for delegation af beføjelser til Kommissionen, så denne kan vedtage ikke-lovgivningsmæssige retsakter i form af europæiske forordninger, der skal udbygge eller ændre visse ikke-væsentlige elementer i love eller rammelove. Formålet med bestemmelsen er at opfordre til, at Rådet og Europa-Parlamentet fokuserer på de overordnede linjer og overlader tekniske detaljer til Kommissionen. Delegationens formål, indhold, omfang og varighed skal udtrykkeligt være afgrænset i lovene eller rammelovene, og de væsentlige elementer på et område kan ikke være omfattet af delegation. Definitionen på en delegeret forordning er uændret i forhold til det første udkast.

For så vidt angår delegationens anvendelsesbetingelser, så er formuleringen i stk. 2 ændret for at præcisere, at anvendelsesbetingelserne skal fastsættes i hvert enkelt tilfælde i den lov eller rammelov, hvori delegationen tildeles, og at de anvendelsesbetingelser, som nævnes i stk. 2, ikke er obligatoriske.

I det første udkast var det bestemt, at Europa-Parlamentet *og* Rådet kunne tilbagekalde delegationen. På baggrund af adskillige ændringsforslag herom er teksten ændret, således at det er Europa-Parlamentet *eller* Rådet, der kan beslutte at tilbagekalde delegationen.

Det første udkast indeholdt yderligere en såkaldt sunset clause, hvorefter det kunne fastsættes, at gyldigheden af en delegeret forordning bortfaldt efter en given frist. Det blev i flere ændringsforslag fremhævet, at denne bestemmelse kunne skabe usikkerhed og problemer for retssikkerheden, og bestemmelsen er derfor fjernet.

Gennemførelsesretsakter (artikel 36)

Artikel 36 regulerer gennemførelsesbeføjelserne på EU-plan. I stk. 1 fastslås indledningsvis den generelle regel om, at det er medlemsstaterne, der skal gennemføre EU's retsakter. Derefter fastslås det i stk. 2, at Kommissionen og i specifikke tilfælde Rådet (+ indenfor FUSP) kan bemyndiges til at vedtage

gennemførelsesforanstaltninger. Artikel 36 udgør også grundlaget for at vedtage bestemmelser om kontrol af gennemførelsesbeføjelserne (komitologi).

I det første udkast er det anført i stk. 3, at gennemførelsesbeføjelserne kan være underlagt kontrolbestemmelser vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet efter lovgivningsproceduren. I det foreliggende udkast er det præciseret, at der er tale om kontrolbestemmelser, der handler om medlemsstaternes kontrol med gennemførelsesretsakterne⁵. Trods forslag herom er der ikke ændret ved, at det er den almindelige lovgivningsprocedure, der skal anvendes til at fastsætte kontrolbestemmelserne. Flere forslag har været inde på at fjerne stk. 3, mens andre har foreslået, at kontrolmekanismerne skulle begrænses til kun at omfatte de rådgivende udvalg. Da bestemmelsen vedrører afledt ret, har Præsidiumet besluttet at lade bestemmelsen stå uændret.

Særlige bestemmelser og forstærket samarbejde

De særlige bestemmelser om udøvelsen af beføjelser inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, forsvarspolitik, politik vedrørende politimæssige og retlige anliggender på det strafferetlige område samt solidaritetsbestemmelsen er gennemgået i henholdsvis Info-note I 275 og Info-note I 282.

Iagttagelse af proportionalitetsprincippet, krav om begrundelse m.m. samt bestemmelser om offentliggørelse og ikrafttræden i artikel 37 og 38

Der har været bred tilslutning til artikel 37, som ikke er ændret. Bestemmelsen fastslår, at det er proportionalitetsprincippet, der afgør, hvilken type retsakt der skal vedtages i de tilfælde, hvor det ikke specifikt er fastsat i forfatningen. Bestemmelsen fastslår yderligere, at retsakterne skal begrundes og henvise til de forslag og udtalelser, der er påkrævet i henhold til forfatningens bestemmelser.

Artikel 38 vedrører underskrift, offentliggørelse og ikrafttræden af retsakter. Stk. 1, der vedrører europæiske love og rammelove, er tilpasset ændringerne i bestemmelsen om lovgivningsproceduren. Stk. 2 vedrører europæiske forordninger og europæiske afgørelser, og her er bestemmelsen justeret for at tage højde for de retsakter, der vedtages af Den Europæiske Centralbank, og etab

⁵ Det bør bemærkes, at den danske oversættelse er forkert og ikke giver nogen mening, da det drejer sig om regler om "medlemsstaternes kontrol" og ikke regler om "medlemsstaternes bestemmelser om kontrol": "De generelle regler og principper for medlemsstaternes bestemmelser om kontrol med Unionens gennemførelsesretsakter fastsættes ved lov." Til sammenligning lyder den engelske version: "The law shall lay down in advance rules and general principles for the mechanisms for control by Member States over implementing acts of the Union".

lere en parallel til undertegnelsen af lovgivningsmæssige retsakter.

Med venlig hilsen

Marianne Treumer Ammitzbøll