

## Folketingets Europaudvalg

Christiansborg, den 6. marts 2003

EU-Konventssekretariatet

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

samt de danske repræsentanter i Konventet

## Første udkast til artikel 24-33 vedrørende udøvelse af EU's beføjelser (om retsakterne)

### Resumé

Med det foreliggende udkast er der skåret ned på antallet af retsakter i EU, og der er indført nye betegnelser for disse, som skal gøre systemet lettere forståeligt for borgerne. Der foretages en udtømmende opregning af retsakter, som skal anvendes inden for alle politikområder, idet søjlestrukturen forlades.

Der opereres herefter med *europæiske love*, *europæiske rammelove*, *europæiske forordninger*, *europæiske afgørelser*, *henstillinger* og *udtalelser*, der er indordnet i et regelhierarki, hvor der skelnes mellem de såkaldte *lovgivningsmæssige retsakter* (europæisk lov og europæisk rammelov) samt de

*ikke-lovgivningsmæssige retsakter* (europæisk forordning og europæisk afgørelse). Henstillinger og udtalelser er som nu ikke bindende retsakter.

I udkastet lægges op til, at proceduren for fælles beslutningstagning skal være den generelle procedure ved vedtagelse af EU-lovgivning (med visse undtagelser), og at denne procedure slet og ret kaldes for "*lovgivningsproceduren*".

Der indføres et princip om offentlighed i forbindelse med anvendelse af lovgivningsproceduren.

Der indføres en kategori af retsakter – de såkaldte delegerede forordninger - hvor Rådet og Europa-Parlamentet bemyndiges til at udstede delegerede forordninger, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige elementer i love eller rammelove.

Præsidiets første udkast til artiklerne 24-33 om udøvelse af beføjelser

(CONV 571/03) blev offentliggjort den 28. februar 2003. Deadline for ændringsforslag er den 8. marts 2003, hvorefter udkastet skal diskuteres på Konventets møde den 17.-18 marts 2003. Artikel 24-33, der

udgør afsnit V i traktatens første del, vedrører de virkemidler, som EU råder over til at udføre sine opgaver. Det foreliggende udkast er baseret på konklusionerne fra arbejdsgruppe IX vedrørende forenkling kombineret med debatten på Konventets møder den 23.-24. maj 2002 (se Info-note I 166, 2. samling 2001/02) og den 12.-13. september 2002 (se Info-note I 265, 2. samling 2001/02).

Ved læsning af artiklerne med tilhørende kommentar og tekniske bemærkninger vil det formentlig være udmærket at have den indledende konstatering fra arbejdsgruppe IX's rapport i baghovedet: Intet er så kompliceret som forenkling.

## **Udtømmende opregning af retsakter, der skal anvendes på alle traktatens områder - farvel til søjlestruktur (artikel 24)**

Ifølge de gældende traktater er EU-samarbejdet udover de såkaldt klassiske retsakter, der er opregnet i artikel 249 TEF (forordninger, direktiver, beslutninger, henstillinger og udtalelser) suppleret med andre former for retsakter, som anvendes inden for det mellemstatslige samarbejde i søjle 2 og 3. Artikel 12 TEU opregner de retsakter, der anvendes inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, mens artikel 34 TEU opregner retsakter, der anvendes inden for området vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

Det foreliggende udkast mindsker først og fremmest antallet af retsakter. I artikel 24 foretages en udtømmende opregning af retsakter, som skal anvendes på alle traktatens politikområder, der præciseres i del II. Dette er en følge af, at søjlestrukturen ikke længere anvendes, så fremover vil retsakterne opregnet i artikel 24 også skulle anvendes på de områder, der i dag hører ind under søjle 2 og 3, men på disse områder vil de kunne være omfattet af særlige bestemmelser, som skal præciseres i artikel 29-31, der specifikt omhandler politikområderne under søjle 2 og 3.

Retsakterne opregnet i artikel 24 er : *Europæiske love, europæiske rammelove, europæiske forordninger, europæiske afgørelser, henstillinger og udtalelser.*

Med forslaget etableres et regelhierarki, som foreslået af arbejdsgruppe IX. De nye retsakter er som følge heraf delt op i henholdsvis lovgivningsmæssige,

ikke-lovgivningsmæssige og ikke bindende retsakter.

### ***Lovgivningsmæssige retsakter:***

En europæisk *lov* (retsvirkning som gældende *forordning* jf. art. 249 TEF)

En europæisk *rammelov* (retsvirkning som gældende *direktiv*, jf. art. 249 TEF)

### ***Ikke-lovgivningsmæssige retsakter:***

En europæisk *forordning* (retsvirkning som gældende *forordning*, jf. art. 249 TEF)

En europæisk *afgørelse* (retsvirkning som gældende *beslutning* uden krav om angivelse af hvem den er rettet til, jf. art. 249 TEF)

*Henstillinger og udtalelser*, der ligesom i dag ikke har bindende virkning.

Ifølge artikel 24, stk. 2, skal Europa-Parlamentet og Rådet, når de får forelagt et forslag, afstå fra at vedtage retsakter, der ikke er omhandlet i forfatningen. Denne begrænsning tager udgangspunkt i anbefalingerne fra arbejdsgruppe IX. Gruppen er af den opfattelse, at de retsakter, der i dag anvendes af institutionerne, som ikke er nævnt i traktaten og i princippet er uden retsgyldighed, giver institutionerne en vis smidighed, som er bevaringsværdig. Det drejer sig om *resolutioner, konklusioner og erklæringer.*

Imidlertid skal det blot sikres, at der ikke opstår forvirring ved, at borgerne tror, at de pågældende retsakter er en del af EU-lovgivningen. Derfor indsættes begrænsningen i artikel 24, stk. 2, hvorefter Europa-Parlamentet og Rådet skal afstå fra at anvende disse retsakter inden for et område, som de har fået forelagt lovgivningsforslag om.

### **Den fælles beslutningsprocedure = "Lovgivningsproceduren" (artikel 25)**

Som anbefalet af arbejdsgruppe IX og støttet af store dele af Konventets medlemmer lægger Præsidiets op til, at det fremover skal være proceduren for fælles beslutningstagning, hvor Rådet og Europa-Parlamentet er fælles om at vedtage lovgivningen, der generelt anvendes ved EU-lovgivning. Det vil sige ved vedtagelse af europæiske *love* og *rammelove*, jf. opdelingen i lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige retsakter.

Der er dog visse undtagelser med hensyn til området for "lovgivningsprocedurens" anvendelse. I overensstemmelse med arbejdsgruppe IX's anbefalinger bestemmes det, at der inden for området, der tidligere har hørt under tredje søjle (politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager), anvendes specifikke bestemmelser, som skal fastsættes i artikel 31. Disse bestemmelser vil vedrøre initiativretten.

Der skal yderligere fastsættes en række specifikke tilfælde i traktatens del II, hvor Rådet alene kan vedtage love og rammelove.

Præsidiets har undladt at indskrive bemærkninger om Europa-Parlamentets rolle og Kommissionens initiativret i denne bestemmelse, da der er tale om en undtagelse, og for at undgå at give det indtryk, at der er tale om et alternativ til "lovgivningsproceduren".

Selve den detaljerede beskrivelse af proceduren skal indsættes som en specifik bestemmelse i traktatens del II, men i overensstemmelse med arbejdsgruppe IX's anbefalinger indeholder artikel 25 en kortfattet beskrivelse af kerneelementerne i den fælles beslutningsprocedure. Artikel 25 slår derfor fast, at det er Kommissionen, som har initiativret, og at Rådet og Europa-Parlamentet er fælles om at træffe beslutningerne, da retsakter ikke kan vedtages, hvis disse to institutioner ikke er enige om en vedtagelse.

Yderligere fastslås et princip om *offentlighed* i lovgivningsproceduren, idet det bestemmes, at Europa-Parlamentets og Rådets samlinger er offentlige, når institutionerne træffer afgørelse om vedtagelser af love og rammelove. Forpligtelsen til at træffe afgørelse offentligt gælder ligeledes, når Rådet som nedenfor nævnt undtagelsesvist kan vedtage retsakter efter en anden procedure end "lovgivningsproceduren".

Som anført vil den detaljerede beskrivelse af lovgivningsproceduren komme til at fremgå af traktatens del II, og denne vil mere eller mindre svare til proceduren for fælles beslutningstagning, som beskrevet i artikel 251 TEF, dog med visse tilpasninger.

Arbejdsgruppe IX lægger sig ikke fast på et navn til proceduren, men da det er meningen, at det er denne metode, som fremover skal anvendes ved lovgivning (vedtagelse af europæiske love og rammelove), foreslår Præsidiets, at metoden slet og ret kaldes for "*lovgivningsproceduren*".

### **Vedtagelse af ikke-lovgivningsmæssige retsakter –**

#### **europæiske forordninger og afgørelser (artikel 26)**

Ifølge artikel 26 kan Rådet, Kommissionen og Den Europæiske Centralbank vedtage ikke-lovgivningsmæssige retsakter – europæiske forordninger og afgørelser.

#### **Delegerede retsakter med mulighed for tilbagetrækning (artikel 27) samt gennemførelsesretsakter – komitologi (artikel 28)**

Ifølge artikel 28 kan retsakter tildele Kommissionen og i specifikke tilfælde også Rådet gennemførelsesbeføjelser. Artikel 28 svarer i store træk til den gældende artikel 202 TEF. I dag kan Kommissionen og Rådet vedtage gennemførelsesforanstaltninger. Kommissionens vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger sker efter bemyndigelse fra Rådet og Europa-Parlamentet i de såkaldte basisakter, og Kommissionen udøver sine beføjelser underlagt kontrol via en række forskellige embedsmandskomitéer. Hele systemet og regelsættet omkring disse gennemførelsesbeføjelser betegnes komitologi. Kontrolbestemmelserne vedtages i dag af Rådet med enstemmighed efter en almindelig udtalelse fra Europa-Parlamentet. Det foreslås, at proceduren for beslutningstagning bliver "lovgivningsproceduren" (proceduren for fælles beslutningstagning).

I udkastets artikel 27 indføres en ny kategori af retsakter, som foreslået af arbejdsgruppe IX. Artikel 27 fastsætter betingelserne for delegation af beføjelser til Kommissionen, så denne kan vedtage europæiske forordninger (ikke-lovgivningsmæssige retsakter), der skal udbygge eller ændre visse ikke-væsentlige elementer i love eller rammelove. Dette er en ny kategori af retsakter forskellig fra de gennemførelsesretsakter, der omhandles i artikel 28.

Love og rammelove skal udtrykkeligt afgrænse delegationens formål, indhold, omfang og varighed, og de væsentlige elementer på et område kan ikke være

omfattet af delegation. Ydermere kan Europa-Parlamentet og Rådet beslutte at tilbagekalde delegationen. Efter de gældende regler kan en bemyndigelse af Kommissionen kun trækkes tilbage via en ny retsakt, hvilket kritiseres for at være en for tung og langsommelig procedure. Formålet med bestemmelsen er at opfordre til, at Rådet og Europa-Parlamentet fokuserer på de overordnede linjer og overlader tekniske detaljer til Kommissionen.

### **Særlige bestemmelser for gennemførelse af den fælles udenrigs- og**

### **sikkerhedspolitik, forsvarspolitik samt politik vedrørende politimæssige og retlige anliggender på det strafferetlige område (artikel 29-31)**

I det foreliggende udkast er artikel 29-31 ikke medtaget. Disse bestemmelser kommer til at omhandle henholdsvis den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (art. 29), fælles forsvarspolitik (art. 30) samt politik vedrørende politimæssige og retlige anliggender på det strafferetlige område (art. 31). Artiklerne vil indeholde en præcisering af bestemmelserne opregnet i artikel 24, der kommer til at finde anvendelse på disse områder.

### **Iagttagelse af proportionalitetsprincippet, krav om begrundelse, samt**

### **bestemmelser om offentliggørelse og ikrafttræden i artikel 32-33**

Artikel 32 gør opmærksom på, at det i tilfælde, hvor det ikke specifikt er fastsat i traktaten, er proportionalitetsprincippet, jf. artikel 8, som afgør, hvilken type retsakt, der skal vedtages. Artikel 32 gentager yderligere det krav om begrundelse af retsakterne, som allerede findes i den gældende artikel 253 TEF.

Artikel 33 er en tilpasset gengivelse af den gældende artikel 254 TEF om offentliggørelse og ikrafttræden af retsakter. I det foreliggende udkast til forfatningstraktat (CONV 369/02) er en sådan artikel ikke omhandlet, men Præsidiets anfører, at artiklen er vigtig at have med, da betingelserne for loves ikrafttræden har grundlæggende betydning for retssikkerheden.

Med venlig hilsen

Marianne Treumer Ammitzbøll