
FOLKETINGET



Europaudvalget

EU-konsulent

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer
Dato: 4. februar 2016

Når EU-Kommissionen vedtager EU-regler

Sammenfatning

I denne note gives en indføring i de EU-regler, der gælder, når EU-Kommissionen årligt vedtager 1.600-1.800 kommissionsretsakter som led i gennemførelsen af den EU-lovgivning, som vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet.

I notatet gøres bl.a. rede for de forskellige procedurer, der gælder i forbindelse med vedtagelsen af henholdsvis såkaldt delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

Endelig gøres der rede for, hvilke muligheder offentligheden har for at få adgang til forslagene til de mange kommissionsretsakter.

I. Indledning

Kommissionen vedtager årligt 1.600-1.800 kommissionsretsakter, som gennemfører en lang række tekniske regler i EU-lovgivningen inden for sagsområder som sundhed og fødevarer sikkerhed, forskning og innovation, landbrugspolitik, miljø, det indre marked og databeskyttelse, mv.¹

¹ Der henvises til tabel 1 og tabel 2 bagerst i denne note for yderligere detaljer om på, hvilke politikområder der benyttes delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

Det kan f.eks. dreje sig om så forskellige emner som godkendelse af genmodificerede fødevarer og foderstoffer, fastsættelsen af kriterier for miljømærkning af vaskemidler eller vedtagelsen af listen over energiinfrastrukturprojekter af fælles europæisk interesse, som Juncker-Kommissionen lancerede i 2014 som led i den store investeringsplan for Europa.

Antal vedtagne delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter per år (Kilde Europa-Kommissionen)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Delegerede	4	7	38	55	130	104	338
Gennemførelse	1812	1788	1824	1887	1728	-	

Kommissionen vedtager de mange retsakter på baggrund af bemyndigelser i en basisretsakt vedtaget af EU-lovgiverne i Rådet og Parlamentet².

Vi kender også til sådanne bemyndigelser i dansk lovgivning, når Folketinget bemyndiger en minister til at gennemføre den lovgivning, som Folketinget vedtager. Det sker typisk gennem bekendtgørelser udstedt af den ansvarlige minister.

Delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter?

Det er op til EU-lovgiverne i Rådet og Parlamentet at vælge, om og i hvilket omfang der skal benyttes delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter til at gennemføre EU's lovgivning.

De to lovgivere kan dog ikke helt frit vælge, om de vil benytte sig af delegerede eller gennemførelsesretsakter. EU-traktaterne fastætter visse kriterier. Delegerede retsakter kan bruges til at udbygge eller foretage mindre ændringer i EU-lovgivningen, mens gennemførelsesretsakter kan anvendes til at sikre, at EU's lovgivning anvendes ensartet i alle EU-lande³.

² I EU er det EU-landenes regeringer i Rådet og Europa-Parlamentet, som vedtager den fælles europæiske lovgivning. De mange detaljerede regler for gennemførelsen af denne lovgivning vedtages dog af Europa-Kommissionen på baggrund af en bemyndigelse fra lovgiverne. Det er disse kommissionsregler, som denne note handler om.

³ Se TEUF artikel 290 og artikel 291.

I praksis har det dog vist sig vanskeligt at sondre mellem, hvornår de to forskellige typer retsakter skal anvendes, da de to kategorier i høj grad overlapper hinanden. Ifølge EU-Domstolen råder de to EU-lovgiverne derfor over en betydelig skønsmargen i forhold til, om Kommissionen skal bemyndiges til at anvende delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter⁴. Der er med andre ord en vis "gråzone" hvor reglerne ikke er soleklare i forhold til om lovgiverne skal anvende delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter. Der opstår derfor ofte uenighed mellem Rådet, Kommissionen og Parlamentet om, hvorvidt der skal bruges den ene eller den anden type retsakt⁵. Det skyldes bl.a., at der er en vigtig principiel forskel mellem de to typer af retsakter.

Delegerede retsakter vedtager Kommissionen på baggrund af en delegation af beføjelser fra EU-lovgiverne i Rådet og Europa-Parlamentet. Det drejer sig altså her om retsakter, som lovgiver selv kunne have vedtaget.

Vedtager Kommissionen derimod gennemførelsesretsakter, berører det beføjelser, som først og fremmest er medlemsstaternes ansvar, nemlig gennemførelsen af EU-retten. Her foretages der således ikke en delegation af beføjelser til Kommissionen, men snarere en samordning af kompetencer, som i udgangspunktet ligger hos medlemsstaterne.

Uenigheden mellem Rådet og Parlamentet om valg af gennemførelsesform handler dog i høj grad også om indflydelse. Medlemsstaterne foretrækker gennemførelsesretsakter, idet de her har den direkte kontakt og kontrol med Kommissionen i embedsmandskomiteerne, hvorimod der ikke er nogen formelle regler om inddragelse af nationale embedsmænd i forbindelse med forberedelsen af de delegerede retsakter⁶. Europa-Parlamentet har på den anden side reelt ikke meget at skulle have sagt i forbindelse med vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelser og foretrækker derfor som udgangspunkt delegerede retsakter.

⁴ Domstolskontrollen er ifølge EU-Domstolen begrænset til "åbenbare fejlskøn fra EU-lovgivers side" i forhold til valget mellem delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter. Lovgiverne i Rådet og Parlamentet har således vide skønsmargener. Se Domstolens dom af 18. marts 2014 i den såkaldte biocidsag C-427/12, som kommer ind på dette spørgsmål.

⁵ Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen har i en ny interinstitutionel aftale om bedre regulering aftalt, at de så snart aftalen træder i kraft, vil indlede forhandlinger om et sæt ikke-bindende kriterier for, hvornår lovgiver skal benytte henholdsvis delegerede retsakter (TEUF art. 290) og gennemførelsesretsakter (TEUF art. 291). Den nye aftale forventes formelt vedtaget medio marts 2016 i Rådet og Parlamentet.

⁶ Dette rådes der dog bod på med den nye interinstitutionelle aftale mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen. Det aftales her, at der skal ske en systematisk inddragelse af medlemsstaternes eksperter i forbindelse med forberedelsen og udarbejdelsen af delegerede retsakter.

Delegerede retsakter

Kommissionen kan som sagt kun vedtage delegerede retsakter, hvis EU-lovgiverne i Rådet og Parlamentet har delegeret de nødvendige beføjelser til Kommissionen i et stykke EU-lovgivning. Delegerede retsakter skal være almengyldige retsakter⁷ og delegationen til Kommissionen skal være afgrænset tydeligt i forhold til dens formål, indhold, omfang og varighed.

Rådet og Parlamentet kan dog kun delegere *ikke-væsentlige* elementer af lovgivningen til Kommissionen. *Væsentlige* elementer i EU-lovgivning kan ikke delegeres til Kommissionen, da disse alene kan fastsættes af de to EU-lovgivere⁸. Hvad der så mere præcist udgør de væsentlige elementer i et stykke EU-lovgivning, og hvad der er ikke-væsentlige elementer står ikke soleklart⁹. EU-lovgiverne må derfor antages at have vide skønsebeføjelser, som dog skal tage udgangspunkt i objektive forhold, som muliggør domstolskontrol¹⁰.

Kontrol med delegerede retsakter

Rådet og Parlamentet skal også fastsætte, hvordan de delegerede beføjelser til Kommissionen skal kontrolleres. Kontrollen med delegerede retsakter varetages af Rådet og Europa-Parlamentet selv, da det er de to lovgivere, som har delegeret beføjelserne til Kommissionen.

I praksis kan denne kontrol ske på mindst to forskellige måder. Enten kan det ske som en *indsigelse fra Rådet eller Parlamentet*, eller ved at en af de to lovgivere *tilbagekalder den delegerede beføjelse* fra Kommissionen. Den eller de valgte kontrolordninger fastsættes i den i den relevante EU-lov¹¹.

Hvis Rådet eller Parlamentet gør indsigelse mod en delegeret retsakt, kan den ikke træde i kraft¹². Indsigelsen skal komme inden for en nærmere fastsat

⁷ Lovgiverne må andre ord ikke anvende delegerede retsakter til at vedtage individuelle foranstaltninger rettet mod én eller flere medlemsstater.

⁸ EU-Domstolen har i sag C-355/10 udtalt, at væsentlige bestemmelser, der kræver et politisk valg ikke kan gøres til genstand for delegation. Dette skete dog i en dom fra før de delegerede retsakter blev indført med Lissabontraktaten i 2009. Udtalelsen faldt i en sag om delegation af beføjelser under Schengen-grænsekodeksen artikel 12, stk. 5, som handler om vedtagelse af yderligere foranstaltninger ved grænseovervågningen.

⁹ Ændringer i bilag over f.eks. forbudte kemikalier eller andre tekniske præciseringer i den relevante retsakt kan formentligt anses for at være ikke-væsentlige.

¹⁰ EU-domstolen har så vidt vides endnu ikke taget stilling til sondringen mellem, hvad der udgør henholdsvis væsentlige og ikke-væsentlige elementer i forhold til afgrænsningen mellem EU-lovgivning og delegerede retsakter.

¹¹ Lovgiverne kan også beslutte ikke at fastsætte en ret til at tilbagekalde en delegation eller gøre indsigelse mod den delegerede retsakt.

¹² En indsigelse fra Rådet eller Parlamentet gives til den af Kommissionen vedtagne retsakt, hvilket betyder at retsaktens ikrafttræden suspenderes i en nærmere fastsat periode.

frist i basisretsakten på normalt to måneder¹³. Kommissionen kan derefter fremsætte et nyt forslag til delegeret retsakt¹⁴. I praksis har det dog vist sig at være ret svært for Rådet og Parlamentet at gøre indsigelse. Hverken Rådet eller Parlamentet har så vidt vides gjort indsigelse mod en delegeret retsakt.

Endelig kan en af de to lovgivere beslutte helt at tilbagekalde den delegerede beføjelse fra Kommissionen. I dette tilfælde kan Rådet og Parlamentet selv påtage sig udmøntningen af de lovgivningsmæssige beføjelser¹⁵. Hverken Rådet eller Parlamentet har så vides endnu benyttet sig af muligheden for at tilbagekalde en beføjelse.

Gennemførelsesretsakter

Det er som udgangspunkt først og fremmest EU-landene, som har ansvar for gennemførelsen af EU-retten¹⁶ i de 28 EU-lande. Men for at sikre, at der sker en ensartet gennemførelse af EU-lovgivningen i EU-landene, kan Rådet og Parlamentet tildele Kommissionen beføjelser til at vedtage gennemførelsesretsakter, som sikrer en mere ensartet gennemførelse af EU-retten¹⁷.

Det sker i praksis ved, at Kommissionen vedtager gennemførelsesretsakter på baggrund af en bemyndigelse fra de to lovgivere i det relevante stykke EU-lovgivning¹⁸. Lovgiver skal i den relevante EU-retsakt præcisere genstanden for de gennemførelsesbeføjelser, der tildeles Kommissionen, begrunde inddragelsen af Kommissionen samt fastsætte, hvordan kontrollen med Kommissionen skal foregå.

Kontrol med gennemførelsesretsakter

EU-landenes kontrol med gennemførelsesretsakterne sker gennem et system af komiteer bestående af embedsmænd fra de 28 medlemslande.

¹³ I en ny såkaldt "fælles forståelse" mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen fastsættes standardfristen for at gøre indsigelse mod en delegeret retsakt til to måneder med mulighed for at forlænge fristen yderligere to måneder. Den fælles forståelse er vedlagt som bilag til den interinstitutionelle aftale, som forventes vedtaget af Rådet og Parlamentet medio marts 2016.

¹⁴ For mere information om, hvordan indsigelsesretten udøves henvises til Kommissionens meddelelse om anvendelsen af artikel 290 i TEUF – Kom(2009) 673.

¹⁵ Uanset om der er tale om en indsigelse eller en tilbagekaldelse af beføjelser fra Kommissionen træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal, mens Europa-Parlamentet træffer beslutning med et absolut flertal af sine medlemmer.

¹⁶ Se TEUF art. 291, stk. 1 og TEU artikel 4, stk. 3.

¹⁷ I særligt begrundede tilfælde kan EU-lovgiverne også overlade det til Rådet at gennemføre EU's juridisk bindende retsakter – TEUF artikel 291 stk. 2.

¹⁸ Kommissionen kan bemyndiges til at vedtage gennemførelsesbeføjelser i enhver juridisk bindende EU-retsakt og ikke kun i lovgivningsmæssige retsakter sådan som det er tilfældet med delegerede retsakter.

Der findes i dag to typer af procedurer, hvorefter EU-landene kan kontrollere Kommissionen, når den vedtager gennemførelsesretsakter¹⁹:

- En undersøgelsesprocedure
- En rådgivningsprocedure

Undersøgelsesproceduren anvendes typisk til gennemførelsesretsakter, som ligger inden for den fælles landbrugspolitik, handelspolitikken, miljø, sikkerhed eller beskyttelse af menneskers, dyrs eller planter sundhed. Undersøgelsesproceduren er den stærkeste af de to komiteprocedurer set fra medlemsstaternes synsvinkel.

Hvis Kommissionen skal kunne udstede en gennemførelsesretsakt under denne procedure, må den ikke have et kvalificeret flertal imod sig. Undersøgelsesproceduren giver med andre ord komiteen mulighed for at blokere Kommissionens forslag. Afstemningerne i komiteen under denne procedure har følgende konsekvenser:

- Kommissionen kan vedtage forslaget, hvis det støttes af et kvalificeret flertal i komiteen
- Kommissionen kan ikke vedtage forslaget, hvis et kvalificeret flertal i komiteen er imod det
- Kommissionen kan vælge at vedtage et forslag, hvis der hverken er et kvalificeret flertal for eller imod forslaget. Kommissionen er dog ikke forpligtet til at vedtage det.

Hvis komiteen stemmer imod udkastet med et kvalificeret flertal, kan Kommissionen således ikke vedtage en gennemførelsesretsakt efter denne procedure. Kommissionen kan dog henvise sagen til behandling i et særligt appeludvalg, som er sammensat af repræsentanter fra EU-landene og Kommissionen²⁰.

Rådgivningsproceduren benyttes på alle de områder, hvor undersøgelsesproceduren ikke anvendes. Ifølge rådgivningsproceduren skal Kommissionen forelægge sit forslag til gennemførelsesretsakt for en rådgivningskomite. Komiteen kan med et simpelt flertal vedtage en udtalelse om forslaget. Komiteen er dog som navnet antyder kun rådgivende og udtalelsen binder derfor ikke

¹⁹ Se forordning nr. 182/2011 af 16. februar 2011.

²⁰ Hvis et kvalificeret flertal i appeludvalget afgiver en positiv udtalelse om Kommissionens forslag, kan Kommissionen alligevel vedtage udkastet til gennemførelsesretsakt. Kommissionen vedtager dog ikke forslaget, hvis appeludvalget afgiver en negativ udtalelse.

Kommissionen. Kommissionen er dog forpligtet til at tage størst mulig hensyn til komiteens udtalelse.

Endelig har både Rådet og Europa-Parlamentet en begrænset mulighed for at gøre indsigelse mod forslag til gennemførelsesretsakter. Det kan de dog kun gøre, hvis de vurderer, at Kommissionen i sit forslag til gennemførelsesretsakt overskrider de gennemførelsesbeføjelser, som de har fastsat i basisretsakten. Så vidt vides har ingen af de to EU-institutioner endnu benyttet sig af denne mulighed.²¹

Adgang til forslagene til kommissionsretsakter

Det er i dag svært for offentligheden og EU-landenes nationale parlamenter at få adgang til Kommissionens forslag til delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. I dag offentliggør Kommissionen som hovedregel først delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter efter, at de er vedtaget²².

Kommissionen har dog i maj 2015 tilkendegivet, at den agter at gøre alle forslag til delegerede retsakter samt vigtige forslag til gennemførelsesretsakter tilgængelige for offentligheden på Kommissionens egen hjemmeside fire uger, før de vedtages²³.

Hvornår dette løfte vil blive en realitet, er lidt usikkert. På den ene side har de tre EU-institutioner aftalt at oprette et brugervenligt fælles register for delegerede retsakter inden udgangen af 2017. På den anden side har Kommissionen tilkendegivet, at en forbedret adgang for offentligheden til forslagene til delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter måske kan ske allerede fra juni 2016 på Kommissionens egen hjemmeside.

Kommissionen vil fremover også sende alle forslag til delegerede retsakter til medlemsstaterne og EU-lovgiverne²⁴. Det skal ske i god tid og samtidig til Rådet, Parlamentet og EU-landenes eksperter.

²¹ Forordning 182/2011 artikel 11.

²² De enkelte generaldirektorater i Kommissionen kan dog i dag vælge at offentliggøre udkast. Det har f.eks. DG FISMA valgt at benytte sig af i visse tilfælde.

²³ Dette løfte blev afgivet af Kommissionen i en meddelelse om bedre regulering fra 19. maj 2015 – Kom(2015)215. Ifølge Kommissionen vil der dog være undtagelser for både udkast til delegerede retsakter og til gennemførelsesretsakter. Bl.a. i hastetilfælde, hvor det ikke er muligt at afholde en høring eller, hvis et udkast til en gennemførelsesretsakt vedrører finansiell forvaltning.

²⁴ Det er aftalt i den nye interinstitutionelle aftale mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen om bedre regulering, som forventes at træde i kraft medio marts 2016.

De nationale eksperter vil desuden blive konsulteret systematisk af Kommissionen om alle udkast til delegerede retsakter enten gennem eksisterende ekspertgrupper eller gennem ad hoc-grupper²⁵. Ifølge Kommissionen vil høringen af de nationale eksperter ske parallelt med høringen af offentligheden.

Gennemførelsesretsakter skal som udgangspunkt sendes til regeringerne 14 dage, før de drøftes i den ansvarlige komite²⁶.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen
(3695)

²⁵ Eksperter fra Rådet og Europa-Parlamentet vil også få adgang til de møder i Kommissionens ekspertgrupper, som de nationale eksperter inviteres til som led i udarbejdelsen af delegerede retsakter. Indtil nu er det så vidt vides sket på ad hoc basis.

²⁶ Det hedder i forordning 182/2011 i artikel 3, at formanden for den ansvarlige komite indkalder komiteen til møde mindst 14 dage efter, at udvalget har fået forelagt udkastet til gennemførelsesretsakt og udkastet til dagsorden. Der kan dog afviges fra denne regel i behørigt begrundede tilfælde.

TABEL I – Antal vedtagne delegerede retsakter (2010-2015) fordelt på politikområder

DAs	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AGRI	0	0	1	4	30	18
BUDG	0	0	1	2	0	2
CLIMA	0	0	2	1	4	1
ECFIN	0	0	1	1	0	1
ECHO	0	0	0	0	1	0
EMPL	0	0	0	0	2	1
ENER	4	1	3	5	2	5
ENTR/GROW	0	0	1	6	10	9
ENV	0	0	3	18	11	5
ESTAT	0	0	2	1	2	4
FPI	0	0	0	0	0	1
INFSO/CNECT	0	0	0	0	1	0
MARE	0	1	1	0	11	10
MARKT/FISMA	0	2	18	6	32	24
MOVE	0	0	1	2	2	0
OLAF	0	0	0	0	0	4
REGIO	0	0	0	0	3	3
RTD	0	0	0	0	3	0
SANCO/SANTE	0	3	0	3	4	4
SG	0	0	1	1	1	2
TAXUD	0	0	1	0	0	3
TRADE	0	0	2	5	8	7
IALT	4	7	38	55	130	104

TABEL II – Antal vedtagne udtalelser og gennemførelsesretsakter/-foranstaltninger (2014) fordelt på politikområder

	Udtalelser	Vedtagne gennemførelsesretsakter	Foranstaltninger vedtaget i henhold til en forskriftsprocedure med kontrol
AGRI	141	135	2
BUDG	15	14	0
CLIMA	19	14	5
CNECT	21	20	0
DEVCO	86	84	0
DIGIT	1	1	0
EAC	28	9	0
ECFIN	5	5	0
ECHO	9	7	0
EMPL	7	3	0
ENER	14	4	4
ENV	38	16	19
ESTAT	17	6	10
FISMA	17	3	1
FPI	4	2	0
GROW	54	19	24
HOME	45	42	0
JUST	19	11	1
MARE	22	22	0
MOVE	93	44	32
NEAR	112	110	0
OLAF	0	0	0
REGIO	12	8	0
RTD	152	150	0
SANTE	799	695	67
SG	13	2*	0
TAXUD	79	74	0
TRADE	67	63	0
I ALT	1 889	1 563	165

* Inklusive 13 udtalelser fra appeludvalget og 2 vedtagne retsakter.