
FOLKETINGET



Europaudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer
Dato: 8. april 2014

EU-dom giver Rådet og Parlamentet et skøn mht. at vælge mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter

Sammenfatning

EU-Domstolen har afsagt dom i en principiel sag om Europa-Parlamentets og Rådets valg mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Domstolen fastslår, at Europa-Parlamentet og Rådet har et skøn, når de skal beslutte, om Kommissionen skal udstede regler gennem delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter. Domstolen vil derfor kun gribe ind i lovgivers vurdering, hvis der foreligger et åbenbart fejlskøn.

Dommen opstiller dog ikke konkrete kriterier for, hvornår EU-lovgiver skal vælge mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

EU-Domstolen har den 18. marts 2014 afsagt dom i en principiel sag om brugen af delegerede retsakter kontra brugen af gennemførelsesretsakter¹.

Sagen drejer sig om, hvor stort et skøn Europa-Parlamentet og Rådet har, når de skal vælge mellem at bemyndige Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter. Domstolen har ikke hidtil udtalt sig om betydningen og rækkevidden af de delegerede retsakter, efter de blev indført med Lissabontraktaten i 2009, og dommen har derfor været ventet med interesse.

Delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter

Siden Lissabontraktaten har EU-lovgiver kunne bemyndige Kommissionen til at vedtage regler i form af delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter.

Delegerede retsakter (jf. TEUF artikel 290) benyttes til at udbygge eller ændre visse ikke-væsentlige bestemmelser i en lovgivningsmæssig retsakt (fx en forordning vedtaget af Rådet og Parlamentet).

Gennemførelsesretsakter (jf. TEUF artikel 291) benyttes til at fastsætte ensartede betingelser for gennemførelse af EU-lovgivningen i medlemsstaterne.

Hvad drejer sagen sig om?

Den 22. maj 2012 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet biocidforordningen². Efter forordningen skal alle biocidholdige produkter godkendes, før de kan markedsføres, og aktivstofferne i det biocidholdige produkt skal forhåndsgodkendes. Godkendelsen af aktivstofferne sker på EU-niveau og udføres af EU's Kemikalieagentur ECHA, mens den efterfølgende godkendelse af de biocidholdige produkter sker i medlemsstaterne.

Forordningens artikel 80, stk.1, bemyndiger Kommissionen til at vedtage en **gennemførelsesforordning**, der præciserer:

¹ Sag C-427/12, Kommissionen mod Europa-Parlamentet og Rådet.

² Europa-Parlamentet og Rådet forordning 528/2012 om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter.

- gebyrerne til EU's Kemikalieagentur for produkter, der er meddelt EU-godkendelse, og for ansøgninger om gensidig anerkendelse,
- betingelserne for nedsatte gebyrer og gebyrfritagelse, samt
- betalingsbetingelserne.

Kommissionen havde i sit oprindelige forslag lagt op til, at Kommissionen skulle vedtage gebyrreglerne i en delegeret retsakt, men under forhandlingerne ændrede Parlamentet og Rådet det til en gennemførelsesretsakt.

Kommissionen anlagde derfor sag mod Parlamentet og Rådet med påstand om, at forordningens artikel 80, stk. 1, skulle annulleres. Kommissionen gjorde gældende, at EU-lovgiver burde have accepteret Kommissionens forslag, hvorefter gebyrreglerne skulle udstedes gennem en **delegeret retsakt**.

Kommissionen henviste til, at det gebyrsystem, som forordningen bemyndiger Kommissionen at indføre nemlig "udbygger visse ikke-væsentlige elementer i den lovgivningsmæssige retsakt" (definitionen på en delegeret retsakt). Kommissionen fandt, at eftersom gebyrreglerne således kunne vedtages i en delegeret retsakt, udelukkede det pr. definition, at reglerne også kunne vedtages i en gennemførelsesretsakt.

Under sagen fastholdt Rådet brugen af gennemførelsesretsakt og anførte, at der eksisterer en gråzone mellem TEUF artikel 290 og 291's anvendelsesområder, som ikke kan defineres abstrakt, og som (i nogle tilfælde) overlader EU-lovgiver et vist skøn med hensyn til valget mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Danmark afgav indlæg i sagen til støtte for Rådet³.

Europa-Parlamentet støttede Kommissionen i, at anvendelsesområdet for delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter gensidigt udelukkede hinanden. Parlamentet fandt imidlertid, at biocidforordningen korrekt anvendte en gennemførelsesretsakt i stedet for en delegeret retsakt.

Hvorfor er sagen vigtig for EU-institutionerne?

Der er flere forklaringer på, at EU-institutionerne går så meget op i, om Kommissionen udsteder sine regler som delegerede retsakter eller som gennemførelsesretsakter.

³ De danske argumenter i sagen er beskrevet i regeringens notat til Europaudvalget af 1. marts 2013.

Den første forklaring er, at delegerede retsakter er tættere på det politiske lovgivningsarbejde end gennemførelsesretsakterne, som har en mere administrativ karakter. Ganske vist giver de delegerede retsakter ikke Kommissionen ret til at udøve egentlig lovgivningsvirksomhed, den må kun vedtage "ikke-væsentlige ændringer" eller tilføjelser inden for de snævre rammer, som er fastsat af lovgiver. Men selv inden for disse snævre rammer vil Kommissionen råde over et politisk skøn, når den skal beslutte sig. Man taler da også om, at de delegerede retsakter har "kvasilovgivningsmæssig" karakter. En gennemførelsesretsakt skal derimod "kun" sikre den praktiske og ensartede gennemførelse af EU-lovgivningen i medlemsstaterne. Kommissionen får med andre ord mere – om end begrænset - indflydelse på reglernes politiske indhold med en delegeret retsakt end med en gennemførelsesretsakt.

En anden forklaring ligger i de forskellige procedurer for vedtagelse af delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter:

Delegerede retsakter udstedes af Kommissionen, men Rådet eller Parlamentet kan blokere eller tilbagekalde bemyndigelsen, hvis én af institutionerne ikke er tilfreds med Kommissionens forvaltning af opgaven. Parlamentet er normalt mere tilbøjelig til at fortrække delegerede retsakter, fordi det får en direkte mulighed at gøre indsigelse eller tilbagekalde retsakten. Den mulighed har Parlamentet ikke ved gennemførelsesretsakter.

Gennemførelsesretsakterne vedtages også af Kommissionen, men her behandles de først på komitémøder, hvor repræsentanter fra EU-landene forhandler og stemmer for (eller imod) Kommissionens udkast med et kvalificeret flertal. Derfor er Rådet normalt mere tilbøjelig til at foretrække gennemførelsesretsakter, hvor regeringerne kan styre processen meget tæt.

Hvad når Domstolen frem til?

Dommen af 18. marts giver Rådet og Parlamentet medhold i, at de kunne bemyndige Kommissionen til at fastlægge biocidforordningens gebyrordning i en gennemførelsesretsakt.

I den forbindelse fastslår Domstolen indledningsvis at:

*”... **EU-lovgiver råder over en skønsmargen** ved afgørelsen af, om Kommissionen skal tildeles en delegeret beføjelse [...] eller en gennemførelsesbeføjelse [...].”⁴ (egen fremhævning)*

Videre anfører Domstolen:

*”... Domstolskontrollen er derfor begrænset til **åbenbare fejl-skøn** med hensyn til spørgsmålet, om lovgiver rimeligvis har kunnet antage dels, at den retlige ramme [for forordningens gebyrordning], kun skal præciseres med henblik på gennemførelsen, uden at ikke-væsentlige bestemmelser skal ændres eller udbygges, dels, at bestemmelserne i [forordningen] vedrørende denne ordning kræver ensartede betingelser for gennemførelsen”⁵ (egen fremhævning)*

Allerede fra første færd fastslår Domstolen således, at den – inden for de rammer, som opstilles i traktaten - ikke ønsker at blande sig i EU-lovgivers politiske skøn fsva. valget mellem gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter. Domstolen vil kun blande sig, hvis der er et åbenbart fejlskøn.

Derefter går Domstolen ind i en nærmere vurdering af, om den gebyrordning, som Kommissionen kan indføre på baggrund af biocidforordningen, giver Kommissionen så meget (politisk) indflydelse, at den burde fastlægges i en delegeret retsakt.

Om dette spørgsmål udtaler Domstolen, at forordningen opstiller selve princippet om betaling af gebyrer til EU-agenturet, og at disse gebyrer skal fastsættes således, at gebyrindtægterne sammen med andre indtægter er tilstrækkelige til at dække omkostningerne ved de tjenester, der ydes.

I den forbindelse anfører Domstolen:

”Gebyrordningens ledende princip [...] er således blevet fastsat af lovgiver selv, da det blev besluttet, at gebyrerne udelukkende skulle dække omkostningerne ved tjenesten, uden at det var muligt at bruge dem til noget andet formål eller at fastsætte dem til et beløb, der overstiger omkostningerne ved den tjeneste, som agenturet yder”⁶

⁴Dommens præmis 40.

⁵Dommens præmis 40.

⁶Dommens præmis 43.

Endvidere bemærker Domstolen, at Kommissionens fastlæggelse af gebyrordningen er underlagt andre betingelser og kriterier i forordningen. Det gælder fx bestemmelser om, at gebyret skal tilbagebetales delvis, hvis ansøgeren ikke fremlægger de krævede oplysninger, at SMV'ers specifikke behov skal tages i betragtning, hvor det er relevant, at frister for betaling af gebyrer fastsættes under hensyntagen til fristerne for procedurerne i forordningen mv.⁷.

På den baggrund finder Domstolen:

"Kommissionens udøvelse af den beføjelse, som den er tillagt ved artikel 80, stk. 1, litra c), indgår således i en retlig ramme, der er fastsat ved selve den lovgivningsmæssige retsakt, hvori gennemførelsesretsakten hverken kan ændre eller udbygge ikke-væsentlige bestemmelser⁸".

Domstolen svarer således kun indirekte på Kommissionens anbringende om, at muligheden for at vedtage en delegeret retsakt med et bestemt indhold per definition udelukker, at de samme regler kan vedtage i en gennemførelsesretsakt. Domstolens svar er, at traktaten sætter grænser for, hvilke bestemmelser der kan vedtages som delegerede retsakter hhv. gennemførelsesretsakter, men at der mellem de to typer af retsakter er et gråt område, som det er op til lovgiver – Parlamentet og Rådet – at udfylde.

Domstolen når frem til samme resultat som generaladvokaten gjorde i sit forslag til afgørelse fra 19. december 2013.

Dommen giver således et fingerpeg om, hvordan den vil behandle lignende sager, men opstiller ellers ikke faste kriterier for, hvordan Rådet og Parlamentet skal vælge mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)

⁷ Dommens præmis 46.

⁸ Dommens præmis 49.