



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.12.2009
KOM(2009)673 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

Anvendelse af artikel 290 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Anvendelse af artikel 290 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

1. INDLEDNING

Artikel 290 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, således som den fremgår af den traktat, der undertegnedes i Lissabon den 13. december 2007¹ (i det følgende benævnt "den nye traktat"), giver lovgiveren mulighed for til Kommissionen at delegere beføjelser til at vedtage almengyldige ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige bestemmelser i en lovgivningsmæssig retsakt. De således af Kommissionen vedtagne retsakter betegnes ifølge terminologien i den nye traktat som "delegerede retsakter" (artikel 290, stk. 3).

Anvendelsen af denne bestemmelse kræver ikke vedtagelse af nogen bindende afledt retsakt; bestemmelsen er nok i sig selv og indeholder alle de elementer, som lovgiveren har behov for, når anvendelsesområdet, indholdet og de nærmere betingelser i forbindelse med en delegation af beføjelser i det enkelte tilfælde skal fastlægges. Kommissionen mener imidlertid, at det vil være nyttigt og nødvendigt at fastlægge en generel ramme for sådanne delegationer af beføjelser. Europa-Parlamentet er nået til en lignende konklusion, selv om det understreger, at lovgiverens frihed i forbindelse hermed må bevares, og det har foreslået, at institutionerne bliver enige om en standardformulering for sådanne delegationer, som Kommissionen regelmæssigt kan indsætte i selve udkastet til den lovgivningsmæssige retsakt².

Der er ingen tvivl om, at Europa-Parlamentet og Rådet på tidspunktet for vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt frit kan fastlægge grænserne og betingelserne for en delegation af beføjelser, men principperne om bedre lovgivning og en velfungerende interinstitutionel beslutningsproces taler for, at der findes en koordineret og sammenhængende fremgangsmåde. Både Kommissionen, som har til opgave at udarbejde og vedtage de delegerede retsakter, og Europa-Parlamentet og Rådet, som har til opgave at udøve kontrol hermed, bør være interesserede i, at der indføres en ordning, der er så ensartet og forudsigelig som muligt.

Formålet med denne meddelelse er at redegøre for Kommissionens synspunkter, hvad angår de delegerede retsakters anvendelsesområde, måden hvorpå delegationerne af beføjelser bør afgrænses, de arbejdsmetoder, Kommissionen har til hensigt at følge ved udarbejdelsen af delegerede retsakter, og endelig de betingelser, på hvilke lovgiveren kan føre kontrol med udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt Kommissionen.

¹ EUT C 306 af 17.12.2007.

² Europa-Parlamentets beslutning af 7. maj 2009 om Parlamentets nye rolle og ansvar ved gennemførelsen af Lissabontraktaten.

2. ANVENDELSESOMRÅDET FOR DE DELEGEREDE RETSAKTER

Ved afgrænsningen af anvendelsesområdet for artikel 290 er det ikke tilstrækkeligt at foretage en grundig undersøgelse af, hvilke udtryk forfatterne af den nye traktat har valgt for at definere de delegerede retsakter. Det er også nødvendigt at se bestemmelsen i dens sammenhæng og navnlig at se på dens historiske forhold til forskriftsproceduren med kontrol og på dens forbindelse med artikel 291 vedrørende gennemførelsesretsakter. Det er nemlig artikel 290 og 291, der skal danne grundlag for den retlige ramme, der skal erstatte ordningen med udvalgsprocedurer, som blev indført med hjemmel i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

En delegation af beføjelser som omhandlet i artikel 290 kan kun foretages ved en lovgivningsmæssig retsakt. Det er derimod uden større betydning, om denne lovgivningsmæssige retsakt er vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab. I artikel 290 sondres der nemlig ikke mellem den almindelige lovgivningsprocedure (den tidligere "fælles beslutningstagning") og de særlige lovgivningsprocedurer.

2.1. Forholdet til forskriftsproceduren med kontrol (i det følgende benævnt "PRAC")

Definitionen af de delegerede retsakter, således som denne fremgår af artikel 290, stk. 1, ligger med hensyn til affattelsen meget tæt op ad definitionen af de retsakter, der ifølge afgørelse 1999/468/EF³ ("komitologiafgørelsen") henhører under PRAC, som indførtes den 17. juli 2006 ved afgørelse 2006/512/EF⁴. I begge tilfælde gælder det, at de pågældende retsakter er af generel karakter og har til formål at ændre eller supplere/udbygge visse ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt.

Ligheden mellem kriterierne betyder imidlertid ikke, at de skal anvendes på samme måde; i den nye institutionelle situation vil anvendelsesområdet for de delegerede retsakter ikke nødvendigvis være det samme som for PRAC. Derfor bør det undgås automatisk at følge præcedens.

2.2. Forholdet til gennemførelsesretsakterne

Inden der foretages en selvstændig gennemgang af begrebet delegeret retsakt, må det undersøges i forhold til begrebet gennemførelsesretsakt, som dette fremgår af artikel 291.

Det er for det første klart, at en og samme retsakt ikke kan henføres under begge definitioner. En retsakt, der henhører under artikel 290, er pr. definition udelukket fra anvendelsesområdet for artikel 291, og vice versa. Den nye traktats forfattere har klart affattet de to artikler således, at de gensidigt udelukker hinanden. De respektive retsakter har i øvrigt forskellige retlige betegnelser.

For det andet skal det bemærkes, at den nye traktats forfattere har anvendt forskellige udgangspunkter ved fastlæggelsen af de to artiklers respektive anvendelsesområder. Begrebet delegeret retsakt er defineret ved sit anvendelsesområde og sine virkninger – almengyldig retsakt, der udbygger eller ændrer ikke-væsentlige bestemmelser – medens begrebet

³ EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23. Konsolideret udgave, som ændret ved afgørelse 2006/512/EF, offentliggjort i EUT C 255 af 21.10.2006, s. 4.

⁴ EUT L 200 af 22.7.2006, s. 11.

gennemførelsesretsakt, der slet ikke beskrives, følger af begrundelsen for disse retsakters eksistens – behovet for ensartede gennemførelsesbetingelser. Denne forskel skyldes, at de beføjelser, der tillægges Kommissionen ved hver af de to bestemmelser, er af meget forskellig art og rækkevidde.

Når Kommissionen tillægges beføjelse til at vedtage delegerede retsakter, jf. artikel 290, bemyndiges den til at udbygge eller ændre lovgiverens arbejde. Det er altid valgfrit, om der skal ske en sådan delegation, og når lovgiveren delegerer sine egne beføjelser til Kommissionen, er det ud fra et ønske om effektivitet. Ved den ordning, der er indført ved artikel 291, varetager Kommissionen ingen opgaver af lovgivende karakter. Dens beføjelser er udelukkende af udøvende art. Medlemsstaterne er "naturligvis" ansvarlige for gennemførelsen af Unionens bindende retsakter, men, så snart det er nødvendigt med ensartede gennemførelsesbetingelser, skal Kommissionen gøre brug af sin udøvende magt. Dens indgriben er ikke frivillig, men obligatorisk, når betingelserne i artikel 291 er opfyldt.

Endelig vil det være hensigtsmæssigt at understrege, at det forhold, at de af Kommissionen vedtagne retsakter er af almengyldig karakter, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til, at ordningen med delegerede retsakter skal anvendes frem for ordningen med gennemførelsesretsakter. Artikel 291 giver nemlig også Kommissionen mulighed for at vedtage almengyldige gennemførelsesretsakter. Med henblik på at sikre en ensartet gennemførelse af en bindende EU-retsakt kan Kommissionen nemlig benytte såvel individuelle foranstaltninger som retsakter af almengyldig karakter. Til gengæld fremgår det klart af ordlyden af artikel 290, at Kommissionen aldrig vil kunne vedtage en delegeret retsakt med henblik på en foranstaltning af individuel karakter.

2.3. Kriterier for anvendelse af artikel 290

Det er lovgiveren og kun lovgiveren, der skal anvende de kriterier, der er fastlagt i artikel 290, idet det skal præciseres, at disse kriterier er kumulative. Det er ikke blot et krav, at retsaken skal være almengyldig, men også at den skal udbygge eller ændre visse ikke-væsentlige bestemmelser i den lovgivningsmæssige retsakt. Hvis en af disse to betingelser ikke er opfyldt, er det udelukket at anvende artikel 290.

Kommissionen har ikke til hensigt at foretage nogen abstrakt fortolkning af disse kriterier; den meget brede vifte af mulige foranstaltninger i en given situation udelukker på forhånd ethvert forsøg på at foretage en klassificering. Kommissionen vil dog gerne fremsætte to bemærkninger.

For det første er det Kommissionens opfattelse, at den nye traktats forfattere ved at benytte ordet "ændre" har villet dække de tænkelige situationer, hvor Kommissionen bemyndiges til formelt at kunne ændre en basisretsakt. En sådan formel ændring kan vedrøre teksten i en eller flere artikler eller teksten i et bilag, som juridisk set er en integreret del af den lovgivningsmæssige retsakt. Det er uden større betydning, at bilaget indeholder rent tekniske foranstaltninger; så snart Kommissionen tillægges beføjelse til at ændre et bilag med almengyldige foranstaltninger, er det derfor ordningen med delegerede retsakter, der skal anvendes.

Desuden vil Kommissionen gerne understrege vigtigheden af ordet "udbygge", hvis betydning og rækkevidde, sammenlignet med ordet "ændre", er mindre entydige.

Kommissionen mener, at lovgiveren ved afgørelsen af, om en foranstaltning "udbygger" basisretsakten, må vurdere, om den fremtidige foranstaltning konkret tilføjer nye ikke-væsentlige normer, som ændrer den lovgivningsmæssige retsakts rammer ved at overlade Kommissionen visse skønsmålinger. I bekræftende fald kan det antages, at foranstaltningen "udbygger" basisretsakten. Modsat bør foranstaltninger, som kun har til formål at lade de eksisterende bestemmelser i basisretsakten få virkning, ikke anses for at være udbyggende foranstaltninger.

Lovgiveren kan regulere et aktionsområde fuldt ud og i den forbindelse overlade det til Kommissionen at sørge for en harmoniseret anvendelse af bestemmelserne gennem vedtagelse af gennemførelsesretsakter; lovgiveren kan også vælge kun at regulere det pågældende område delvist og således overlade det til Kommissionen at udbygge bestemmelserne ved delegerede retsakter.

3. AFGRÆNSNING AF DELEGEREDE BEFØJELSER

Når lovgiveren tillægger Kommissionen beføjelser, skal den afgrænse udøvelsen heraf i den lovgivningsmæssige retsakt. Ved den nye traktats artikel 290, stk. 1, andet afsnit, pålægges det lovgiveren udtrykkeligt at afgrænse delegationens formål, indhold, omfang og varighed. Denne bestemmelse fastlægger således to typer afgrænsning af den delegerede beføjelse: indholdsmæssige begrænsninger og tidsmæssige begrænsninger.

3.1. Indholdsmæssige begrænsninger

Delegationen af beføjelser skal være klar, præcis og detaljeret. Lovgiveren fastlægger de mål, som vedtagelsen af de delegerede retsakter skal gøre det muligt at nå, og i givet fald de grænser, som ikke må overskrides ved disse retsakter.

Hvis man således tænker sig at lovgiveren ønsker at give Kommissionen beføjelse til at ændre bilaget til en forordning, bør lovgiveren f.eks. præcisere, at Kommissionen ved en delegeret retsakt kan ændre det pågældende bilag helt eller delvist, hvis visse betingelser er opfyldt – opnåede videnskabelige eller tekniske fremskridt, en begivenheds indtræden, en bestemt periodes forløb osv. Der vil også kunne fastsættes visse begrænsninger for Kommissionen i forbindelse med en sådan ændring af bilaget. Hvis bilaget f.eks. vedrører fastsættelsen af kvantitative værdier, kan lovgiveren pålægge Kommissionen en forpligtelse til ikke at overskride bestemte tærskler.

3.2. Tidsmæssige begrænsninger

I artikel 290 er det fastsat, at lovgiveren skal fastlægge delegationens varighed. Kommissionen mener, at en sådan forskrift ikke indfører en praksis med såkaldte udløbsklausuler ("sunset clauses"), som, hvis de er indsat i en lovgivningsmæssig retsakt, automatisk bringer de beføjelser, Kommissionen er tillagt, til ophør, og derved i praksis forpligter denne til at fremsætte et nyt lovgivningsmæssigt forslag, når den af lovgiveren fastsatte periode er udløbet. Artikel 290 kræver frem for alt, at afgrænsningen af de delegerede beføjelser skal være klar og forudsigelig; bestemmelsen kræver derimod ikke, at Kommissionen skal pålægges strenge tidsfrister. Lovgiveren bør kunne finde en rimelig balance mellem nødvendigheden af at afgrænse de delegerede beføjelser og behovet for at sikre kontinuitet i vedtagelsen af de retsakter, der er af afgørende betydning for gennemførelsen af EU's politikker. At tvinge Kommissionen til med regelmæssige intervaller

at forelægge nye lovgivningsforslag ville være i strid med målene om effektivitet og hurtighed, som netop begrunder anvendelsen af de delegerede retsakter.

Kommissionen finder, at det vil være at foretrække, at institutionernes opgave ikke besværliggøres yderligere gennem indførelsen af en bindende ordning med uholdbare delegationer af beføjelser. Delegationerne af beføjelser bør derfor som udgangspunkt være tidsbegrænsede. En sådan praksis vil i øvrigt være i fuldstændig overensstemmelse med den nuværende situation. Erfaringen har nemlig vist, at lovgiveren normalt ikke ønsker at tidsbegrænse de beføjelser, der tillægges Kommissionen, selv ikke når denne får til opgave at træffe foranstaltninger af nærmest lovgivende karakter.

Det betyder dog ikke, at delegationerne af beføjelser bør være urokkelige. I så henseende er det vigtigt at minde om, at lovgiveren i medfør af artikel 290, stk. 2, litra a), har mulighed for i basisretsakten at indsatte en bestemmelse om, at delegationen kan tilbagekaldes. Juridisk set vil en tilbagekaldelse have nøjagtigt de samme virkninger som en udløbsklausul; i begge tilfælde bringes de beføjelser, der er tillagt Kommissionen, til ophør med det resultat, at denne, hvis den finder det nyttigt og nødvendigt, derefter kan fremlægge et lovgivningsforslag. Det betyder, at hvis lovgiveren på visse områder finder det nødvendigt at undgå, at delegationen af beføjelser tager form af et permanent mandat, kan han forbeholde sig ret til at tilbagekalde den, hvilket i øvrigt kan vise sig at være en mere fleksibel fremgangsmåde end en udløbsklausul.

Det betyder ikke, at en tilbagekaldelsesret som sådan udelukkende skal ses som en "substitut" for udløbsklausuler. En tilbagekaldelsesret kan også opfylde andre mål, hvilket der senere redegøres for (se nedenfor, punkt 5.2). Men det skal fastslås, at lovgiveren med denne ret råder over et instrument, hvis virkning er sammenlignelig med virkningen af en udløbsklausul.

I særlige tilfælde kunne det dog være hensigtsmæssigt for lovgiveren at fastsætte en præcis udløbsfrist for delegationen af beføjelser. Under sådanne omstændigheder, og for at institutionerne ikke skal være nødt til at anvende lovgivningsproceduren for at forlænge en delegation af beføjelser, bør der indføres en ordning med stiltiende videreførelse på grundlag af en af Kommissionen udarbejdet rapport, naturligvis med det forbehold, at lovgiveren har mulighed for at forhindre en sådan automatisk videreførelse.

4. PROCEDUREN FOR VEDTAGELSE AF DELEGEREDE RETSAKTER

4.1. Kommissionens autonomi

Artikel 290 indeholder ingen bestemmelse, der direkte eller indirekte omhandler proceduren for vedtagelse af delegerede retsakter. Kommissionen skal som den, der har fået tillagt beføjelser af lovgiveren, vedtage de retsakter, der er nødvendige for at nå de mål, der er fastlagt i basisretsakten.

Artikel 290, stk. 1, om afgrænsningen af de delegerede beføjelser forpligter Kommissionen til at respektere de indholdsmæssige og tidsmæssige begrænsninger af delegationen, som på en måde udgør kernen i det "mandat", som lovgiveren har givet. Dette første stykke får således betydning, allerede inden Kommissionen påbegynder forberedelsen af en delegeret retsakt.

Hvad angår artikel 290, stk. 2, om den kontrol, som lovgiveren kan udøve, så får denne bestemmelse først betydning, efter at mandatet er udført, enten ved en indskriden over for

selve delegationen, som kan tilbagekaldes, hvis lovgiveren finder, at den ikke anvendes korrekt, eller ved indskriden over for de delegerede retsakter, som der kan fremsættes indsigelser mod, når de er vedtaget, så deres ikrafttræden derved forhindres.

Derimod har ingen af disse to bestemmelser nogen indflydelse på den procedure, Kommissionen vedtager en delegeret retsakt efter. Det følger heraf, at Kommissionen på dette punkt råder over en stor autonomi.

4.2. Det forberedende arbejde inden vedtagelsen af delegerede retsakter

Kommissionen har til hensigt at gennemføre det forberedende arbejde, som den skønner nødvendigt for at sikre, dels at de delegerede retsakter ud fra et teknisk og retligt synspunkt fuldstændigt stemmer overens med de i basisretsakten fastsatte mål, dels at der ud fra et politisk og institutionelt synspunkt gøres alt for at undgå, at Europa-Parlamentet eller Rådet har grund til at fremsætte indsigelser.

Undtagen i de tilfælde, hvor dette forberedende arbejde ikke nødvendiggør nogen ny ekspertise, har Kommissionen til hensigt systematisk at høre de eksperter ved de nationale myndigheder i alle medlemsstater, som vil få til opgave at gennemføre de delegerede retsakter, når disse er vedtaget. En sådan høring vil finde sted i god tid i forvejen, så eksperterne får mulighed for at sende Kommissionen et nyttigt og effektivt bidrag. I dette øjemed vil Kommissionen kunne nedsætte ekspertgrupper⁵ eller benytte sig af allerede eksisterende grupper.

Kommissionen lægger meget stor vægt på dette arbejde, som giver mulighed for på det tekniske plan at skabe et effektivt partnerskab med eksperterne ved de nationale myndigheder. Det skal dog præciseres, at eksperterne vil have en rådgivende rolle og ikke en institutionel rolle i beslutningsprocessen. Efter høringerne vil Kommissionen underrette eksperterne om de konklusioner, den mener at måtte drage af drøftelserne, om dens umiddelbare reaktioner og om, hvad den videre agter at foretage sig..

På det særlige område for finansielle tjenesteydelser har Kommissionen i øvrigt forpligtet sig til fortsat at høre de af medlemsstaterne udpegede eksperter ved udarbejdelsen af sine forslag til delegerede retsakter i overensstemmelse med sin faste praksis (se erklæring nr. 39, som er knyttet til slutakten fra den regeringskonference, som vedtog Lissabon-traktaten⁶).

Desuden vil Kommissionen, når det viser sig nødvendigt, gennemføre alle hensigtsmæssige undersøgelser, analyser, høringer og drøftelser, og den vil gøre dette på den måde, der bedst passer til de pågældende områder, og inden for de foreskrevne frister.

Generelt har Kommissionen til hensigt at indføre et varslingsystem ("early warning"), så Europa-Parlamentet og Rådet bedre kan planlægge udøvelsen af deres beføjelser inden en frist på to måneder efter vedtagelsen af de delegerede retsakter, idet denne frist kan forlænges med en måned efter anmodning fra Europa-Parlamentet eller Rådet (jf. punkt 5.3.1). På følsomme områder vil Kommissionen i øvrigt sørge for, at Europa-Parlamentet og Rådet får supplerende oplysninger om de delegerede retsakter, den påtænker at vedtage.

⁵ Som det er tilfældet for alle ekspertgrupper, vil de relevante oplysninger vedrørende de således nedsatte grupper blive stillet til rådighed for offentligheden i registeret over ekspertgrupper.

⁶ EUT C 115 af 9.5.2008, s. 350.

5. KONTROLLEN MED DELEGEREDE RETSAKTER

5.1. Generelle betragtninger

Artikel 290, stk. 2, i den nye traktat fastlægger de to betingelser, som lovgiveren kan stille i forbindelse med en delegation af beføjelser: for det første en ret til at tilbagekalde delegationen og for det andet en ret til at "gøre indsigelse", dvs. en indsigelsesret. Medens indsigelsesretten er en "specifik indsigelse" mod en klart identificeret delegeret retsakt, fratager en tilbagekaldelse generelt og absolut Kommissionen dens delegerede beføjelser. Indsigelsesretten må således ses som det almindelige retlige kontrolmiddel, som lovgiveren kan anvende over for alle delegerede retsakter, medens tilbagekaldelse må anses at være en mere exceptionel foranstaltning, der f.eks. kan være begrundet i, at der fremkommer oplysninger, som sår tvivl om selve grundlaget for delegationen af beføjelser.

Lovgiveren er ikke forpligtet til at stille begge de to betingelser, idet disse er uafhængige af hinanden. Lovgiveren kunne således være af den opfattelse, at det ikke altid er nødvendigt at træffe bestemmelse om, at de delegerede beføjelser skal kunne tilbagekaldes, ud fra den betragtning, at retten hertil i forbindelse med retsakter henhørende under den almindelige lovgivningsprocedure ville gøre det muligt for en af de to lovgivende institutioner ensidigt at gøre en i fællesskab vedtagen retsakt virkningsløs. Tilsvarende kunne indsigelsesretten i visse tilfælde vise sig at være svær at anvende, navnlig hvis lovgiveren ønsker at give Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter med meget kort frist eller med meget korte mellemrum (se nedenfor, punkt 5.2 og 5.3.1).

Ved udøvelse af begge disse kontrolbeføjelser, der følger af traktaten, træffer Europa-Parlamentet afgørelse med et flertal af medlemmernes stemmer og Rådet med kvalificeret flertal, jf. artikel 290, stk. 2, andet afsnit.

5.2. Tilbagekaldelsesret

Tilbagekaldelsesretten kunne især være relevant i de tilfælde, hvor lovgiveren ønsker på ethvert tidspunkt at have mulighed for igen selv at overtage de beføjelser, der er tillagt Kommissionen, for at kunne tage hensyn til nye omstændigheder, som kræver en lovgivningsmæssig indgriben.

Lovgiveren kunne ligeledes ønske at have en tilbagekaldelsesret, hvis det findes overflødigt eller uhensigtsmæssigt at råde over en indsigelsesret. Det kunne navnlig være tilfældet, hvis Kommissionen skal vedtage delegerede retsakter inden for så korte frister, at lovgiveren ikke vil kunne nå at udøve sin indsigelsesret. Selv om lovgiveren på grund af de vedtagne retsakters hyppighed ikke vil kunne udøve kontrol med hver enkelt af dem, så vil lovgiveren alligevel fortsat kunne føre en overordnet kontrol med de delegerede beføjelser ved hjælp af tilbagekaldelsesretten.

Når en lovgivningsmæssig retsakt indeholder en bestemmelse om tilbagekaldelsesret, bør udøvelsen af denne betinges af en begrundelse, ligesom der forudgående bør udveksles oplysninger mellem institutionerne. Det bør også fastlægges, hvilke retsvirkninger en tilbagekaldelse har.

Det vil være rimeligt, at den institution, der ikke længere har tillid til Kommissionen, redegør for grundene hertil. Det vil have et dobbelt formål. Det vil for det første give den institution, der ikke gør brug af tilbagekaldelsesretten, mulighed for at gøre sig bekendt med grundene til,

at den anden institution har besluttet ensidigt at ændre basisretsakten. Det vil desuden have en forebyggende virkning med hensyn til udøvelsen af tilbagekaldelsesretten. Ved at redegøre for grundene til sin beslutning vil Europa-Parlamentet eller Rådet klart tilkendegive over for Kommissionen, hvad denne bør gøre eller undlade at gøre for at undgå andre fremtidige tilbagekaldelser.

Den institution, der ønsker at foretage en tilbagekaldelse, bør give underretning herom ikke blot til Kommissionen, men også til den institution, der ikke udøver tilbagekaldelsesretten. Det vil give mulighed for at indlede en interinstitutionel dialog, inden afgørelsen om tilbagekaldelse træffes. Desuden bør den institution, der tager initiativ til en tilbagekaldelse udtrykkeligt angive, hvilke delegerede beføjelser den ønsker at tilbagekalde. Der bør nemlig tages højde for det tilfælde, at Europa-Parlamentet eller Rådet kun ønsker at tilbagekalde en del af de beføjelser, der er blevet delegeret til Kommissionen. Med andre ord bør en "delvis tilbagekaldelse" være mulig.

Endelig bør virkningerne af en tilbagekaldelse udtrykkeligt fastsættes i basisretsakten. Det kan således præciseres, at en afgørelse om tilbagekaldelse bringer delegationen af beføjelser til ophør, idet det udtrykkeligt anføres, hvilke delegerede beføjelser der tilbagekaldes, men at den ikke påvirker de allerede gældende delegerede retsakter.

5.3. Indsigelsesret

Såfremt der træffes bestemmelse herom i den lovgivningsmæssige retsakt, bør indsigelsesretten være betinget af, at visse proceduremæssige krav er opfyldt. Efter at have vedtaget en delegeret retsakt, giver Kommissionen meddelelse herom til lovgiveren – samtidigt til Europa-Parlamentet og Rådet, hvis basisretsakten henhører under den almindelige lovgivningsprocedure. Dermed udløses indsigelsesretten, som har opsættende virkning, dvs. at ikrafttrædelsen af den af Kommissionen vedtagne delegerede retsakt suspenderes i en nærmere angiven periode, som er fastsat i den lovgivningsmæssige retsakt, og inden for hvilken lovgiveren har ret til at gøre indsigelse.

Desuden træffer Kommissionen de fornødne foranstaltninger for at sikre, at de delegerede retsakter offentliggøres, så snart de er vedtaget.

5.3.1. Frister

Den frist, som lovgiveren har til at gennemgå den delegerede retsakt, vil blive fastsat i basisretsakten. Lovgiveren vil frit i hvert enkelt tilfælde kunne fastsætte den periode, der skønnes nødvendig hertil. Kommissionen finder imidlertid, at det bør undgås at fastsætte meget forskellige tidsfrister for de forskellige berørte områder, medmindre der er god grund til det, fordi de foranstaltninger, der skal træffes, er af særligt hastende karakter – hvorved det er nødvendigt at fastsætte kortere frister – eller omvendt fordi de retsakter, som Kommissionen er ansvarlig for at vedtage, er yderst komplekse – hvorved det vil være hensigtsmæssigt at give længere tid til at gennemgå dem.

Indsigelsesfristen begynder at løbe fra Kommissionens meddelelse af den vedtagne delegerede retsakt på alle EU's officielle sprog.

De opnåede erfaringer med PRAC viser, at den frist på tre måneder, der normalt fastsættes for udøvelse af indsigelsesretten, er længere end nødvendig, idet Europa-Parlamentet og Rådet ofte hurtigere kan fastslå, om den pågældende retsakt kan give anledning til problemer. I de

fleste tilfælde bliver fristen på tre måneder således blot en proceduremæssig frist, som forsinker retsaktens ikrafttrædelse uden at give nogen egentlige fordele.

Kommissionen går derfor ind for en ordning, hvor indsigelsesfristen fastsættes til to måneder, men hvor den på Europa-Parlamentets eller Rådets initiativ automatisk forlænges med en måned. En sådan ordning ville gøre det muligt at øge procedurens effektivitet uden at ændre princippet om en samlet frist på tre måneder. I særlige tilfælde, hvor kompleksiteten eller følsomheden på det område, hvor Kommissionen tillægges beføjelser, indebærer, at fristen på to måneder vil være utilstrækkelig til, at Europa-Parlamentet og Rådet får mulighed for at udøve deres ret, kunne det være hensigtsmæssigt at fastsætte en frist på tre måneder.

Desuden bør der åbnes mulighed for, at de to institutioner, også inden den fastsatte frist udløber, kan beslutte at underrette Kommissionen om, at de ikke har indsigelser mod den delegerede retsakt, og derved muliggøre retsaktens øjeblikkelige ikrafttrædelse.

Det siger sig selv, at en sådan standardbestemmelse ikke vil være hensigtsmæssig på alle aktivitetsområder. Visse politikker kræver, at Kommissionen handler meget hurtigt, også selv om der ikke er tale om nødstilfælde. Under sådanne omstændigheder kunne lovgiveren opfordres til at afkorte kontrolperiodens varighed betydeligt eller til helt at give afkald på kontrolmuligheden, hvis den i øvrigt råder over en tilbagekaldelsesret (se ovenfor, punkt 5.2).

5.3.2. Begrundelse

Artikel 290 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde opregner ikke de forhold, på grundlag af hvilke lovgiveren kan fremsætte indsigelser mod en delegeret retsakt. Retten til at gøre indsigelse, som er lovgiverens almindelige retlige kontrolmiddel med hensyn til delegerede beføjelser, bør således i princippet være overladt til Europa-Parlamentets og Rådets skøn.

Den institution, der fremsætter indsigelse, bør imidlertid redegøre for de grunde, der ligger bag en sådan beslutning. Disse grunde bør der redegøres for i den afgørelse fra Rådet eller den beslutning fra Europa-Parlamentet, ved hvilken indsigelserne formelt fremsættes. En sådan praksis vil afholde Kommissionen fra at videreføre den kurs, der har fået Europa-Parlamentet eller Rådet til at fremsætte indsigelser. Hvis eksempelvis den institution, der har fremsat indsigelser, klart forklarer, at Kommissionen har overskredet grænserne for den delegerede beføjelse, vil dette give Kommissionen mulighed for om nødvendigt at anvende lovgivningsproceduren.

5.3.3. Virkningerne af indsigelser

En delegeret retsakt, som Europa-Parlamentet eller Rådet har fremsat indsigelser mod, kan ikke træde i kraft. Kommissionen har derefter mulighed for at vedtage en ny delegeret retsakt, der i givet fald indeholder ændringer, der tager hensyn til de fremsatte indsigelser, eller for at fremsætte et lovgivningsmæssigt forslag i overensstemmelse med traktaterne, hvis de fremsatte indsigelser var begrundet med en overskridelse af de delegerede beføjelser. Det er også muligt for Kommissionen helt at undlade at reagere.

5.3.4. Hasteprocedure

Kommissionen mener, at vedtagelsen og ikrafttrædelsen af en delegeret retsakt, som er omfattet af en indsigelsesret, under visse omstændigheder kan være yderst hastende. Da finanskrisen i efteråret 2008 var på sit højeste, var det således nødvendigt hurtigst muligt at

ændre visse regnskabsstandarder. Fristerne under PRAC, som fandt anvendelse i dette tilfælde, måtte afkortes betydeligt, for at foranstaltningerne kunne træffes og iværksættes så hurtigt som muligt.

Den normale udøvelse af indsigelsesretten kan således vise sig at være uforenelig med den pågældende situations hastende karakter. Det er grunden til, at Kommissionen finder, at det er meget vigtigt at indføre en hasteprocedure, som lovgiveren kan træffe bestemmelse om kan anvendes.

En sådan procedure kan udformes på flere måder. En af dem ville være at afkorte indsigelsesfristens varighed til et absolut minimum. En af Kommissionen vedtagen delegeret retsakt kunne således som følge af situationens hastende karakter f.eks. træde i kraft otte dage efter meddelelsen til Europa-Parlamentet og Rådet. Denne løsning har den fordel, at den er enkel og ikke vil ændre det traditionelle proceduremæssige sagsforløb. Den risikerer imidlertid at gøre lovgiverens indsigelsesret fuldstændig illusorisk, idet lovgiveren ville have store vanskeligheder med at fremsætte indsigelser inden for så kort tid.

Kommissionen går derfor ind for en anden løsning, der ville give mulighed for vedtagelse, ikrafttrædelse og øjeblikkelig anvendelse af en delegeret retsakt, selv om denne alligevel fortsat ville være omfattet af indsigelsesretten. Retsakten ville straks blive meddelt til lovgiveren og ville finde anvendelse, så længe Europa-Parlamentet eller Rådet, inden for en frist, der kunne fastsættes til seks uger, ikke har fremsat indsigelser. I tilfælde af, at der fremsættes indsigelser, vil den delegerede retsakt ophøre med at finde anvendelse.

6. KONKLUSION

Ved denne meddelelse er der taget hensyn til de sonderende kontakter med Europa-Parlamentets tjenestegrene og til de drøftelser, der fandt sted med Rådet i ugerne inden dens vedtagelse. Kommissionen mener, at denne meddelelse vil give de tre institutioner mulighed for at tilrettelægge overdragelsen af beføjelser i henhold til den nye traktats artikel 290 så harmonisk som muligt.

I overensstemmelse med de retningslinjer, der er redegjort for i denne meddelelse, vedlægger Kommissionen i bilaget nogle paradigmer for artikler til brug i de fremtidige lovgivningsmæssige retsakter, der tillægger Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter.

BILAG

Paradigmer

Disse paradigmer indeholder en standardformulering af de artikler i en basisretsakt, hvori lovgiveren afgrænser delegationen af beføjelser og fastsætter, under hvilke betingelser delegationen sker. Disse paradigmer skal ikke anvendes i de delegerede retsakter. Kommissionen vil imidlertid straks gøre det klart, at de delegerede retsakter vil indeholde særlige betragtninger, der redegør for grundene til, at de vedtages. Med de delegerede retsakter vil der tillige følge en begrundelse, hvori der mere detaljeret vil blive redegjort for grundlaget for retsakten, og der vil blive oplyst om Kommissionens forberedende arbejde, når det er relevant.

Betragtning

Kommissionen bør have beføjelse til at vedtage delegerede retsakter, jf. traktatens artikel 290, om [...].

Artikler, der tillægger beføjelser

(En eller flere bestemmelser i basisretsakten tillægger Kommissionen beføjelser. Disse bestemmelser skal fastsætte formålet med delegationen samt beføjelsernes indhold og anvendelsesområde, og bestemmelserne skal indeholde en henvisning til artikel A).

Artikel A

Udøvelse af de delegerede beføjelser

1. Kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage de delegerede retsakter i artikel [den eller de artikler, hvorved beføjelserne delegeres, angives] for

Alternativ 1

en ubegrænset periode.

Alternativ 2

en periode på [X] år efter ikrafttrædelsen af [...]. Kommissionen aflægger en rapport om de delegerede beføjelser senest [X] måneder inden udløbet af perioden på [X] år. Delegationen af beføjelser fornyes automatisk for perioder af samme varighed, medmindre Europa-Parlamentet eller Rådet tilbagekalder delegationen i henhold til artikel B.

2. Så snart Kommissionen har vedtaget en delegeret retsakt, underretter den Europa-Parlamentet og Rådet samtidigt herom.

3. Beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter tillægges Kommissionen på de i artikel [B][og][C] anførte betingelser. [I særligt hastende tilfælde finder artikel D anvendelse.]⁷.

Artikel B

Tilbagekaldelse af delegationen

1. Delegationen af beføjelser i artikel [den eller de artikler, hvorved beføjelserne delegeres, angives] kan tilbagekaldes af Europa-Parlamentet eller Rådet.
2. Hvis en institution indleder en intern procedure for at beslutte, om den ønsker at tilbagekalde delegationen af beføjelser, giver den den anden lovgiver og Kommissionen meddelelse herom senest en måned, inden den træffer endelig afgørelse, og oplyser samtidig, hvilke delegerede beføjelser der eventuelt vil blive tilbagekaldt, samt begrundelsen herfor.
3. Afgørelsen om tilbagekaldelse bringer delegationen af de beføjelser, der er angivet i den pågældende afgørelse, til ophør. Den får virkning straks eller på et senere tidspunkt, hvis dette er angivet i afgørelsen. Afgørelsen er uden virkning for gyldigheden af de delegerede retsakter, der allerede er i kraft. Afgørelsen offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel C

Indsigelser mod delegerede retsakter

1. Europa-Parlamentet og Rådet kan gøre indsigelse mod en delegeret retsakt

Alternativ 1

inden to måneder fra underretningen herom. Fristen forlænges med en måned på foranledning af Europa-Parlamentet eller Rådet.

Alternativ 2

inden tre måneder fra underretningen.

2. Hvis hverken Europa-Parlamentet eller Rådet har rejst indsigelse mod den delegerede retsakt ved fristens udløb, eller hvis Europa-Parlamentet og Rådet inden fristens udløb begge har meddelt Kommissionen, at de har besluttet ikke at gøre indsigelse, træder den delegerede retsakt i kraft på den dato, der er fastsat i dens bestemmelser.

⁷ Dette sidste punktum indsættes kun i de basisretsakter, der indeholder bestemmelser om en hasteprocedure.

3. Hvis Europa-Parlamentet eller Rådet gør indsigelse mod den delegerede retsakt, træder retsakten ikke i kraft. Den institution, der gør indsigelse mod den delegerede retsakt, anfører begrundelsen herfor.

Artikel D

Hasteprocedure⁸

1. En delegeret retsakt, der er vedtaget efter hasteproceduren, træder i kraft straks og finder anvendelse så længe, der ikke er gjort indsigelse mod den i henhold til stk. 2. I underretningen af Europa-Parlamentet og Rådet om retsakten skal der anføres en begrundelse for anvendelse af hasteproceduren.
2. Europa-Parlamentet og Rådet kan gøre indsigelse mod den delegerede retsakt inden [seks måneder] efter underretningen. I så fald ophører retsakten med at finde anvendelse. Den institution, der gør indsigelse mod den delegerede retsakt, anfører begrundelsen herfor.

⁸ De bestemmelser, der henviser til denne artikel, skal tydeligt nævne "særligt hastende tilfælde" eller "situationens hastende karakter".