

ORIGINALEKSEMPLAR
UDENRIGSMINISTERIET
DEPARTEMENTET FOR UDENRIGSØKONOMI
Markedsafdelingen

Markedsudvalg

bil. 28

Markedsudvalg

bil. 28

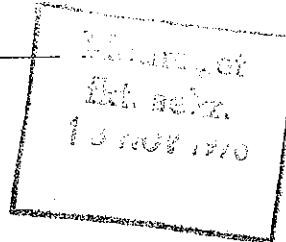
Folketingssekretariatet.

18 NOV. 1976

STORMGADE 10
1470 KØBENHAVN K.
TELEFON. (01) 12 28 25

60x1 BILAG M.1. NR. 400.C.2-0
(BEDES ANFØRT VED BESVARELSE)

18. november 1976



./.

Til fordeling blandt medlemmerne af folketingets
markedsudvalg og disses stedfortrædere fremsendes
hoslagt i 60 eksemplarer genpart af et indlæg, som
fra dansk side er afgivet over for EF-domstolen
vedrørende foreneligheden mellem Rom-traktaten og
en påtænkt aftale om etablering af et fond i for-
bindelse med oplægning af flodbåde, der sejler på
Rhinen og Mosel.

P.M.V.
E.B.


BØRGE MELANDER

UDENRIGSMINISTERIET
DEPARTEMENTET FOR UDENRIGSØKONOMI
Markedsafdelingen

Til medlemmerne af
folketingets markedsudvalg
og disses stedfortrædere

STORMGADE 10
1470 KØBENHAVN K.
TELEFON. (01) 1248 25

1 BILAG M.1 NR. 400.C.2-0
(BØDES ANFØRT VED BESVARELSE)

DATE 18. november 1976.

Til brug for mødet i folketingets markedsudvalg den 19. november følger hoslagt genpart af et indlæg, som fra dansk side er afgivet over for EF-domstolen vedrørende foreneligheden mellem Rom-traktaten og en påtænkt aftale om etablering af et fond i forbindelse med oplægning af flodbåde, der sejler på Rhinen og Mosel.

E. W. Nilsen

1.

Den danske regerings indlæg til De europæiske Fælles-
skabers Domstol i anledning af Kommissionens begæring
om en udtalelse i sag nr. 1/76.

1. I henhold til EØF-traktatens artikel 228, stk. 1, andet afsnit, og artikel 107 i Domstolens procesreglement har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber den 10. september 1976 forelagt Domstolen en begæring om en udtalelse om, hvorvidt et udkast til "Aftale om oprettelse af en europæisk oplægningsfond for flod- og kanalskibsfart" med tilhørende bilag indeholdende en vedtægt for fonden er foreneligt med bestemmelserne i traktaten.

Som Kommissionen nærmere har redegjort for i begæringen, er det foreliggende aftaleudkast udarbejdet af Kommissionen i overensstemmelse med Rådets beslutning af 28. december 1972 og efter forhandling med delegerationer fra 6 medlemsstater (Belgien, Tyskland, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Det forenede Kongerige) samt en delegation repræsenterende Den schweiziske Forbundsrepublik.

Under forhandlingerne i rådsregi har den danske delegation lagt vægt på, at aftalen for Danmark er af ringe praktisk betydning, hvorimod den for andre medlemsstater er af stor betydning, men har samtidig tilkendegivet at den ikke uden videre kan acceptere aftalen som et gyldigt præcedens for indgåelse af fremtidige aftaler, hvor efter der skal oprettes organer med deltagelse fra tredjelande, således at disse organer kan træffe beslutnin-

ger, der finder umiddelbar anvendelse i medlemsstaterne.

I begæringen til Domstolen om en udtalelse har Kommissionen imidlertid som begrundelse for forelæggelsen bl.a. gjort gældende, at den i aftaleudkastet forudsætte delegation af kompetence til organer, der er uafhængige af de fælles institutioner, er en nyskabelse, der vil kunne skabe præcedens for eventuelle andre senere aftaler (side 5).

På denne baggrund har den danske regering fundet det rigtigst at afgive et indlæg i henhold til procesreglementets artikel 107, stk. 1, for nærmere at redegøre for de retlige synspunkter, der ligger til grund for det standpunkt, som den danske delegation under forhandlingerne om aftaleudkastet har givet udtryk for.

2. Som Kommissionen i begæringen til Domstolen med rette har fremhævet "...findes der i den til den påtænkte aftale knyttede vedtagne bestemmelser om et institutionelt apparat, som set i forhold til fællesskabsretten er baseret på nye og originale ideer, som afviger betydeligt fra de traditionelle former, hvorunder Fællesskabet hidtil har udøvet sine beføjelser udadtil". (side 4). Ordningen vil således indebære, at administrationen af et betydningsfuldt område indenfor transportsektoren, der er omfattet af bestemmelserne i traktatens artikel 74 og 75, henlægges til organer, der principielt er uafhængige af Fællesskabets institutioner. Hertil kommer yderligere, at de pågældende organer påtænkes tillagt beføjelser til at træffe generelle og konkrete beslutninger, som umid-

delbart er gældende i Fællesskabets retsorden, herunder i de enkelte medlemsstater.

Efter den danske regerings opfattelse må det principielt give anledning til tvivl, i hvilket omfang EØF-traktaten kan antages at afgive den fornødne hjemmel for gennemførelsen af kompetenceoverladelser af den nævnte karakter til organer, der ikke på sædvanlig måde indgår i Fællesskabernes institutionelle apparat. Det standpunkt som man fra dansk side under forhandlingerne har givet udtryk for, er begrundet i den opfattelse, at adgangen til at foretage sådanne kompetenceoverladelser efter det eksisterende retsgrundlag i traktaten i hvert fald må være af begrænset rækkevidde og at de kun kan anses for forsvarlige efter en konkret bedømmelse i hvert enkelt tilfælde.

I det følgende vil den danske regering redegøre nærmere for sine synspunkter vedrørende retsgrundlaget for de påtænkte kompetenceoverladelser i aftaleudkastet. Dette spørgsmål er i Kommissionens begæring til Domstolen navnlig berørt side 6-13. De andre retlige spørgsmål vedrørende aftaleudkastets forhold til traktaten, der er omtalt i begæringen, vil derimod ikke blive behandlet i dette indlæg.

3. Om retsgrundlaget for indgåelsen af aftalen på Fællesskabets vegne har Kommissionen i underafsnit I (begæringen side 6 ff.) navnlig henvist til bestemmelserne i traktatens artikel 74 og 75, hvorefter det påhviler Fællesskaberne at gennemføre en fælles transportpolitik. Efter Kommissionens opfattelse kunne den påtænkte ordning

uden tvivl selvstændigt være indført ved hjælp af en forordning udstedt på grundlag af traktatens artikel 75. Under henvisning til, at Domstolen i sin dom af 31. marts 1971 i sag 22/70 har fastslået, at artikel 75 tillægger Fællesskabet kompetence til med tredjelands at afslutte aftaler med henblik på gennemførelse af den fælles transportpolitik, finder Kommissionen det utvivlsomt, at der heller intet er til hinder for at indføre den påtænkte ordning ved hjælp af en konvention. Sammenfattende bemærker Kommissionen herom (side 8):

" - at den påtænkte aftale, for Fællesskabets vedkommende, kan afsluttes af Rådet på Fællesskabets vegne ved en forordning, der bør være baseret på traktatens artikel 75 og vedtaget efter den i artiklen foreskrevne fremgangsmåde...."

Kommissionen har dog herudover rejst spørgsmål om, hvorvidt det er foreneligt med traktatens bestemmelser vedrørende institutionerne, at Fællesskabet giver organer, der er uafhængige af de fælles institutioner, beføjelse til at træffe generelle beslutninger, som gælder umiddelbart i Fællesskabets retsorden uden obligatorisk mellemkomst fra Fællesskabets institutioner som sådanne. Efter Kommissionens opfattelse må dette spørgsmål besvares bekræftende,

" - i den udstrækning, hvori det drejer sig om en tildeling af nøje afgrænsede forvaltningsmæssige beføjelser, og denne tildeling udgør en nødvendig konsekvens af de eksterne beføjelser, der er tillagt Fællesskabet, og som dette skal kunne udøve i sin helhed på de samme vilkår og efter de samme retningslinier som de medlemsstater,

hvem disse beføjelser er blevet frataget for at blive overført til Fællesskabet;

- og under forudsætning af, at den ledsages af alle de fællesskabsbestemmelser, som er nødvendige for at sikre, at Fællesskabets institutioner tager del i forvaltningen af de organer, som tillægges besluttende myndighed efter sådanne retningslinier og med sådanne garantier, at det er muligt for dem at varetage hensynet til den fælles politik, som de har til opgave at gennemføre, og som den omhandlede aftale er et led i." (side 10).

Kommissionens synspunkter er nærmere uddybet i underafsnit II (begæringen side 10-13) hvortil henvises.

4. Bestemmelsen i traktatens artikel 75 udgør som anført af Kommissionen utvivlsomt det fornødne retlige grundlag for Fællesskabet til at indføre en reguleringsordning med henblik på at sanere markedet for godstransport ad indre vandveje. Det forhold at udfærdigelsen af de materielle regler i aftaleudkastet således har klar hjemmel i traktaten er imidlertid efter den danske regerings opfattelse ikke uden videre ensbetydende med, at henlæggelsen af beføjelserne efter aftaleudkastet til andre organer end Rådet og Kommissionen kan anses for berettiget. At den nævnte traktatbestemmelse som antaget af Domstolen ved dommen af 31. marts 1971 i sag 22/70 må fortolkes således, at den under visse betingelser tillægger Fællesskabet traktatkompetence, ses heller ikke i sig selv at være afgørende herfor. Den danske regering må være af den opfattelse, at retsgrundlaget for den påtænkte delegationsordning er et spørgsmål, som må undersøges selvstændigt.

Det er uopstrideligt, at bestemmelsen i traktatens artikel 75 ikke indeholder nogen udtrykkelig hjemmel for

Fællesskabet til at henlægge beføjelserne med hensyn til transportpolitikken til andre organer end de fælles institutioner. En sådan delegationsadgang følger heller ikke udtrykkeligt af andre bestemmelser i traktaten. Den almindelige delegationsadgang efter artikel 155 giver således kun Rådet mulighed for at bemyndige Kommissionen til at udfærdige gennemførelsesforanstaltninger, dvs. ikke til at træffe principielle beslutninger af politisk karakter ligesom delegationer heller ikke i øvrigt må forrykke fællesskabsstrukturen og den institutionelle ligevægt, jfr. herved Domstolens dom af 17. december 1970 i sag 25/70 (Bind XVI side 1161 ff.).

Dette forhold er imidlertid ikke ensbetydende med, at Fællesskabet uden for de udtrykkeligt hjemlede tilfælde må anses for afskåret fra at gennemføre delegationsordninger, som findes nødvendige af hensyn til virkeliggørelsen af traktatens målsætninger.

Domstolen har således ved dommen af 29. november 1956 i sag 8/55 i relation til EKSF-traktaten udtalt:

"Der Gerichtshof hält, ohne sich dabei an eine extensive Auslegung zu begeben, die Anwendung einer sowohl im Völkerrecht als auch im innerstaatlichen Recht allgemein anerkannten Auslegungsregel für zulässig, wonach die Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages oder eines Gesetzes zugleich diejenigen Vorschriften beinhalten, bei deren Fehlen sie sinnlos wären oder nicht in vernünftiger und zweckmässiger Weise zur Anwendung gelangen könnten." (Bind II 1955-56 side 312), jfr. herved også dommen af 15. juli 1960 i sag 20/59 (Bind VI side 708).

Det er antagelig ud fra samme synspunkt, at Domstolen i den ovenfor nævnte dom af 31. marts 1971 i sag 22/70 har lagt til grund, at bestemmelsen i EØF-traktatens artikel 75 må fortolkes således, at den under visse betingelser tillægger Fællesskabet en traktatkompetence indenfor transportpolitikken. Også i andre tilfælde har Domstolen antaget, at dette "effektivitetsprincip" ("effet utile") indebærer, at de beføjelser, der ved traktaten udtrykkeligt er tillagt Fællesskabet, må fortolkes således, at de muliggør udøvelsen af sådanne beføjelser, der er en nødvendig forudsætning for en hensigtsmæssig løsning af de opgaver, der påhviler Fællesskabet at varetage.

Spørgsmålet om hvorvidt bestemmelsen i EØF-traktatens artikel 75 indeholder fornøden hjemmel til at gennemføre en delegationsordning som den i aftaleudkastet forudsete, må efter den danske regerings opfattelse ligeledes bedømmes ud fra den nævnte almindelige fortolkningsgrundsætning.^{x)}

Det anførte indebærer ikke, at der gælder nogen ubegrænset delegationsadgang, men delegation kan kun anses for retlig forsvarlig i det omfang, den efter en konkret bedømmelse i det enkelte tilfælde må anses for nødvendig af hensyn til udførelsen af de opgaver, der påhviler det

x) Dette er da også i overensstemmelse med almindelig international organisationsret, hvor det antages, at en organisation kan oprette subsidiære organer i det omfang, det er nødvendigt for gennemførelsen af den grundlæggende traktat, jfr. herved navnlig Den internationale Domstols responsum af 13. juli 1954, Recueil 1954, side 47 ff.

pågældende internationale organ.

Der kan være anledning til at fremhæve, at Kommissionen ikke synes at være uenig heri, men tværtimod kan anser den foreliggende delegation af kompetence for forenelig med traktaten i det omfang den "... er en nødvendig følge af udøvelsen af de beføjelser udadtil, som er tillagt Fællesskabet med henblik på iværksættelsen af en fælles politik", jfr. begæringen side 5 sammenholdt med side 10 ("... udgør en nødvendig konsekvens af de eksterne beføjelser ...") og side 11 ("... nødvendige for en effektiv forvaltning af den påtænkte ordning, som ikke kan forenes med de traditionelle regler indenfor folkeretten").

Den danske regering finder det imidlertid væsentligt at understrege, at bedømmelsen af delegationens nødvendighed ikke alene kan foretages med udgangspunkt i de behov, der generelt må antages at gøre sig gældende indenfor det pågældende sagsområde. Efter den danske regerings opfattelse kan en delegations lovlighed i tilfælde, hvor der ikke i traktaten er udtrykkelig hjemmel hertil, således ikke bedømmes løsrevet fra den konkret påtænkte ordning, men dennes nærmere udformning og karakter i øvrigt må nødvendigvis tages i betragtning. Som momenter der bør tillægges væsentlig betydning ved en sådan konkret behovsbedømmelse kan der navnlig være anledning til at fremhæve henholdsvis karakteren af den myndighed, hvortil beføjelser overlades og karakteren af de beføjelser, der overlades.

5. Om betydningen af de nævnte momenter skal den danske regering nærmere anføre følgende:

- 7 -

a. Karakteren af den myndighed, hvortil beføjelser overlades.

Det er såvel indenfor den internationale organisationsret som i national ret almindelig anerkendt, at det ved bedømmelsen af en delegations forsvarlighed er af væsentlig betydning, om den delegerende myndighed har mulighed for effektivt at udøve kontrol- og tilsynsfunktioner overfor den myndighed, hvortil beføjelser er overført.

Dette synspunkt finder utvivlsomt ligeledes anvendelse ved den retlige bedømmelse af delegation af beføjelser, der efter traktaterne tilkommer Fællesskabets institutioner, jfr. herved navnlig Domstolens afgørelser af 13. juni 1958 i sagerne 9/56 og 10/56 vedrørende lovligheden af delegationer fra den Høje Myndighed til visse af stålindustrien oprettede organer. Domstolen afviste vel ikke ganske enhver delegationsmulighed i forhold til private institutioner, men udtalte bl.a., at det måtte gælde klart afgrænsede, eksekutive beføjelser, hvis udøvelse er undergivet en skarp kontrol i henhold til objektive kriterier fastsat af den delegerende myndighed.

I det omfang delegation herefter overhovedet er mulig i forhold til organer, der ikke er tilknyttet Fællesskabets institutionelle system, må der i hvert fald antages at gælde et proportionalitetsprincip, hvorefter kravene til delegationens nødvendighed som forudsætning for dens lovlighed, skærpes i takt med graden af den uafhængighed, der tilkommer den myndighed, hvortil kompetenceoverladelsen sker. Der kan herved være anledning til at understrege, at spørgsmålet om uafhængighed ikke alene bør sættes i relation til muligheden for løbende at kon-

trollere udøvelse af de overladte beføjelser, men også vedrører adgangen til at bringe delegationsforholdet til ophør. I det omfang overladelsen af beføjelser beror på en folkeretlig bindende aftale, må dette forhold i sig selv betinge strenge krav til nødvendigheden af at etablere delegationsforholdet.

Der kan i denne forbindelse være anledning til yderligere at pege på, at delegation af beføjelser fra fælleskabsorganer, hvis beslutninger kan indbringes for Domstolen, til organer, der ikke er undergivet samme judicielle kontrol, ligeledes må give anledning til væsentlige betænkeligheder, jfr. herved også Kommissionens begæring side 13.

b. Karakteren af de overladte beføjelser.

1^o. Som Kommissionen med rette har peget på i begæringen til Domstolen er det utvivlsomt ikke beføjelser af enhver karakter, der vil kunne overlades til andre organer end efter traktaten kompetente. Kommissionen lægger således ved bedømmelsen af det foreliggende aftaleudkast forenelighed med traktaten vægt på, at de delegerede beføjelser "... ikke tager sigte på fastlæggelsen af en politik, der først skal udformes, men alene tager sigte på gennemførelsesforanstaltninger, der er nøje afgrænsede med hensyn til deres rækkevidde ..." (side 11), jfr. herved også i relation til traktatens artikel 155 Domstolens dom af 17. december 1970 i sag 25/70 (ovenfor side 6).

Den danske regering kan tiltræde, at der må gælde en sådan begrænsning i delegationsadgangen, men finder det væsentligt at understrege, at dens rækkevidde - i hvert fald i de tilfælde, hvor delegationsadgangen ikke har udtrykkelig hjemmel - ikke kan fastlægges løs-

revet fra de øvrige elementer i den konkret påtænkte delegationsordning, herunder navnlig beskaffenheden af det organ, hvortil beføjelser overlades.

Ved de ovenfor side 9 nævnte domme af 13. juni 1958 i sagerne 9/56 og 10/56 har Domstolen lagt til grund, at overdragelse af en diskretionær beføjelse til andre myndigheder end til dem, der er blevet oprettet ved traktaten for indenfor rammerne af deres respektive kompetenceområder at sikre og kontrollere uøvelsen heraf, må ansees for ulovlig, idet dette indebærer en forstyrrelse af den ligevægt mellem organernes beføjelser, som er karakteristisk for Fællesskabets institutionelle opbygning.

2^o. Også det forhold at de beføjelser, der er spørgsmål om at delegeres, vedrører udstedelse af generelle eller konkrete beslutninger, der er umiddelbart anvendelige indenfor Fællesskabets retsorden, og herunder i de enkelte medlemsstater, må efter den danske regerings opfattelse indgå med væsentlig vægt ved den samlede bedømmelse af den påtænkte delegationsordnings lovlighed.

Kommissionen bemærker i begæringen til Domstolen alene mere almindeligt herom:

"Det ville være en selvmodsigelse, som kunne skabe institutionel konflikt og juridisk usikkerhed på den ene side at anerkende, at traktaten har frataget medlemsstaterne visse eksterne beføjelser for at overføre dem til Fællesskabet, og på den anden side at hævde, at omfanget af eller retningslinierne for uøvelsen af disse beføjelser skulle være begrænsede for Fællesskabets vedkommende. Når traktaten tillægger Fællesskabet eksterne beføjelser, må dette nødvendigvis være berettiget til at udøve disse beføjel-

ser på de samme vilkår og efter ligeså vidt retningslinier som de, der gjaldt for de eksterne beføjelser for de medlemsstater, hvem de er blevet frataget;" (side 11).

Der kan heroverfor være anledning til at pege på, at det i de fleste medlemsstater har været anset for rigtigst at tilvejebringe udtrykkelig forfatningsmæssig hjemmel til at overlade internationale organisationer beføjelser til at handle med umiddelbar retsvirkning indenfor det nationale retssystem. Sådanne "soveranitetssafgivelser" er med andre ord ikke uden videre blevet anset for omfattet af den almindelige udenrigspolitiske beføjelse, herunder kompetencen til at indgå traktater, der tilkommer de forfatningsmæssige organer i de enkelte medlemsstater. På denne baggrund må den danske regering være af den opfattelse, at overdragelse fra Fællesskabet til andre internationale organisationer af beføjelser til at handle med umiddelbar retsvirkning indenfor de nationale retssystemer i mangel af et tilsvarende klart retsgrundlag i Fællesskabets retsorden, i hvert fald kun kan ske i meget begrænset omfang og kun i tilfælde, hvor det efter en konkret bedømmelse må erkendes, at de i EØF-traktaten opstillede målsætninger ikke på anden måde kan realiseres tilfredsstillende.

6. Med dette indlæg har det som indledningsvis anført allerede været hensigten mere generelt at pege på de retlige synspunkter, som efter den danske regerings opfattelse bør være afgørende for delegationsordningers tilladelighed i tilfælde, hvor EØF-traktaten ikke indeholder nogen

udtrykkelig hjemme) hertil. Regeringen finder derimod ikke at burde fretkomme med sin vurdering af, hvilket udfald disse synspunkter i den konkrete sag bør føre til. Den danske regering har derfor heller ikke fundet at burde udtale sig om, hvilke betingelser og forudsætninger der i den foreliggende sammenhæng på grundlag af de ovenfor nævnte generelle synspunkter må opstilles for i givet fald at anse aftaleudkastet for foreneligt med traktaten.

