



---

*Plenarhandling*

---

**A8-0323/2018**

15.10.2018

**\*\*\***

## **REKOMMENDATION**

om förslaget till rådets förordning om ändring av rådets förordning (EU) nr 216/2013 om elektroniskt offentliggörande av Europeiska unionens officiella tidning  
(14463/2017 – C8-0412/2018 – 2017/0039(APP))

Utskottet för rättsliga frågor

Föredragande: Pavel Svoboda

***Teckenförklaring***

- \* Samrådsförfarande
- \*\*\* Godkännandeförfarande
- \*\*\*I Ordinarie lagstiftningsförfarande (första behandlingen)
- \*\*\*II Ordinarie lagstiftningsförfarande (andra behandlingen)
- \*\*\*III Ordinarie lagstiftningsförfarande (tredje behandlingen)

(Det angivna förfarandet baseras på den rättsliga grund som angetts i förslaget till akt.)

## INNEHÅLL

	<b>Sida</b>
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION .....	5
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR RÄTTSLIGA FRÅGOR ÖVER DEN RÄTTSLIGA GRUNDEN .....	6
ÄRENDETS GÅNG I DET ANSVARIGA UTSKOTTET.....	13
SLUTOMRÖSTNING MED NAMNUPPROP I DET ANSVARIGA UTSKOTTET .....	14



## FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

**om förslaget till rådets förordning om ändring av rådets förordning (EU) nr 216/2013 om elektroniskt offentliggörande av Europeiska unionens officiella tidning (14463/2017 – C8-0412/2018 – 2017/0039(APP))**

**(Särskilt lagstiftningsförfarande – godkännande)**

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av förslaget till rådets förordning (14463/2017),
  - med beaktande av den begäran om godkännande som rådet har lagt fram i enlighet med artikel 352 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (C8-0412/2018),
  - med beaktande av yttrandet från utskottet för rättsliga frågor över den föreslagna rättsliga grunden,
  - med beaktande av artikel 99.1 och 99.4 och artikel 39 i arbetsordningen,
  - med beaktande av rekommendationen från utskottet för rättsliga frågor (A8-0323/2018).
1. Europaparlamentet godkänner förslaget till rådets förordning.
  2. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända parlamentets ståndpunkt till rådet, kommissionen och de nationella parlamenten.

# YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR RÄTTSLIGA FRÅGOR ÖVER DEN RÄTTSLIGA GRUNDEN

11.9.2017

Pavel Svoboda  
Ordförande  
Utskottet för rättsliga frågor  
BRYSSEL

Ärende: Yttrande över den rättsliga grunden för förslaget till rådets förordning om ändring av rådets förordning (EU) nr 216/2013 om elektroniskt offentliggörande av Europeiska unionens officiella tidning (COM(2017)0087 – 2017/0039(APP))

Till ordföranden

Vid utskottssammanträdet den 19–20 juli 2017 beslutade utskottet för rättsliga frågor i enlighet med artikel 39.3 i arbetsordningen att på eget initiativ kontrollera giltigheten och lämpligheten hos den rättsliga grunden för ovannämnda kommissionsförslag.

Vid utskottssammanträdet den 7 september 2017 behandlade utskottet detta ärende.

## **I – Bakgrund**

*Europeiska unionens officiella tidning* (nedan kallad EUT) är det organ i vilket Europeiska unionens lagstiftning och övriga akter offentliggörs. Fram till 2014 var det endast den tryckta utgåvan av EUT som ansågs vara giltig och rättsligt bindande. Den elektroniska versionen, som hade varit tillgänglig på internet sedan 1998, betraktades endast som ett informationsverktyg utan någon rättslig verkan.

I målet *Skoma-Lux*<sup>1</sup> fastslog domstolen att unionens rättsakter inte kan tillämpas mot enskilda om de inte offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* i vederbörlig ordning och att detta sätt att göra lagstiftningen tillgänglig på internet inte kan jämföras med att i vederbörlig ordning offentliggöra lagstiftningen i *Europeiska unionens officiella tidning*, med hänsyn till att det saknas bestämmelser om detta i unionsrätten.

För att råda bot på denna situation och ge alla möjlighet att använda sig av den elektroniska utgåvan av EUT som den officiella, giltiga, uppdaterade och fullständiga versionen ändrades genom förordning (EU) nr 216/2013<sup>2</sup> den tidigare praxis från och med 2014 så att den elektroniska versionen skulle vara giltig och ha rättslig verkan. Den tryckta versionen skulle däremot endast offentliggöras och ha rättslig verkan när Publikationsbyråns

<sup>1</sup> Domstolens dom av den 11 december 2007, *Skoma-Lux*, i mål C-161/06, ECLI:EU:C:2007:773, punkt 48.

<sup>2</sup> Rådets förordning (EU) nr 216/2013 om elektroniskt offentliggörande av Europeiska unionens officiella tidning (EUT L 69, 13.3.2013, s. 1).

informationssystem inte var operativt till följd av en störning.

Det finns ingen uttrycklig rättslig grund i fördragen som föreskriver ett lagstiftningsförfarande för frågor om offentliggörande av rättsakter i EUT. Artiklarna 287 och 297 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) innehåller ändå krav på att rättsakter ska offentliggöras i EUT. Förordning (EU) nr 216/2013 grundades därför på artikel 352 i EUF-fördraget, den så kallade flexibilitetsklausulen, som endast får användas om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta.

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 krävs parlamentets godkännande för att flexibilitetsklausulen i artikel 352 i EUF-fördraget ska få tillämpas. Ett sådant godkännande gavs när förordning (EU) nr 216/2013 antogs, eftersom ändringen från den tryckta till den elektroniska versionen ansågs vara av rent teknisk karaktär och inte omfattade några potentiella politiska valmöjligheter som parlamentet i sin egenskap av medlagstiftare behövde göra några uttalanden om. Dessutom ville man att förordningen skulle träda i kraft så snart som möjligt.<sup>1</sup>

Syftet med det nuvarande förslaget till ändring av förordning (EU) nr 216/2013 är att uppdatera förfarandet för autentisering av den elektroniska versionen av EUT mot bakgrund av att den gällande EU-lagstiftningen om elektroniska signaturer har uppdaterats sedan förordningen antogs. Den lagstiftningen antogs i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet på grundval av artikel 114 i EUF-fördraget om harmoniseringsåtgärder på den inre marknaden.

Frågan är därför om detta förslag till ändring bör grunda sig på flexibilitetsklausulen i artikel 352 i EUF-fördraget eller på den rättsliga grunden för harmonisering i artikel 114 i EUF-fördraget, eller på båda.

## **II – Relevanta fördragsartiklar**

Följande artikel i EUF-fördraget angavs som den rättsliga grunden i kommissionens förslag (kursiveringar och understrykningar tillagda):

### ***Artikel 352***

(f.d. artikel 308 i EG-fördraget)

*1. Om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta, ska rådet med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, anta lämpliga bestämmelser. Om bestämmelserna i fråga antas av rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, ska det också besluta med enhällighet, på förslag av*

---

<sup>1</sup> Se motiveringen till utkastet till rekommendation från utskottet för rättsliga frågor av den 14 mars 2012 i förfarande 2011/0070(APP).

*kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande.*

*2. Kommissionen ska vid det förfarande för kontroll av subsidiaritetsprincipen som avses i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen uppmärksamma nationella parlament på de förslag som grundar sig på den här artikeln.*

*3. De åtgärder som grundar sig på denna artikel får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar i de fall där fördragen utesluter en sådan harmonisering.*

*4. Denna artikel får inte ligga till grund för att uppnå mål som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och varje akt som antas i enlighet med denna artikel ska respektera de begränsningar som fastställs i artikel 40 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen.*

Artikel 114 i EUF-fördraget har följande lydelse (understrykningar och kursiveringar tillagda):

#### **Artikel 114**

(f.d. artikel 95 i EG-fördraget)

*1. Om inte annat föreskrivs i fördragen ska följande bestämmelser tillämpas för att nå de mål som anges i artikel 26. Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.*

[...]

Artiklarna 287 och 297 i EUF-fördraget har följande lydelse (understrykningar och kursiveringar tillagda):

#### **Artikel 287**

(f.d. artikel 248 i EG-fördraget)

*1. Revisionsrätten ska granska räkenskaperna över unionens samtliga inkomster och utgifter. Den ska också granska räkenskaperna över samtliga inkomster och utgifter för varje organ eller byrå som unionen har upprättat, såvida inte den rättsakt varigenom organet eller byrån upprättats utesluter en sådan granskning.*

*Revisionsrätten ska till Europaparlamentet och rådet avge en förklaring om räkenskapernas tillförlitlighet och de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet, vilken ska offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning. Denna förklaring får kompletteras med särskilda bedömningar av varje större område i unionens verksamhet.*



[...]

4. Revisionsrätten ska upprätta en årsrapport efter utgången av varje budgetår. Rapporten ska överlämnas till unionens övriga institutioner och tillsammans med institutionernas svar på revisionsrättens iakttagelser offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning.

[...]

### **Artikel 297**

(f.d. artikel 254 i EG-fördraget)

1. Lagstiftningsakter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska undertecknas av Europaparlamentets ordförande och rådets ordförande.

Lagstiftningsakter som antas i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande ska undertecknas av ordföranden för den institution som har antagit dem.

Lagstiftningsakterna ska offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning. De ska träda i kraft den dag som anges i akterna eller, om det inte anges någon dag, den tjugonde dagen efter offentliggörandet.

2. Icke-lagstiftningsakter som antas i form av förordningar, direktiv och sådana beslut som inte anger till vem eller vilka de riktar sig ska undertecknas av ordföranden för den institution som har antagit dem.

Förordningar och direktiv som riktar sig till samtliga medlemsstater samt sådana beslut som inte anger till vem eller vilka de riktar sig ska offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning. De ska träda i kraft den dag som anges i akterna eller, om det inte anges någon dag, den tjugonde dagen efter offentliggörandet.

Övriga direktiv samt sådana beslut som anger till vem eller vilka de riktar sig ska delges den eller dem som de riktar sig till och får verkan genom denna delgivning.

### **III – Rättspraxis om rättsliga grunder**

Enligt domstolens fasta rättspraxis ska ”valet av rättslig grund för en rättsakt inom gemenskapen [...] ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll”<sup>1</sup>. Val av felaktig rättslig grund kan därför motivera att den berörda rättsakten ogiltigförklaras.

---

<sup>1</sup> Mål C-45/86, kommissionen mot rådet (Allmänna tullförmåner), REG 1987, s. 1439, punkt 5; mål C-440/05, kommissionen mot rådet, REG 2007, s. I-9097; mål C-411/06, kommissionen mot parlamentet och rådet, REG 2009, s. I-7585.

I detta sammanhang är en institutions önskan om ett mer aktivt deltagande vid antagandet av en viss åtgärd irrelevant för fastställandet av den korrekta rättsliga grunden, och irrelevant är också frågan om under vilka omständigheter en åtgärd antagits eller vilket arbete som utförts i andra avseenden inom ramen för verksamhet som omfattas av en viss åtgärd<sup>1</sup>.

När det gäller dubbla rättsliga grunder måste det fastställas om förslaget antingen

1. har två avsikter eller två beståndsdelar, och en av dessa kan identifieras som den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdel, medan den andra endast är av underordnad betydelse, eller
2. samtidigt har flera avsikter eller flera beståndsdelar vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas och den ena inte är sekundär och indirekt i förhållande till den andra.

Enligt domstolens rättspraxis måste rättsakten i det förra fallet grundas på en enda rättslig grund, nämligen den som krävs enligt den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdel, och i det senare fallet på de olika motsvarande rättsliga grunderna<sup>2</sup>.

#### **IV – Den föreslagna förordningens syfte och innehåll**

Syftet med förslaget är att uppdatera förfarandet för autentisering av den elektroniska versionen av EUT med hjälp av en elektronisk signatur. Direktiv 1999/93/EG om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer<sup>3</sup> innehöll bestämmelser om användning av kvalificerade certifikat för sådana signaturer. Det direktivet har nu upphävts och ersatts av förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden<sup>4</sup>, varigenom det blivit möjligt att äkthetsintyga en handling med hjälp av en avancerad elektronisk stämpel.

Enligt kommissionen skulle användningen av en sådan avancerad elektronisk stämpel göra det möjligt att automatisera den elektroniska signaturen och snabba upp utgivningen EUT i databasen EUR-Lex, eftersom användning av en elektronisk stämpel i stället för en signatur skulle innebära en rättslig skillnad. När en signatur används intygas äktheten nämligen av en namngiven fysisk person, medan när en stämpel används skapas stämpeln av en juridisk person utan någon upplysning om vem hos den juridiska personen som tar ansvar för att handlingen är äkta.

Förslaget består av endast två artiklar: den första ändrar artikel 2.1 i förordning (EU) nr 216/2013 mot bakgrund av ovanstående och den andra är en standardartikel om dagen för ikraftträdande.

#### **V – Fastställande av lämplig rättslig grund**

För det första bör det noteras att eftersom syftet med förslaget är att uppdatera förordning

---

<sup>1</sup> Mål C-269/97, kommissionen mot rådet, REG 2000, s. I-2257, punkt 44.

<sup>2</sup> Se det ovannämnda målet C-411/06, punkterna 46–47.

<sup>3</sup> EGT L 13, 19.1.2000, s. 12.

<sup>4</sup> EUT L 257, 28.8.2014, s. 73.

(EU) nr 216/2013 för att ta hänsyn till den tekniska och rättsliga utveckling som har ägt rum sedan den trädde i kraft 2014 i syfte att göra offentliggörandet av EUT effektivare, omfattar detta ärende inga potentiella politiska valmöjligheter. Förslaget är därför av rent teknisk karaktär.

Mot bakgrund av ovannämnda rättspraxis från domstolen och med hänsyn till att parlamentet gav sitt godkännande till antagandet av förordning (EU) nr 216/2013 genom tillämpning av flexibilitetsklausulen i artikel 352 i EUF-fördraget, innebär det faktum att detta förslag till ändring motiverades med de tekniska förändringar som uppstått när det gäller elektroniska signaturer till följd av förordning (EU) nr 910/2014, som antogs på grundval av artikel 114 i EUF-fördraget, inte att den rättsliga grunden för förordning (EU) nr 216/2013 ändras.

Det bör också noteras att parlamentet när det gav sitt godkännande till antagandet av förordning (EU) nr 216/2013 uteslöt att den kunde ha antagits i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet på grundval av teorin om så kallad implicit befogenhet. Detta motiverades med att teorin hade blivit föråldrad genom de många fördragsändringar och ändringar av beslutsförfarandena som gjorts under de nästan 60 år som gått sedan rådets beslut om att inrätta EUT antogs 1958 på grundval av denna teori<sup>1</sup>.

Dessutom ska flexibilitetsklausulen bara tillämpas om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta. Skyldigheten att offentliggöra rättsakter i en officiell tidning framgår av artiklarna 287 och 297 i EUF-fördraget. Det faktum att artikel 114 i EUF-fördraget föreskriver att det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska tillämpas är emellertid inte relevant i detta sammanhang eftersom det inte avser en sådan publikation utan harmonisering på den inre marknaden, vilket är relevant för förordning (EU) nr 910/2014 om elektroniska signaturer men inte för förordning (EU) nr 216/2013 om offentliggörande av EUT.

Förslaget kan därför inte antas enbart på grundval av artikel 114 i EUF-fördraget, utan måste antas på grundval av flexibilitetsklausulen i artikel 352 i EUF-fördraget.

Frågan blir då om artikel 114 i EUF-fördraget i stället bör ingå i den rättsliga grunden för förslaget tillsammans med artikel 352 i EUF-fördraget. Enligt fast rättspraxis ska ett förslag ha en enda rättslig grund om det har två avsikter eller två beståndsdelar, och en av dessa kan identifieras som den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdel, medan den andra endast är av underordnad betydelse. I det här fallet framgår det att den huvudsakliga avsikten med förslaget är offentliggörande av EUT och att bestämmelserna om elektronisk signatur från förordning (EU) nr 910/2014 under alla omständigheter är underordnade.

Förslaget bör därför grunda sig på artikel 352 i EUF-fördraget.

Det bör ändå noteras att tillämpningen av flexibilitetsklausulen är tungrodd och kan vara tidskrävande – inte minst eftersom den är avsedd att användas sparsamt och endast i undantagsfall, att parlamentet bara kan säga ja eller nej utan att vara direkt delaktigt i utarbetandet av den slutliga texten och att vissa medlemsstater kräver nationell parlamentarisk

---

<sup>1</sup> Se motiveringen till utkastet till rekommendation från utskottet för rättsliga frågor av den 14 mars 2012 i förfarande 2011/0070(APP).

kontroll för dess tillämpning. Dessutom kan framtida teknisk utveckling inom robotteknik och automatisering göra det nödvändigt att anta bestämmelser om offentliggörandet av EUT och Publikationsbyråns verksamhet som omfattar grundläggande politiska valmöjligheter. Man bör därför överväga att vid framtida översyner av fördragen införa en uttrycklig rättslig grund för antagandet av åtgärder som rör sådant offentliggörande och sådan verksamhet genom tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

## **VI – Slutsats**

Mot bakgrund av ovanstående analys utgör artikel 352 i EUF-fördraget den lämpliga rättsliga grunden för förslaget.

## **VII – Rekommendation**

Vid utskottssammanträdet den 7 september 2017 antog utskottet för rättsliga frågor enhälligt<sup>1</sup> följande rekommendation: En skrivelse bör skickas till talmannen med en rekommendation om att informera rådet och kommissionen om de eventuella problem som kan uppstå om man föreslår mer omfattande ändringar av förordning (EU) nr 216/2013 mot bakgrund av tekniska framsteg i framtiden, och om detta kan motivera att man inom ramen för kommande regeringskonferenser om ändring av fördragen inför en ny, uttrycklig rättslig grund som hänvisar till det ordinarie lagstiftningsförfarandet i frågor som rör offentliggörandet av EUT och Publikationsbyråns verksamhet.

Med vänlig hälsning

Pavel Svoboda

---

<sup>1</sup> Följande ledamöter var närvarande vid slutomröstningen: Jean-Marie Cavada (tillförordnad ordförande och föredragande av yttrande), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (vice ordförande), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Chrysogonos, Sergio Gaetano Cofferati, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Julia Reda, Evelyn Regner, Axel Voss, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka, Gabriel Mato, Andrey Novakov (suppleant för Rosa Estaràs Ferragut, Emil Radev i enlighet med artikel 200.2 i arbetsordningen).

## ÄRENDETS GÅNG I DET ANSVARIGA UTSKOTTET

<b>Titel</b>	Elektroniskt offentliggörande av Europeiska unionens officiella tidning	
<b>Referensnummer</b>	14463/2017 – C8-0412/2018 – COM(2017)0087 – 2017/0039(APP)	
<b>Framläggande för parlamentet / begäran om godkännande</b>	18.9.2018	
<b>Ansvarigt utskott</b> Tillkännagivande i kammaren	JURI 1.10.2018	
<b>Föredragande</b> Utnämning	Pavel Svoboda 28.2.2017	
<b>Bestridande av den rättsliga grunden</b> JURI:s yttrande	JURI 7.9.2017	
<b>Behandling i utskott</b>	19.6.2017	10.10.2018
<b>Antagande</b>	10.10.2018	
<b>Slutomröstning: resultat</b>	+: 21 –: 0 0: 0	
<b>Slutomröstning: närvarande ledamöter</b>	Max Andersson, Joëlle Bergeron, Jean-Marie Cavada, Kostas Chrysogonos, Mady Delvaux, Rosa Estaràs Ferragut, Enrico Gasbarra, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Heidi Hautala, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Pavel Svoboda, József Szájer, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka	
<b>Slutomröstning: närvarande suppleanter</b>	Geoffroy Didier, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Angelika Niebler, Virginie Rozière, Tiemo Wölken	
<b>Ingivande</b>	15.10.2018	

## SLUTOMRÖSTNING MED NAMNUPPROP I DET ANSVARIGA UTSKOTTET

21	+
ALDE	Jean-Marie Cavada, António Marinho e Pinto
ECR	Angel Dzhambazki
EFDD	Joëlle Bergeron
ENF	Gilles Lebreton
GUE/NGL	Kostas Chrysogonos
PPE	Geoffroy Didier, Angelika Niebler, Pavel Svoboda, József Szájer, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka
S&D	Mady Delvaux, Enrico Gasbarra, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Virginie Rozière, Tiemo Wölken
VERTS/ALE	Max Andersson, Pascal Durand, Heidi Hautala

0	-

0	0

Teckenförklaring:

+ : Ja-röster

- : Nej-röster

0 : Nedlagda röster