Retsudvalget
Formanden

20.3.2014

Vital Moreira
Formand for
Udvalget om International Handel
BRUXELLES

Om: Udtalelse om retsgrundlaget for forslag til Rådets afgørelse om indgåelse på vegne af Den Europæiske Union og dens medlemsstater af protokollen til aftalen om samarbejde og om toldunion mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Republikken San Marino på den anden side vedrørende Republikken Kroatiens deltagelse som kontraherende part efter dens tiltrædelse af Den Europæiske Union

Med skrivelse af 20. februar 2014 bad De i henhold til forretningsordenens artikel 37 Retsudvalget om en udtalelse om det af Kommissionens valgte retsgrundlag for forslaget, navnlig hvad angår tilføjelse af artikel 352 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) som retsgrundlag.

Kommissionen har fremsat forslaget til Rådets afgørelse om indgåelse om indgåelse på vegne af Den Europæiske Union og dens medlemsstater af protokollen til aftalen om samarbejde og om toldunion mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Republikken San Marino på den anden side vedrørende Republikken Kroatiens deltagelse som kontraherende part efter dens tiltrædelse af Den Europæiske Union (COM(2013)0568) på grundlag af artikel 207 og 352 i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 6, litra a), og artikel 218, stk. 8, andet afsnit, og forelagt det Europa-Parlamentet med henblik på godkendelse.

Kontekst

Formålet med aftalen[1] mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken San Marino (som daterer sig tilbage til 1991) er at oprette "en toldunion mellem de to parter" og "fremme et altomfattende samarbejde mellem parterne med henblik på at bidrage til Republikken San Marinos økonomiske og sociale udvikling og medvirke til at styrke forbindelserne mellem de to parter" (artikel 1 i aftalen).

Efter et forslag fra Kommissionen fra 1991, vedtog Rådet i 2002[2] en afgørelse om indgåelse af aftalen og en protokol hertil, efter udvidelsen i1995. Yderligere rådsafgørelser blev vedtaget i 2005[3] og 2007[4] for at tilpasse aftalen til udvidelserne i 2004 og 2007. Retsgrundlaget for alle tre afgørelser bestod af artikel 133 og 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, sammenholdt med artikel 300, stk. 2, andet punktum, og artikel 300, stk. 3, første afsnit, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Med henblik på Kroatiens deltagelse efter landets tiltrædelse af EU i den pågældende aftale fremsatte Kommissionen den 2. august 2013 et forslag til Rådets afgørelse om indgåelse af en protokol om Kroatiens deltagelse i aftalen. Forslaget til afgørelse er baseret på artikel 207 og 352 i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 6, litra a), og artikel 218, stk. 8, andet afsnit, i TEUF.

Det omhandlede retsgrundlag

1. Forslagets retsgrundlag
Forslaget er baseret på artikel 207 og 352 i TEUF, der har følgende ordlyd:

"Artikel 207
1. Den fælles handelspolitik bygger på ensartede principper, navnlig for så vidt angår toldændringer, indgåelse af told- og handelsaftaler vedrørende handel med varer og tjenesteydelser, handelsrelaterede aspekter af intellektuel ejendomsret, direkte udenlandske investeringer, gennemførelse af ensartethed i liberaliseringsforanstaltninger, eksportpolitik og handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, herunder foranstaltninger mod dumping og subsidieordninger. Den fælles handelspolitik føres inden for rammerne af principperne og målene for Unionens optræden udadtil.

---

[1] Aftale om samarbejde og om toldunion mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken San Marino, EFT L 84, 28.3.2002, p. 43.
[2] Rådets afgørelse af 28. februar 2002 om indgåelse af aftalen om samarbejde og toldunion mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken San Marino og af protokollen til nævnte aftale som følge af udvidelsen med virkning fra 1. januar 1995 (EFT L 84, 28.3.2002, s. 41).
[3] Rådets afgørelse 2005/663/EF om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs og dets medlemsstaters vegne af en protokol til aftalen om samarbejde og om toldunion mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken San Marino vedrørende Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks deltagelse som kontraherende parter som følge af deres tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT L 251, 27.9.2005, s. 1).
[4] Rådets afgørelse 2007/810/EF af 19. november 2007 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs og dets medlemsstaters vegne af en protokol til aftalen om samarbejde og om toldunion mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken San Marino vedrørende Republikken Bulgariens og Rumæniens deltagelse som kontraherende parter som følge af deres tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT L 325, 11.12.2007, s. 83).

2. Europa-Parlamentet og Rådet vedtager ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure foranstaltninger til fastlæggelse af rammerne for gennemførelsen af den fælles handelspolitik.
3. Skal der føres forhandlinger om og indgås aftaler med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer, finder artikel 218 anvendelse, jf. dog de særlige bestemmelser i nærværende artikel."

"Artikel 352
Såfremt en handling fra Unionens side forekommer påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne, for at nå et af målene heri, og disse ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, vedtager Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse passende bestemmelser hertil. Hvis de pågældende bestemmelser vedtages af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure, træffer dette ligeledes afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse."

Artikel 218 i TEUF indeholder bestemmelser om forhandlingen og indgåelsen af internationale aftaler. Stk. 6, litra a), heri har følgende ordlyd:

"6. Rådet vedtager på forslag af forhandleren en afgørelse om indgåelse af aftalen. Medmindre aftalen udelukkende vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, vedtager Rådet afgørelsen om indgåelse af aftalen
a) efter godkendelse fra Europa-Parlamentet i følgende tilfælde:
[...]
v) aftaler, som dækker områder, hvor den almindelige lovgivningsprocedure eller, når der kræves godkendelse af Europa-Parlamentet, den særlige lovgivningsprocedure finder anvendelse. [...]"

Artikel 218, stk. 8, i TEUF, som der også henvises til i retsgrundlaget for forslaget til Rådets afgørelse, omhandler afstemningsreglerne i Rådet.

2. Foreslået ændring af retsgrundlag
INTA har anmodet om udtalelse fra Retsudvalget om, hvorvidt artikel 352 i TEUF bør indgå i retsgrundlaget.

Da INTA har været i tvivl herom, har det allerede ved skrivelse af 27. november 2013 anmodet Kommissionen om afklaring for så vidt angår valget af retsgrundlag. Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik bekræftede i sit svar af 20. december 2013 retsgrundlaget, herunder både artikel 207 og artikel 352 i TEUF, primært med den begrundelse, at både den oprindelige indgåelse af aftalen og tilpasningerne til de tidligere udvidelser havde været baseret på forgængerbestemmelserne artikel 133 og 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, hvor førstnævnte omhandler toldaspektet og sidstnævnte samarbejdet og det sociale aspekt i aftalen. En gennemgang af retsgrundlaget ville gå ud over rammerne for den nuværende øvelse, som kun havde til hensigt at tilpasse aftalen til Kroatiens tiltrædelse.

INTA også havde anmodet om udtalelse om spørgsmålet fra Juridisk Tjeneste, der i et notat af 6. februar 2014 forklarede, at artikel 352 i TEUF ikke burde indgå i retsgrundlaget for den

pågældende rådsafgørelse, eftersom Lissabontraktaten indeholder et specifikt retsgrundlag for økonomisk samarbejde med tredjelande i artikel 212 i TEUF. Den Juridiske Tjeneste konkluderer, at artikel 207 og 212 i TEUF bør være retsgrundlaget for Rådets afgørelse.

Artikel 212 TEUF har følgende ordlyd:
"1. Med forbehold af de øvrige bestemmelser i traktaterne, især i artikel 208-211, iværksætter Unionen samarbejdsforanstaltninger med andre tredjelande end udviklingslande på det økonomiske, finansielle og tekniske område, herunder bistandsforanstaltninger især på det finansielle område. Disse foranstaltninger skal være i overensstemmelse med Unionens udviklingspolitik og gennemføres inden for rammerne af principperne og målene for Unionens optræden udadtil. Unionens og medlemsstaternes aktiviteter supplerer og styrker gensidigt hinanden.
2. Europa-Parlamentet og Rådet fastsætter efter den almindelige lovgivningsprocedure de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre stk. 1. [...]"

På denne baggrund oplyser INTA Retsudvalget, at den har besluttet at anfægte retsgrundlaget for forslaget, og anmoder om en udtalelse om relevansen af retsgrundlaget i henhold til forretningsordenens artikel 37.

Analyse

1. Principper opstillet af Domstolen

Visse principper fremgår af Domstolens retspraksis, hvad angår valg af retsgrundlag. For det første har valget af rette hjemmel forfatningsretlig betydning, hvad angår konsekvenserne af retsgrundlaget for den materielle kompetence og proceduren[1]. For det andet skal hver institution i henhold til artikel 13, stk. 2, i TEU handle inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved traktaten[2]. For det tredje fremgår det af Domstolens praksis, at "valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol"[3]. Endelig gælder det med hensyn til flere retsgrundlag, at hvis en gennemgang af en EU-retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led[4]. På den anden side, hvis der med en foranstaltning samtidig forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til et andet, skal en sådan foranstaltning være baseret på de forskellige relevante traktatbestemmelser[5].

[1] Udtalelse 2/00 Carthagna-protokollen, Sml. 2001-I, s. 9713, præmis 5; Sag C-370/07 Kommissionen mod Rådet, Sml. 2009-I, s. 8917, præmis 46-49; udtalelse 1/08, almindelig overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS), Sml. 2009 I, s. 11129, præmis 110.
[2] Sag C-403/05, Parlamentet mod Kommissionen, Sml. 2007 I, s. 9045, præmis 49, og den deri nævnte retspraksis.
[3] Se senest dommen i sag C-411/06, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. 2009 I, s. 7585.
[4] Sag C-42/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. 1999-I, s. 868, præmis 39-40; sag C-36/98, Spanien mod Rådet, Sml. 2001 I, s. 779, præmis 59; og sag C-211/01, Kommission mod Rådet, Sml. 2003 I, s. 8913, præmis 39.
[5] Sag C-165/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1988, s. 5545, præmis 11, og sag C-178/03 Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. 2006 I, s. 107, præmis 43-56.

2. Foranstaltningens formål og indhold

Eftersom formålet med den pågældende beslutning var undertegnelsen og indgåelsen af den relevante protokol på vegne af Unionen for at tilpasse aftalen til Kroatiens tiltrædelse, bør denne beslutning undersøges i forbindelse med denne aftale[1].
Som nævnt ovenfor er formålet med denne aftale at oprette en toldunion og fremme et altomfattende samarbejde mellem parterne med henblik på at bidrage til Republikken San Marinos økonomiske og sociale udvikling.

I afsnit I i aftalen oprettes en toldunion, dvs. en told-og handelsaftale mellem San Marino og Den Europæiske Union, herunder oprettelse af et frihandelsområde, og anvendelsen af fælles (EU) regler i forhold til tredjelande. Afsnit II i aftalen har overskriften "Samarbejde" og har til formål at "styrke de eksisterende forbindelser" (artikel 14) på visse prioriterede områder, nemlig i industri- og servicesektoren (artikel 15), på området for beskyttelse og forbedring af miljøet (artikel 16), i turistsektoren (artikel 17), og så vidt angår kommunikation, information og på det kulturelle område (artikel 18). Afsnit III har overskriften "Bestemmelser på det sociale område" og giver fri bevægelighed for arbejdstagere mellem EU og San Marino og gensidig ikke-forskelsbehandling af arbejdstagere.

3. Det relevante retsgrundlag

Det synes ubestridt, at det relevante retsgrundlag for spørgsmål vedrørende toldunionen (afsnit I) er artikel 207 i TEUF (tidligere artikel 133 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab), der giver mulighed for at vedtage foranstaltninger til fastlæggelse af rammerne for gennemførelsen af den fælles handelspolitik.

De dele af aftalen, der er indeholdt i afsnit II og III, falder ikke ind under the fælles handelspolitik, da de vedrører samarbejde på andre områder end handel og arbejdstageres frie bevægelighed. I overensstemmelse med den ovennævnte retspraksis kan anvendelse af et yderligere retsgrundlag være nødvendigt, hvis disse forskellige bestanddele har lige så stor vægt som den handelspolitiske del. Af definitionen af aftalens formål (artikel 1 opregner de forskellige formål uden nogen vægtning) eller fra udarbejdelsen af bestemmelserne i aftalen som sådan kan det ikke udledes, at toldunionen udgør en fremherskende del. Det er derfor nødvendigt at anvende et yderligere retsgrundlag.

Kommissionen forslår, at artikel 352 i TEUF skal anvendes som yderligere retsgrundlag. I henhold til Domstolen faste praksis kan artikel 352 dog kun anvendes, hvis ingen anden traktatbestemmelse giver Unionen den fornødne kompetence[2]. Det specifikke retsgrundlag, der kan være relevant i denne forbindelse, er artikel 212 i TEUF.

Artikel 212 i TEUF omhandler "samarbejdsforanstaltninger med andre tredjelande end udviklingslande på det økonomiske, finansielle og tekniske område"[3]. De foranstaltninger, der

[1] Jf. Generaladvokat B i sit forslag til afgørelse af 30. januar 2014 i sag C-658/11, præmis 38.
[2] Sag 45/86 Kommissionen mod Rådet [1987] ECR 1493, punkt 13; Sag C-436/03, Europa-Parlamentet mod Rådet (2006), Sml. I, s. 3733, præmis 36-46; sag C-166/06 Parlamentet mod Rådet [2009] ECR I-7135, punkt 40-41.
[3] Det er værd at nævne, at et retsgrundlag for disse økonomiske, finansielle og tekniske samarbejdsforanstaltninger blev indført ved Nicetraktaten (tidligere artikel 181a i EF-traktaten) og tjente siden som et retsgrundlag for en hel række foranstaltninger, som tidligere blev vedtaget i henhold til artikel 308 i EF-traktaten (nu artikel 352 i TEUF), eventuelt i kombination med artikel 133 i EF-traktaten (nu artikel 207 i

er omhandlet i aftalens afsnit II, og som vedrører samarbejde i forskellige sektorer, må klart betragtes som sådanne samarbejdsforanstaltninger i henhold til artikel 212 i TEUF.

Hvad angår de foranstaltninger om arbejdstageres frie bevægelighed, der er indeholdt i aftalens afsnit III, har Den Juridiske Tjeneste i sit notat af 6. februar 2014 rejst spørgsmålet om, hvorvidt artikel 45 i TEUF om arbejdskraftens frie bevægelighed bør føjes til retsgrundlaget[1] men konkluderer, at det kan hævdes, at dette aspekt af aftalen også er omfattet af det økonomiske samarbejde omhandlet i artikel 212 i TEUF.

Yderligere to aspekter bekræfter, at artikel 212 i TEUF fuldt ud dækker de omhandlede foranstaltninger. For det første er det sociale aspekt afspejlet i definitionen af formålet med aftalen (artikel 1) i tæt forbindelse med den økonomiske udvikling. Den frie bevægelighed og ikke-forskelsbehandling af arbejdstagere nævnes ikke specifikt. For det andet er der grund til at fortolke rækkevidden af samarbejdspolitikken bredt, eftersom Domstolen har fastslået, at når rækkevidden af Unionens udviklingspolitik i modsætning til medlemsstaternes kompetencer skal fastlægges, skal "de foranstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen, [...] kunne omfatte forskellige særlige områder"[2]. Det kan – især i betragtning af, at foranstaltningerne i samarbejdspolitikken skal være i overensstemmelse med udviklingspolitikken i henhold til artikel 212 TEUF – med god grund anføres, at en sådan bred tilgang også vil gælde for samarbejdet med tredjelande. De forskellige områder ville i dette tilfælde omfatte den frie bevægelighed og ikke-forskelsbehandling af arbejdstagere. Med hensyn til afsnit III i aftalen, forekommer det derfor ikke være nødvendigt at anvende yderligere hjemmel, det være sig en bestemmelse om fri bevægelighed for arbejdstagere, som f.eks. artikel 45 i TEUF[3], eller eventuelt en bestemmelse om vedtagelse af foranstaltninger inden for bestemte områder af den fælles indvandringspolitik, som f.eks. artikel 79 i TEUF[4]. I betragtning af, at artikel 212 i TEUF allerede fuldt ud dækker de pågældende foranstaltninger, er det uden betydning, om sådanne foranstaltninger måtte betegnes som henhørende under indvandringspolitik eller snarere under en ekstern dimension af den frie bevægelighed af arbejdstagere.

Alt i alt bør retsgrundlaget for Rådets afgørelse vedrørende tilpasningen af den pågældende aftale til Kroatiens tiltrædelse være artikel 207 og 212 i TEUF. Eftersom alle aspekter af aftalen kan være omfattet af specifikke retsgrundlag, der er fastsat i traktaten, er der ingen grund til at anvende artikel 352 i TEUF. Enhver henvisning til tidligere aftaler og deres retsgrundlag - hvilket Kommissionen gør i skrivelse af 20. december 2013 - må betragtes som

---

TEUF). Lissabontraktaten tilpassede den procedure, der skulle anvendes (tidligere høring af Parlamentet, nu den almindelige lovgivningsprocedure), til proceduren, der allerede gælder for udviklingsforanstaltninger for at afhjælpe den bemærkelsesværdige situation, at inddragelsen af Europa-Parlamentet afhang af graden af udvikling af det berørte tredjeland.

[1] Punkt 26 i Den Juridiske Tjenestes notat af 6. februar 2014.

[2] Sag C-268/94 Den Portugisiske Republik mod Rådet og Europa-Parlamentet, Sml. 1996-I, præmis 37-39.

[3] Artikel 45, stk. 1, i TEUF: "Arbejdskraftens frie bevægelighed sikres inden for Unionen." Artikel 46 i TEUF indeholder bestemmelser om vedtagelse af visse foranstaltninger af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure.

[4] Artikel 79, stk. 1, i TEUF: "Unionen udformer en fælles indvandringspolitik med henblik på at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme i alle faser, en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne, samt forebyggelse og øget bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel". Artikel 2 i TEUF indeholder bestemmelser om vedtagelse af visse foranstaltninger af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure.

forældet eftersom vedtagelsen af den pågældende afgørelse skal baseres på traktater, der er gældende i dag.

Denne konklusion er i overensstemmelse med konklusion, som Den Juridiske Tjeneste drager i sit notat af 6. februar 2014. Den Juridiske Tjeneste anbefaler, at Rådet anmodes om at ændre retsgrundlaget.

4. Proceduremæssige aspekter

Det er værd at nævne, at ændringen i retsgrundlaget ikke medfører en ændring i Parlamentets inddragelse i denne sag. Både et retsgrundlag bestående af artikel 207 og 352 i TEUF, som foreslået af Kommissionen, og et retsgrundlag bestående af artikel 207 og 212 i TEUF som foreslået af Juridisk Tjeneste og i den foreliggende udtalelse, vil i forbindelse med indgåelsen af en international aftale i henhold til artikel 218 TEUF, udløse anvendelsen artikel 218, stk. 6, litra a), punkt v), i TEUF, som kræver godkendelse fra Europa-Parlamentet.

For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at der vil være en forskel mellem de to retsgrundlag med hensyn til afstemningen i Rådet: Artikel 207 og 352 i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 6, litra a), punkt v), og artikel 218, stk. 8, andet afsnit, i TEUF, vil kræve enstemmighed i Rådet, hvorimod artikel 207 og 212 i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 6, litra a), punkt v), og artikel 218, stk. 8, første afsnit, vil kræve, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Under alle omstændigheder er det klart, at princippet om kompetencetildeling, der er fastsat i artikel 5 i TEU som et af de grundlæggende principper i EU, kræver en klar og præcis definition af den bestemmelse i traktaterne, der tildeler Unionen den relevante kompetence.

Anbefalinger fra Retsudvalget

Retsudvalget behandlede ovennævnte spørgsmål på sit møde den 19. marts 2014. På dette møde besluttede det derfor med enstemmighed[1] at anbefale, at det relevante retsgrundlag for forslaget til den pågældende afgørelse bør være artikel 207 og 212 i TEUF. Retsudvalget tilsluttede sig endvidere Den Juridiske Tjeneste anbefaling i notat af 6. februar 2014 til INTA om at anmode Rådet om at ændre retsgrundlaget for Rådets afgørelse inden Parlamentet giver sin godkendelse.

Med venlig hilsen

Evelyn Regner

[1] Til stede ved den endelige afstemning: Evelyn Regner (fungerende formand, ordfører), Luigi Berlinguer, Françoise Castex (næstformand), Christian Engström, Marielle Gallo, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Annette Koewius, Eva Lichtenberger, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Axel Voss, Rainer Wieland, Cecilia Wikström, og, jf. forretningsordenens artikel 187, stk. 2, Paolo Bartolozzi, Richard Howitt.