



EU-RETTE — KILDER OG RÆKKEVIDDE

Den Europæiske Union har status som juridisk person og har dermed sin egen særskilte retsorden i forhold til folkeretten. EU-lovgivningen har endvidere direkte eller indirekte indvirkning på lovgivningen i medlemsstaterne og bliver en del af hver enkelt medlemsstats retssystem. Den Europæiske Union er i sig selv en retskilde. Retsordenen inddeles normalt i primær ret (traktaterne og de generelle retlige principper), afledt eller sekundær ret (baseret på traktaterne) og supplerende ret.

EU-RETTENS KILDER OG HIERARKI

- Traktaten om Den Europæiske Union (TEU), traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og protokollerne hertil (der er 37 protokoller, 2 bilag og 65 erklæringer, som er knyttet til traktaterne for at udfylde detaljer uden at være en del af den fuldstændige retsakt) [1.1.5](#)
- Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [4.1.2](#)
- Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom) er stadig i kraft som en separat traktat
- Internationale aftaler [5.2.1](#)
- EU-rettens generelle principper
- Afledt eller sekundær ret.

Traktaterne og de generelle principper ligger øverst i rangordenen og kendes som primær ret. Efter Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009 fik chartret om grundlæggende rettigheder den samme status. Folkeretlige aftaler, der er indgået af Den Europæiske Union, er indplaceret herunder i hierarkiet. Afledt eller sekundær ret er næste trin nedad i hierarkiet og har kun gyldighed, hvis den overholder de retsakter og aftaler, som har forrang for den.

MÅL

Skabelse af en EU-retsorden som grundlag for gennemførelse af traktaternes mål.



EU-RETSKILDER

A. Primær EU-ret [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

B. Afledt eller sekundær EU-ret

1. Generelle bemærkninger

Unionens retsakter er nævnt i artikel 288 i TEUF. Det drejer sig om forordninger, direktiver, afgørelser, henstillinger og udtalelser. EU-institutionerne kan kun vedtage sådanne retsakter, når en bestemmelse i traktaterne giver dem hjemmel hertil. Begrænsninger af Unionens kompetencer styres af princippet om kompetencetildeling, som er fastsat i artikel 5, stk. 1, i TEU. TEUF definerer omfanget af Unionens beføjelser ved at inddеле dem i tre kategorier: enekompetencer (artikel 3), delte kompetencer (artikel 4) og understøttende kompetencer (artikel 6), hvorved EU vedtager tiltag til at støtte eller supplere medlemsstaternes politikker. Listerne over de områder, der henhører under de tre kompetencekategorier, fremgår klart af artikel 3, 4 og 6 i TEUF. Hvis ikke institutionerne har de beføjelser, der er nødvendige for at nå et af de mål, der er fastsat i traktaterne, kan de anvende bestemmelserne i artikel 352 i TEUF og således vedtage »passende bestemmelser«.

Institutionerne vedtager kun de retsakter, der er nævnt i artikel 288 i TEUF. Den eneste undtagelse er den fælles udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, der fortsat vil være underlagt mellemstatslige procedurer. På dette område vil de fælles strategier, fælles foranstaltninger og fælles holdninger således blive erstattet af de »overordnede retningslinjer« og de »afgørelser, der fastlægger« de tiltag, der skal gennemføres, og de holdninger, der skal vedtages af Unionen, samt de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af disse beslutninger (artikel 25 i TEU).

Der mindes om, at der herudover findes en række handlingsformer som f.eks. henstillinger og meddelelser såvel som administrative og interne instrumenter (herunder interinstitutionelle aftaler), hvis betegnelse, struktur og retsgyldighed er baseret på de enkelte traktaters bestemmelser eller reglerne, der er blevet vedtaget i henhold til traktaterne.

2. Normhierarkiet inden for Unionens afledte ret

Der er fastlagt et hierarki inden for den afledte ret i artikel 289, 290 og 291 i TEUF mellem lovgivningsmæssige retsakter, delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Lovgivningsmæssige retsakter defineres som retsakter, der er vedtaget ved den almindelige lovgivningsprocedure eller en særlig lovgivningsprocedure. Delegerede retsakter er derimod almenyldige ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige elementer i en lovgivningsmæssig retsakt. Lovgiveren (Europa-Parlamentet og Rådet) kan give Kommissionen beføjelse til at vedtage disse retsakter. De lovgivningsmæssige retsakter afgrænser delegationens formål, indhold, omfang og varighed samt eventuelle hasteprocedurer. Lovgiveren fastsætter desuden de betingelser, der gælder for delegationen, f.eks. retten til at tilbagekalde delegationen eller retten til at gøre indsigelse.



Gennemførelsesretsakter vedtages almindeligvis af Kommissionen, der har kompetence til det, når det er nødvendigt med ensartede betingelser for gennemførelse af juridisk bindende retsakter. Kun i specifikke, behørigt begrundede tilfælde og inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vedtages gennemførelsesretsakterne af Rådet. Er en basisretsakt vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure, kan Europa-Parlamentet eller Rådet til enhver tid tilkendegive over for Kommissionen, at et udkast til gennemførelsesretsakt efter deres opfattelse overskrider de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i basisretsakten. I så fald skal Kommissionen tage det pågældende udkast til retsakt op til fornyet overvejelse.

3. De enkelte juridiske instrumenter inden for afledt eller sekundær EU-ret

a. Forordninger

Forordninger er almengyldige, bindende i alle enkeltheder og umiddelbart gældende. De skal fuldt ud overholdes af dem, de vedrører (privatpersoner, medlemsstater, EU-institutioner). Forordninger er umiddelbart gældende i alle medlemsstater, så snart de træder i kraft (på det i retsakterne fastsatte tidspunkt eller, hvis et sådant ikke er angivet, den tyvende dag efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende), og skal ikke nødvendigvis gennemføres i national lov.

De tjener til at sikre, at EU-retten anvendes på samme måde i alle medlemsstater. Samtidig følger det af forordningen, at nationale retsnormer, der er uforenelige med forordningens materielle bestemmelser, ikke længere finder anvendelse.

b. Direktiver

Et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Den nationale lovgivningsmagt skal vedtage en gennemførelsesretsakt eller »en national gennemførelsesforanstaltning«, hvormed den nationale lovgivning tilpasses de mål, der er fastsat i direktivet. Den enkelte borger bliver principielt først berettiget eller forpligtet, når gennemførelsesretsakten er vedtaget. Medlemsstaterne får mulighed for et vist skøn ved gennemførelsen af direktiverne, således at specifikke nationale forhold kan tages i betragtning. Direktivets bestemmelser skal gennemføres inden for den frist, der er fastsat i direktivet. Ved gennemførelsen af direktiverne sikrer medlemsstaterne EU-lovgivningens effektivitet i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, i TEU.

I princippet er direktiver ikke umiddelbart gældende. Den Europæiske Unions Domstol har imidlertid afgjort, at visse bestemmelser i et direktiv undtagelsesvis kan have direkte virkning i en medlemsstat, selv om sidstnævnte endnu ikke har vedtaget en gennemførelsesretsakt, a) når direktivet endnu ikke er gennemført i national ret eller er blevet gennemført ukorrekt, b) når direktivets bestemmelser er ubetingede og tilstrækkeligt klare og præcise, og c) når direktivets bestemmelser tillægger private borgere rettigheder.

Når disse forudsætninger er opfyldt, kan den enkelte dermed påberåbe sig direktivets bestemmelser over for myndighederne. Selv om bestemmelserne ikke tillægger den enkelte rettigheder og kun opfylder den første og anden betingelse, skal



medlemsstaterne tage direktivet, der ikke er blevet gennemført, med i betragtning. Denne retspraksis begrundes navnlig med argumenterne om overholdelse af princippet om nyttevirkning og bekæmpelse af traktatstridig adfærd og retsbeskyttelse. På den anden side kan en person ikke påberåbe sig den direkte virkning af et direktiv, der ikke er blevet gennemført, over for andre personer (den »horisontale virkning«, Faccini Dori-sagen C-91/92, Sml. I, stk. 3325, præmis 25).

I henhold til Domstolens retspraksis (Francovich-sagen, forenede sager C-6/90 og C-9/90) er en individuel borger sikret ret til at søge erstatning fra en medlemsstat, som ikke overholder EU-lovgivningen. Dette er muligt i tilfælde af et direktiv, som ikke er blevet gennemført, eller som ikke er korrekt gennemført, når a) direktivet tilsigter at tillægge private borgere rettigheder, b) indholdet af rettighederne kan fastlåses på grundlag af direktivets bestemmelser, og c) der er en direkte årsagsforbindelse mellem overtrædelsen af forpligtelsen til at gennemføre direktivet og de skadelidtes tab. Medlemsstaten ifalder dermed erstatningsansvar, uden at dette i sig selv kræver nogen skyld.

c. Afgørelser, henstillinger og udtalelser

Afgørelser er bindende i alle enkeltheder. Når det er angivet, hvem de er rettet til (medlemsstater, fysiske og juridiske personer), er de kun bindende for dem og vedrører forhold, der er specielle for disse medlemsstater og personer. En privat borger kan ikke gøre rettigheder gældende i henhold til en afgørelse, der er rettet til en medlemsstat, medmindre den pågældende medlemsstat har vedtaget en gennemførelsesretsakt. Afgørelser kan have direkte virkning under de samme betingelser som direktiver.

Henstillinger og udtalelser giver ikke modtagerne rettigheder og pligter, men tjener som vejledning med hensyn til fortolkningen og indholdet af EU-retten.

4. Lovgivningskompetence, lovgivningsprocedurer samt gennemførelse og håndhævelse af retsakter

a. Lovgivningskompetence, initiativret og lovgivningsprocedurer: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) og [1.2.3](#)

Parlamentet, Rådet og Kommissionen deltager i vedtagelsen af EU-lovgivningen i forskellig grad afhængigt af retsgrundlaget for hver enkelt retsakt. Parlamentet kan anmode Kommissionen om at fremsætte lovforslag for Parlamentet og Rådet.

b. Gennemførelse af EU's retsfor skrifter

EU har i henhold til primærretten kun begrænsede selvstændige håndhævelseskompetencer, da det som regel er medlemsstaterne, der håndhæver EU-retten. Ifølge artikel 291, stk. 1, i TEUF er medlemsstaterne i øvrigt forpligtet til at træffe alle de nationale foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre EU's juridisk bindende retsakter. Når ensartede betingelser for gennemførelse af EU's juridisk bindende retsakter er nødvendige, udøver Kommissionen sin gennemførelsesbeføjelse (artikel 291, stk. 2, i TEUF).

c. Valg af retsakt

I mange tilfælde er det i traktaterne fastsat, hvilken type retsakt der skal anvendes. I en lang række bestemmelser er det dog ikke fastsat entydigt, hvilken type retsakt der skal



vedtages. I disse tilfælde fastslås det i artikel 296, stk. 1, i TEUF, at institutionerne i hvert enkelt tilfælde vælger, hvilken form for retsakt der skal vedtages, »under overholdelse af gældende procedurer og proportionalitetsprincippet«.

C. EU-rettens generelle principper og de grundlæggende rettigheder

Traktaterne indeholder meget få henvisninger til EU-rettens generelle principper. Disse principper er hovedsageligt blevet udformet i Den Europæiske Unions Domstols retspraksis (retssikkerhed, institutionel balance, berettiget forventning osv.), som også er grundlaget for anerkendelsen af de grundlæggende rettigheder som generelle principper i EU-retten. Disse principper er nu forankret i artikel 6, stk. 3, i TEU, som henviser til de grundlæggende rettigheder, som er sikret i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og som er et resultat af de forfatningsmæssige traditioner, som er fælles for medlemsstaterne og Den Europæiske Unions charter for grundlæggende rettigheder ([4.1.2](#)).

D. Folkeretlige aftaler, der er indgået af Den Europæiske Union

Unionen kan inden for sine kompetencer indgå folkeretlige aftaler med tredjelande eller internationale organisationer (artikel 216, stk. 1, i TEUF). Disse aftaler er bindende for EU og medlemsstaterne og er en integreret del af EU-retten (artikel 216, stk. 2, i TEUF).

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Artikel 14, stk. 1, i TEU bestemmer: »Europa-Parlamentet udøver sammen med Rådet den lovgivende funktion (gennem den »almindelige lovgivningsprocedure«) og budgetfunktionen (gennem en særlig lovgivningsprocedure i henhold til artikel 314 i TEUF)«. Parlamentet søger at forenkle lovgivningsprocessen, forbedre kvaliteten af udformningen af lovtekster og sikre, at medlemsstaterne pålægges mere effektive bøder, hvis de ikke overholder EU-retten. Kommissionens årlige arbejds- og lovgivningsprogram præsenterer de væsentligste af Kommissionens politiske prioriteter og identificerer konkrete tiltag, både lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige, der omsætter disse prioriteter til praksis. Parlamentet spiller en reel rolle i skabelsen af ny lovgivning, da det gennemgår Kommissionens årlige arbejdsprogram og tilkendegiver, hvilke love det gerne vil have indført.

Unionen kan, idet den nu har status som juridisk person, indgå internationale aftaler (artikel 218 i TEUF). Alle aftaler indgået på området for den fælles handelspolitik og alle områder, hvis politikker hører under den almindelige lovgivningsmæssige procedure, kræver Europa-Parlamentets godkendelse (artikel 218, stk. 6, litra a), i TEUF). Parlamentet har allerede vist, at det ikke vil tøve med at gøre brug af sin veto, hvis det nærer alvorlige bekymringer. Det forkastede f.eks. [handelsaftalen vedrørende bekæmpelse af forfalskning](#) handelsaftalen vedrørende bekæmpelse af forfalskning (ACTA) i 2012.

Udo Bux
01/2020

