



*Retsudvalget
Formanden*

11.9.2017

Pavel Svoboda
Formand
Retsudvalget
BRUXELLES

Om: Udtalelse om retsgrundlaget for forslag til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EU) nr. 216/2013 om elektronisk offentliggørelse af Den Europæiske Unions Tidende (COM(2017)0087 – 2017/0039(APP))

På mødet den 19.-20. juli 2017 vedtog Retsudvalget på eget initiativ at behandle holdbarheden og relevansen af retsgrundlaget for Kommissionens ovennævnte forslag, jf. forretningsordenens artikel 39, stk. 3.

Udvalget behandlede ovennævnte spørgsmål på mødet den 7. september 2017.

I - Baggrund

Den Europæiske Unions Tidende (herefter "EU-Tidende") forestår den officielle offentliggørelse af lovgivning og andre dokumenter fra Den Europæiske Union. Indtil 2014 blev kun den trykte udgave af EU-Tidende anset for at være gyldig og juridisk bindende offentliggørelse. Den elektroniske udgave, der havde været tilgængelig på internettet siden 1998, blev kun anset for at være et informationsværktøj uden nogen juridisk værdi.

Domstolen havde i Skoma-Lux-sagen¹ fastslået, at EU-retsakter ikke kan gøres gældende over for borgerne, hvis retsakterne ikke er blevet forskriftsmæssigt offentliggjort i EU-Tidende, og at tilrådighedsstillelse af sådanne retsakter online ikke udgør en behørig offentliggørelse i EU-Tidende, da der ikke i EU-retten findes bestemmelser herom.

For at rette op på denne situation og gøre det muligt for enhver at sætte sin lid til den elektroniske udgave som den officielle, autentiske, ajourførte og fuldstændige udgave af EU-

¹ Dom af 11. december 2007 i sag C-161/06, Skoma-Lux, ECLI:EU:C:2007:773, præmis 48.

Tidende vendte man ved forordning (EU) nr. 216/2013¹ den tidligere praksis om med virkning fra 2014, således at den elektroniske udgave ville være autentisk og have retsvirkninger, mens den trykte udgave kun ville blive offentliggjort og have retsvirkninger, når EU's Publikationskontors informationssystem ikke fungerede som følge af en afbrydelse.

Der er ikke noget eksplicit retsgrundlag i traktaterne, der fastsætter en lovgivningsprocedure, som skal anvendes med hensyn til offentliggørelse af retsakter i EU-Tidende. Artikel 287 og 297 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) indeholder ikke desto mindre forpligtelser til at offentliggøre retsakter i EU-Tidende. Forordning (EU) nr. 216/2013 blev derfor baseret på artikel 352 i TEUF, den såkaldte fleksibilitetsbestemmelse, der kun kan anvendes, 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.

Siden Lissabontraktatens ikrafttræden i 2009 har anvendelse af fleksibilitetsbestemmelsen i artikel 352 i TEUF krævet Parlamentets godkendelse. Der blev givet en sådan godkendelse, da forordning (EU) nr. 216/2013 blev vedtaget, idet ændringen fra den trykte til den elektroniske udgave blev anset for at være af rent teknisk karakter og ikke indeholdt nogen mulige politiske valg, som Parlamentet i sin rolle som medlovgiver burde udtale sig om, og under hensyn til interessen i, at forordningen kunne træde i kraft så hurtigt som muligt.²

Det aktuelle forslag om at ændre forordning (EU) nr. 216/2013 har til formål at ajourføre proceduren for autentificering af den elektroniske udgave af EU-Tidende på baggrund af relevant EU-lovgivning om elektroniske signaturer, der i mellemtiden er blevet ajourført. Den pågældende lovgivning blev vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure på grundlag af artikel 114 i TEUF om harmoniseringsforanstaltninger på det indre marked.

Spørgsmålet er derfor, om dette ændringsforslag bør være baseret på fleksibilitetsbestemmelsen i artikel 352 i TEUF eller harmoniseringsretsgrundlaget i artikel 114 i TEUF, eller begge dele.

II - Relevante artikler i traktaten

Følgende artikel i TEUF er anført som retsgrundlag i Kommissionens forslag (fremhævelser tilføjet):

Artikel 352

(tidl. artikel 308 i TEF)

1. 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 i 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

¹ Forordning (EU) nr. 216/2013 om elektronisk offentliggørelse af Den Europæiske Unions Tidende (EUT L 69 af 13.3.2013, s. 1).

² Se begrundelsen til Retsudvalgets udkast til henstilling af 14. marts 2012 i procedure 2011/0070 (APP).

vedtages af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure, træffer dette ligeledes afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse.

2. Kommissionen gør inden for rammerne af proceduren for kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet i artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union de nationale parlamenter opmærksom på forslag, der fremsættes på grundlag af nærværende artikel.

3. Foranstaltninger, der vedtages på grundlag af denne artikel, kan ikke omfatte harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser i tilfælde, hvor traktaterne udelukker en sådan harmonisering.

4. Denne artikel kan ikke tjene som grundlag for at nå mål henhørende under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og alle retsakter, der vedtages i medfør af denne artikel, skal respektere de begrænsninger, der er fastsat i artikel 40, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union.

Artikel 114 i TEUF har følgende ordlyd (fremhævelser tilføjet):

Artikel 114

(tidl. artikel 95 i TEF)

1. Medmindre andet er bestemt i traktaterne, finder følgende bestemmelser anvendelse med henblik på virkeliggørelsen af de i artikel 26 fastsatte mål. Europa-Parlamentet og Rådet, der træffer afgørelse efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg, vedtager de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.

[...]

Artikel 287 og 297 i TEUF har følgende ordlyd (fremhævelser tilføjet):

Artikel 287

(tidl. artikel 248 i TEF)

1. Revisionsretten reviderer regnskaberne over samtlige Unionens indtægter og udgifter. Den reviderer endvidere regnskaberne vedrørende samtlige indtægter og udgifter for ethvert af Unionen oprettet organ, kontor eller agentur, for så vidt oprettelsesakten ikke udelukker det.

Revisionsretten afgiver en erklæring til Europa-Parlamentet og Rådet om regnskaberne rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed; erklæringen offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende. Erklæringen kan suppleres med specifikke vurderinger for hvert

enkelt

af Unionens større aktivitetsområder.

[...]

4. Efter hvert regnskabsårs udløb udarbejder Revisionsretten en årsberetning. Denne beretning oversendes til Unionens øvrige institutioner og offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende sammen med de nævnte institutioners besvarelser af Revisionsrettens bemærkninger.

[...]

Artikel 297

(tidl. artikel 254 i TEF)

1. Lovgivningsmæssige retsakter, der vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure, undertegnes af både formanden for Europa-Parlamentet og formanden for Rådet.

Lovgivningsmæssige retsakter, der vedtages efter en særlig lovgivningsprocedure, undertegnes af formanden for den institution, der har vedtaget dem.

Lovgivningsmæssige retsakter offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende. De træder i kraft på det tidspunkt, der er fastsat i retsakterne, eller, hvis et sådant ikke er angivet, på tyvendedagen efter offentliggørelsen.

2. Ikke-lovgivningsmæssige retsakter vedtaget i form af forordninger, direktiver og afgørelser, der ikke angiver, hvem de er rettet til, undertegnes af formanden for den institution, der har vedtaget dem.

Forordninger, direktiver, der er rettet til alle medlemsstaterne, samt afgørelser, der ikke angiver, hvem de er rettet til, offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende. De træder i kraft på det tidspunkt, der er fastsat i retsakterne, eller, hvis et sådant ikke er angivet, på tyvendedagen efter offentliggørelsen.

Andre direktiver samt afgørelser, der angiver, hvem de er rettet til, meddeles dem, de er rettet til, og får virkning ved denne meddelelse.

III - Retspraksis vedrørende retsgrundlag

Det fremgår af Domstolens faste praksis, at "valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder især retsaktens formål og indhold"¹. Vælges en forkert hjemmel, vil den pågældende

¹ Sag C-45/86, Kommissionen mod Rådet (generelle toldpræferencer), Sml. 1987, s. 1439, præmis 5; sag C-

retsakt derfor kunne annulleres.

En institutions ønske om en mere aktiv deltagelse i vedtagelsen af en given retsakt, omstændighederne omkring vedtagelsen af en retsakt og det arbejde, der er blevet udført i forbindelse med andre aspekter inden for en given retsakts anvendelsesområde, er i den forbindelse irrelevant for fastlæggelsen af det korrekte retsgrundlag.¹

Hvad angår dobbelt retsgrundlag skal det fastslås, om forslaget enten:

1. forfølger et dobbelt formål eller består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende formål eller led, mens det andet kun er sekundært, eller
2. samtidig forfølger flere formål eller har flere led, der på en uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål eller led er sekundært og indirekte i forhold til det andet.

Ifølge Domstolens praksis skal retsakten i førstnævnte tilfælde have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led, mens retsakten i sidstnævnte tilfælde vil skulle vedtages med de dertil svarende forskellige hjemmeler.²

IV. Den foreslåede forordnings formål og indhold

Formålet med forslaget er at ajourføre proceduren for autentificering af den elektroniske udgave af EU-Tidende ved elektronisk signatur. Direktiv 1999/93/EF om en fællesskabsramme for elektroniske signaturer³ indeholdt regler om brug af et kvalificeret certifikat for sådanne signaturer. Direktivet er siden blevet ophævet og erstattet af forordning nr. 910/2014 om elektronisk identifikation og tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner på det indre marked⁴, hvormed der blev indført mulighed for at bekræfte ægtheden af et dokument med et avanceret elektronisk segl.

Ifølge Kommissionen ville anvendelsen af et sådant avanceret elektronisk segl gøre det muligt at automatisere den elektroniske signatur og ligeledes at fremskynde proceduren for offentliggørelse af EU-Tidende på EUR-Lex-databasen, eftersom anvendelsen af et elektronisk segl fremfor en signatur ville udgøre en retlig forskel, da autentificeringsmetoden ved en signatur involverer en bestemt fysisk person, mens et segl skabes af en juridisk person, uden at den juridiske person angiver, hvem der har taget ansvaret for at autentificere dokumentet.

Forslaget består af kun to artikler; den første ændrer artikel 2, stk. 1, i forordning (EU) nr. 216/2013 i lyset af ovenstående, og den anden er en standardartikel om datoen for ikrafttrædelsen.

V - Fastlæggelse af det korrekte retsgrundlag

440/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2007 I, s. 9097; sag C-411/06, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. 2009 I, s. 7585.

¹ Sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2000 I, s. 2257, præmis 44.

² Se sag C-411/06, jf. ovenfor, præmis 46-47.

³ EUT L 13 af 19.1.2000, s. 12.

⁴ EUT L 257 af 28.8.2014, s. 73.

Det skal først bemærkes, at da formålet med forslaget er at ajourføre forordning (EU) nr. 216/2013 for at inkorporere nogle teknologiske og lovgivningsmæssige udviklinger, der har fundet sted siden dens ikrafttræden i 2014, med henblik på at gøre offentliggørelsen af EU-Tidende mere effektiv, indebærer dette dossier ikke nogen mulige politiske valg. Forslaget er derfor af rent teknisk karakter.

På baggrund af den ovennævnte retspraksis fra Domstolen og i betragtning af, at Parlamentet godkendte vedtagelsen af forordning (EU) nr. 216/2013 ved anvendelse af fleksibilitetsbestemmelsen i artikel 352 i TEUF, bevirker den omstændighed, at dette ændringsforslag var begrundet i fremkomsten af nogle teknologiske ændringer vedrørende elektroniske signaturer indført ved forordning nr. 910/2014, som blev vedtaget på grundlag af artikel 114 i TEUF, ikke en ændring af retsgrundlaget for forordning (EU) nr. 216/2013.

Det skal også bemærkes, at Parlamentet, da det godkendte vedtagelsen af forordning (EU) nr. 216/2013, afviste, at den kunne have været vedtaget ved brug af den almindelige lovgivningsprocedure på grundlag af teorien om "implicit kompetence", med den begrundelse at denne teori var blevet forældet som følge af de mange traktatrevisioner og ændringer i beslutningsprocedurerne, der har fundet sted i de næsten 60 år, der er gået, siden Rådets beslutning fra 1958 om oprettelse af det daværende EF-Tidende blev vedtaget på grundlag af denne teori.¹

Desuden skal fleksibilitetsbestemmelsen kun bruges, hvis 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. Mens forpligtelsen til at offentliggøre retsakter i EU-Tidende fremgår klart af artikel 287 og 297 i TEUF, er den omstændighed, at artikel 114 i TEUF foreskriver anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure, derfor irrelevant i denne forbindelse, da bestemmelsen ikke vedrører denne offentliggørelse, men derimod harmonisering i det indre marked, som det er relevant at bruge i forbindelse med forordning nr. 910/2014 om elektroniske signaturer, men ikke i forbindelse med forordning (EU) nr. 216/2013 om offentliggørelse af EU-Tidende.

Forslaget kan derfor ikke vedtages på grundlag af artikel 114 i TEUF alene, men skal vedtages på grundlag af fleksibilitetsbestemmelsen i artikel 352 i TEUF.

Spørgsmålet bliver herefter, om artikel 114 i TEUF i stedet bør medtages i retsgrundlaget for forslaget sammen med artikel 352 i TEUF. Der skal ifølge fast retspraksis benyttes et enkelt retsgrundlag, når et forslag forfølger et dobbelt formål eller består af to led, men det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende formål eller led, mens det andet kun er sekundært. I det foreliggende tilfælde er det klart, at det primære formål med forslaget er offentliggørelse af EU-Tidende, og at bestemmelserne om elektronisk signatur som afledt af forordning nr. 910/2014 under alle omstændigheder kun er sekundære.

Forslaget bør derfor baseres på artikel 352 i TEUF.

Det skal ikke desto mindre bemærkes, at det er besværligt og tidskrævende at anvende fleksibilitetsbestemmelsen – ikke mindst fordi det er meningen, at den skal anvendes meget

¹ Se begrundelsen til Retsudvalgets udkast til henstilling af 14. marts 2012 i procedure 2011/0070 (APP).

lidt og kun undtagelsesvis, fordi Parlamentet kun kan sige ja eller nej uden at blive direkte inddraget i udarbejdelsen af den endelige tekst, og fordi nogle medlemsstater kræver national parlamentarisk kontrol med anvendelsen af den – og at den fremtidige teknologiske udvikling inden for robotteknologi og automatisering kan gøre det nødvendigt at vedtage bestemmelser om offentliggørelse af EU-Tidende og Publikationskontorets aktiviteter, som medfører grundlæggende politiske valg. Det bør derfor overvejes i forbindelse med fremtidige revisioner af traktaterne at tilføje et eksplicit retsgrundlag for vedtagelse af foranstaltninger vedrørende denne offentliggørelse og disse aktiviteter ved anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure.

VI – Konklusion

På baggrund af ovenstående analyse udgør artikel 352 i TEUF det korrekte retsgrundlag for forslaget.

VII - Henstilling

På mødet den 7. september 2017 vedtog Retsudvalget således enstemmigt¹ at henstille, at der sendes en skrivelse til Parlamentets formand med en henstilling om at orientere Rådet og Kommissionen om de mulige problemer, der kan opstå, hvis der bliver foreslået mere omfattende ændringer af forordning (EU) nr. 216/2013 i lyset af de teknologiske fremskridt i fremtiden, og hvorvidt dette kan begrunde, at der i forbindelse med kommende regeringskonferencer med henblik på at ændre traktaterne skabes et nyt, eksplicit retsgrundlag, hvori der henvises til den almindelige lovgivningsprocedure i forbindelse med offentliggørelsen af EU-Tidende og Publikationskontorets aktiviteter.

Med venlig hilsen

Pavel Svoboda

¹ Til stede ved den endelige afstemning: Jean-Marie Cavada (fungerende formand og ordfører), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (næstformand), 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 (for Rosa Estaràs Ferragut, Emil Radev, jf. forretningsordenens artikel 200, stk. 2).