



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.11.2003
KOM(2003) 660 endelig

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

om EF-Domstolens anmodning om ændring af artikel 51 og 54 i Domstolens statut, jf. EF-traktatens artikel 245, stk. 2, med henblik på en ny fordeling af direkte søgsmål mellem Domstolen og Førsteinstansretten som omhandlet i EF-traktatens artikel 225, stk. 1

Domstolens forslag

Domstolen foreslår følgende ændrede affattelse af statuttens artikel 51:

« Som en undtagelse fra bestemmelsen i EF-traktatens artikel 225, stk. 1, og Euratom-traktatens artikel 140 A, stk. 1, har Domstolen enekompetence i de søgsmål, som er omhandlet i EF-traktatens artikel 230 og 232 og Euratom-traktatens artikel 146 og 148, som er anlagt af en medlemsstat, og som er rettet mod

- en retsakt udstedt af Europa-Parlamentet eller af Rådet eller af de to institutioner i fællesskab, eller rettet mod en af disse institutioners undladelse af at træffe afgørelse, eller mod begge disse institutioners undladelse af i fællesskab at træffe afgørelse, dog bortset fra

° beslutninger truffet af Rådet i medfør af EF-traktatens artikel 88, stk. 2, tredje afsnit

° retsakter vedtaget af Rådet i medfør af en rådsforordning om handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i traktatens artikel 133

° Rådets retsakter, hvorved det direkte udøver gennemførelsesbeføjelser i henhold til EF-traktatens artikel 202, tredje led

- en retsakt udstedt af Kommissionen eller Kommissionens undladelse af at træffe afgørelse i medfør af EF-traktatens artikel 11 A.

Ligeledes har Domstolen enekompetence i de søgsmål, som er omhandlet i de nævnte bestemmelser, og som er anlagt af en af fællesskabsinstitutionerne eller af Den Europæiske Centralbank, til prøvelse af en retsakt udstedt af Europa-Parlamentet, Rådet, de to institutioner i fællesskab eller af Kommissionen, eller til prøvelse af den omstændighed, at Europa-Parlamentet, Rådet, de to institutioner i fællesskab eller Kommissionen har undladt at træffe afgørelse, og det samme gælder søgsmål, som er anlagt af en af Fællesskabets institutioner til prøvelse af en retsakt udstedt af Den Europæiske Centralbank eller af, at Den Europæiske Centralbank har undladt at træffe afgørelse. »

Den tekniske ændring, der foreslås i statuttens artikel 54, stk. 3, er understreget i teksten nedenfor:

« Såfremt der indbringes sager for Domstolen og Retten, som har samme genstand, som rejser de samme fortolkningsspørgsmål, eller hvori gyldigheden af den samme retsakt anfægtes, kan Retten, efter at have hørt parterne, udsætte sin behandling af den pågældende sag, indtil Domstolen har afsagt dom, eller kan, når der er tale om søgsmål, der er anlagt i medfør af EF-traktatens artikel 230 eller Euratom-traktatens artikel 146, erklære sig inkompetent, således at Domstolen kan træffe afgørelse i sagen.»

Domstolen henleder opmærksomheden på, at dens forslag bl. a. er baseret på en « en statistisk undersøgelse, opdelt på sagsområder, af de sager, som er blevet anlagt af institutionerne og medlemsstaterne i løbet af de sidste fem år (1996-2000) »¹.

¹ Rådets dok. nr. 6283 af 13.02.2003, s. 3.

Indledende bemærkninger

a) Nærværende forslag indgår som led i de reformer, der skal gennemføres i henhold til Nice-traktaten med det formål dels at aflaste Domstolen ved at indføre en ny kompetencefordeling mellem Domstolen og Førsteinstansretten og dels at frigøre Førsteinstansretten for bl. a. personalesagerne ved i medfør af traktatens artikel 225A at oprette en ny ret til at pådømme sager i første instans.

Af erklæring nr. 12 og 16, der blev vedtaget herom på topmødet i Nice, følger, at disse to reformer skal gennemføres sideløbende. Det er derfor vigtigt at sørge for, at de kan finde sted, om ikke samtidigt, så dog så tæt på hinanden som muligt, for at undgå den betydelige forlængelse af sagsbehandlingstiden i Førsteinstansretten, som en "overførsel i et mængdemæssigt mærkbart omfang"² af sager fra Domstolen til Retten som tilsigtet med nærværende forslag ikke ville kunne undgå at resultere i³, hvis Retten ikke samtidig frigøres for personalesagerne.

b) Domstolens forslag omhandler ikke en eventuel overførsel af kompetence i præjudicielle sager til Førsteinstansretten, som omhandlet i traktatens artikel 225, stk. 3.

Kommissionen er enig i denne tilgang, eftersom den vigtigste nyskabelse i Nice-traktaten består i at gøre Førsteinstansretten til den ret, der normalt skal pådømme direkte søgsmål, og eftersom der kun tale om overførsel af kompetence i præjudicielle sager på særlige områder, som skal fastlægges nærmere i en senere fase, eventuelt i forbindelse med oprettelsen af særlige retsinstanser som omhandlet i traktatens artikel 225, stk. 2.

c) Forslaget tager sigte på at gennemføre den del af reformen, der er omhandlet i første punktum i artikel 225, stk. 1, idet Domstolen finder, at «de muligheder, som det sidste punktum i traktatens artikel 225, stk. 1, første afsnit, åbner op for, ikke bør udnyttes på dette stadium» (Rådets dok. 6283, s. 2).

Kommissionen er også enig i denne tilgang, da en overførsel af traktatbrudssager til Retten ikke er et prioriteret mål på indeværende stadium.

d) I indledningen til sit forslag og beskrivelsen af dets anvendelsesområde⁴ erklærer Domstolen, at inden for rammerne af traktatens nye artikel 225, stk. 1, ifølge hvilken det som hovedregel er Retten, der er førsteinstans i alle direkte søgsmål omhandlet i denne bestemmelses første punktum, skal «de undtagne områder, hvor Domstolen bevarer en enekompetence, være særligt begrundet ». På baggrund heraf finder Domstolen, at dens kompetence til at træffe afgørelse som første og sidste instans kun bør bevares for så vidt angår «domstolskontrollen af den grundlæggende regeludstedende virksomhed og for så vidt angår løsning af konflikter mellem institutionerne».

Kommissionen kan helt tilslutte sig denne analyse. Formålet med denne nye traktatbestemmelse er jo at sikre, at Domstolen kun skal tage sig af de de vigtige

² hvilket ville stride mod selve Nice-traktatens mål; hvad angår sagsbehandlingstiden, henvises til sag C-185/95P, Baustahlgewebe mod Kommissionen, Saml. 1998, s.I-8485 (præmis 15 og præmis 26-49, særlig præmis 44-47).

³ Dok. 6283, op cit, s. 2 in fine.

⁴ Dok. 6283, op. cit., s.2.

sager, således at den fremover vil kunne koncentrere sig om sin tredobbelte rolle som forfatningsdomstol (vigtige direkte søgsmål, traktatbrudssager, udtalelser), appeldomstol for domme afsagt af Førsteinstansretten og højeste fortolkningsret i forbindelse med præjudicielle spørgsmål og prøvelse af Rettens domme⁵.

Til de vigtige direkte søgsmål hører helt klart sager anlagt af medlemsstaterne eller institutionerne mod grundlæggende normative, dvs. regeludstedende, retsakter samt sager mellem institutionerne. Disse sager berører direkte den måde, hvorpå Fællesskabet fungerer hvad angår ligevægten i den fordeling af kompetence og beføjelser, traktaten fastsætter, dels mellem institutionerne og medlemsstaterne og dels mellem institutionerne indbyrdes. De bør derfor henhøre under Domstolens enekompetence.

Domstolens forslag giver anledning til en række bemærkninger angående selve forslaget indhold med hensyn til, hvilke retsakter og sager der bør henhøre under Domstolen, samt en række forslag angående de foreslåede bestemmelser form.

INDHOLDET

RETSAKTER DER BØR HENHØRE UNDER DOMSTOLENS ENEKOMPETENCE

I. Normative retsakter

1. Kommissionen tilslutter sig Domstolens forslag, hvad angår retsakter vedtaget af Europa-Parlamentet og/eller Rådet. Normative basisretsakter vedtaget i medfør af en traktatbestemmelse henhører ubestrideligt under Domstolens kontrol, jf. traktatens artikel 225, stk. 1.

På grundlag af denne ledetråd i forslaget har Domstolen med rette fundet, at den ikke skal være kompetent i første og sidste instans med hensyn til beslutninger truffet af Rådet i henhold til EF-traktatens artikel 88, stk. 2⁶, handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, nærmere betegnet de forordninger, hvorved Rådet pålægger endelige antidumpingafgifter eller udligningsafgifter⁷, samt gennemførelsesforanstaltninger vedtaget af Rådet med hjemmel i en basisretsakt.

⁵ Indført ved traktatens artikel 225, stk. 2 og 3 (sidste afsnit).

⁶ Som allerede foreslået af Domstolen i 1998 (Rådets dok. 5713/99-JUR 54), bør samtlige statsstøttesager være underlagt Førsteinstansrettens kontrol, uanset hvem der optræder som sagsøger og sagsøgt, «for at løse problemerne med den opsplitning af kompetence, som nok mest berører disse tvister, i sager mod en og samme retsakt anlagt af medlemsstaterne og af fysiske og juridiske personer».

⁷ Forordninger vedtaget med hjemmel i en bestemmelse i en basisretsakt, såsom artikel 12 i Rådets forordning nr. 2423/88 af 11.7.1988 om beskyttelse mod dumpingimport eller subsidieret import fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 209 af 2.8.1988, s. 1), efter at Kommissionen i henhold til en forordning har pålagt en midlertidig antidumpingtold eller en udligningsafgift (artikel 11). Af samme

En tilbundsgående analyse af alle de gennemførelsesforanstaltninger, som i den af Domstolen valgte referenceperiode har givet anledning til sagsanlæg, viser, at de foranstaltninger, Rådet vedtager, hvadenten det sker direkte eller efter en udvalgsprocedure, sammen med de af Kommissionen vedtagne gennemførelsesforanstaltninger udgør en helhed, der rent faktisk bør henhøre under den samme retsinstans, nemlig Førsteinstansretten⁸.

I betragtning af denne analyse og under hensyn til ledetråden i Domstolens forslag, finder Kommissionen, at ordet « direkte » bør slettes i den foreslåede bestemmelse (stk. 1, første led, tredje punkt, i den foreslåede artikel 1)⁹.

Hvis man bibeholdt dette ord, der er taget fra traktatens artikel 202¹⁰, ville det komme til at betyde, at Førsteinstansretten fik kompetencen til at prøve retsakter vedtaget « direkte » af Rådet, mens kompetencen til at prøve retsakter vedtaget af samme institution efter en udvalgsprocedure¹¹ var forbeholdt Domstolen.

Det ville være urimeligt at foretage en sådan sondring inden for helheden af gennemførelsesbeføjelser, og det ville derfor ødelægge kohærensens i den nye kompetencefordeling, Nice-traktaten tager sigte på¹².

2. Kommissionen finder ligesom Domstolen, at det ikke kun er de af Parlamentet og Rådet vedtagne normative retsakter, der bør henhøre under Domstolens enekompetence.

Domstolen har ret i, at den bør have enekompetencen i sager anlagt mod retsakter vedtaget af Kommissionen inden for rammerne af det tættere samarbejde i henhold til traktatens artikel 11 A. Som det anføres af Domstolen, er der tale om en beføjelse af samme karakter som den, Rådet udøver i medfør af traktatens artikel 11, stk. 2, hvis normative karakter der ikke hersker nogen tvivl om.

3. Kommissionen finder, at målet om, at normative basisretsakter udelukkende skal henhøre under Domstolens prøvelsesret, imidlertid ikke kan virkeliggøres på den kohærente måde, som den nye kompetencefordeling kræver, hvis Domstolen fortsat ikke har kompetence i første og sidste instans med hensyn til de andre normative retsakter, som vedtages med hjemmel i traktaten, dels af Kommissionen og dels af ECB.

grunde som dem, der blev anført i relation til statsstøttesager, havde Domstolen i 1998 foreslået, at også disse retsakter skulle henhøre under Førsteinstansrettens kompetence.

⁸ Kommissionens udtalelse, dok. SEK (2002) 994 af 20. septembere 2002, s. 8-12.

⁹ se den foreslåede omformulering i afsnittet «Den dispositive del »

¹⁰ som omhandler gennemførelsesbestemmelser vedtaget af Rådet uden forudgående udvalgsprocedure.

¹¹ Der er tale om en procedure indføjet i basisretsakterne i henhold til Rådets afgørelse 1999/468 af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184 af 17.07.1999, s.23), der erstattede afgørelsen af 13.07.1987 (EFT L 197 af 18.07.1987, s.33).

¹² se fodnote 8.

a) Normative retsakter vedtaget af Kommissionen

i) Direktiver vedtaget i medfør af traktatens artikel 86, stk. 3 (tidl. artikel 90, stk. 3)

I den af Domstolen valgte referenceperiode har der været fire sager, hvor medlemsstater har anlagt sag mod direktiver vedtaget af Kommissionen i medfør af traktatens tidl. artikel 90, stk. 3 (nu artikel 86, stk. 3)¹³. Disse fire sager blev imidlertid slettet af Domstolens register ved kendelser af 19.5 og 26.6.1998.

Man må derfor gå længere tilbage i tiden for at fastslå, om de sager, Domstolen har fået forelagt, drejede sig om normative retsakter og havde institutionel karakter.

I sag 188-190/80 anlagde tre medlemsstater annulationssøgsmål mod Kommissionens direktiv 80/723 om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder¹⁴. I sag 202/88 nedlagde Frankrig med støtte fra fire andre medlemsstater påstand om annulation af direktiv 88/301 om konkurrence på teleterminalmarkederne¹⁵.

Af dommene i disse sager fremgår det imidlertid helt klart, at traktatens artikel 90, stk. 3 (nu artikel 86, stk. 3) tillægger Kommissionen normative beføjelser til at « udstede generelle regler til præcisering af de forpligtelser, som følger af traktaten, og som påhviler medlemsstaterne med hensyn til de virksomheder, der er omhandlet i samme artikel»¹⁶, at denne beføjelse er uafhængig af de beføjelser, Kommissionen udøver i medfør af traktatens artikel 169 (nu artikel 226)¹⁷ samt de almindelige beføjelser, Rådet i øvrigt udøver med hjemmel i traktaten¹⁸.

Det må her understreges, at medlemsstaterne ikke fik medhold ved Domstolen i sag 188-190/80. De påstande om Kommissionens manglende beføjelse og procedurefejl, der blev gjort gældende i sag 202/88, blev også afvist. At Domstolen alligevel annullerede nogle af bestemmelserne i direktiv 88/301, som denne sag drejede sig om, skyldtes udelukkende manglende begrundelse for ophævelse af visse særlige rettigheder¹⁹ og den omstændighed, at dette direktiv var rettet mod visse former for konkurrenceskadelig adfærd fra virksomheders side, mens traktatens artikel 90, stk. 3 (nu artikel 86, stk. 3) kun tillægger Kommissionen beføjelser med hensyn til statslige foranstaltninger²⁰.

¹³ Sag C-11/96, Spanien mod Kommissionen, og sag C-12/96, Portugal mod Kommissionen, drejede sig om direktiv 95/51 om ændring af direktiv 90/388 med hensyn til afskaffelsen af begrænsninger i brugen af kabel-tv-net til levering af allerede liberaliserede teletjenester (EFT L 256 af 26.10.1995, s. 49). Sag C-123/96 og 199/96, Spanien mod Kommissionen, drejede sig om henholdsvis direktiv 96/2 og direktiv 96/19 om ændring af ovennævnte direktiv 90/388.

¹⁴ Sag 188-190/80, Frankrig, Italien og Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Saml. 1982, s. 2545. NB : Direktiv 80/723, som disse sager drejede sig om, er siden blevet ændret, bl. a. ved Kommissionens direktiv 2000/52 af 26.7.2000 (EFT L 193 af 29.07.2000, s. 75).

¹⁵ Sag C-202/88, Frankrig (støttet af Tyskland, Belgien, Grækenland og Italien) mod Kommissionen, Saml. 1991, s. I- 1259.

¹⁶ præmis 14 i dommen i sag C-202/88, Saml. 1991, s. I- 1263.

¹⁷ præmis 16 og 17 i dommen i sag 202/88.

¹⁸ præmis 25 og 26 i dommen i sag 202/88.

¹⁹ præmis 46 i dommen i sag 202/88.

²⁰ præmis 55 og 56 i dommen i sag 202/88.

Denne retspraksis viser, at søgsmål anlagt af medlemsstaterne mod direktiver vedtaget af Kommissionen i medfør af traktatens artikel 86, stk. 3, har institutionel, måske endog konstitutionel, karakter i det omfang, hvor de drejer sig om de forskellige beføjelser, Kommissionen har i henhold til traktaten, og kompetencefordelingen mellem Kommissionen og Rådet.

Det må også understreges, at fysiske og juridiske personer i princippet ikke kan anlægge direkte søgsmål ved Førsteinstansretten mod direktiver, men at der derimod kan indbringes præjudicielle sager for Domstolen angående direktiver.

Af det ovenstående følger, at Domstolen efter Kommissionens opfattelse bør have enekompetence, hvad angår direktiver vedtaget på grundlag af traktatens artikel 86, stk. 3.

ii) forordninger vedtaget af Kommissionen i medfør af traktatens artikel 39, stk. 3 (tidl. artikel 48, stk. 3), litra d)

I henhold til denne bestemmelse indebærer arbejdskraftens frie bevægelighed

« 3. retten til ...

d) at blive boende på en medlemsstats område på de af Kommissionen ved gennemførelsesforordninger fastsatte vilkår efter at have haft ansættelse der».

Der kan ikke herske nogen tvivl om, at der er tale om en beføjelse til regeludstedelse. Og den omstændighed, at den seneste basisretsakt, som Kommissionen har vedtaget på dette område, blev vedtaget tilbage i 1970²¹, kan ikke bevirke, at der ikke skal tages hensyn til traktatens artikel 39, stk. 3, litra d), i forbindelse med en ny fordeling af kompetencen til prøvelse af retsakter, der giver Domstolen enekompetence til prøvelse af normative retsakter udstedt med hjemmel i traktaten.

b) Retsakter vedtaget af ECB

Af bestemmelserne i traktatens kapitel 2 i afsnit VII (Tredje del) samt i kapitel VII og VIII i protokollen om statuten for ESCB og ECB²² ("ESCB-statutten") følger, at inden for den monetære politik er den regeludstedende beføjelse delt mellem ECB og Rådet²³.

Rådet har en almindelig lovgivningsbeføjelse, der dels indebærer muligheden for at ændre de bestemmelser i ESCB-statutten, der er nævnt i traktatens artikel 107, stk. 5 (ESCB-statuttens artikel 41), og dels muligheden for at vedtage de «supplerende»²⁴ forskrifter, der er omhandlet i de bestemmelser i statuten, der er nævnt i traktatens artikel 107, stk. 6 (ESCB-statuttens artikel 42).

²¹ Kommissionens forordning nr. 1251/70 af 29.06.1970 (EFT L 142 af 30.6.1970, s. 24), hvorom Domstolen afsagde Givane-dommen af 9.1.2003 (sag C-257/00, Saml. 2003, s. I-345).

²² Traktatsamling 1999- Bind I- Del I, s. 467-501.

²³ i modsætning til den økonomiske politik, se herom traktatens artikel 111, stk. 4, og artikel 6 i ESCB-statutten.

²⁴ som det hedder i overskriften til kapitel VIII i ESCB-statutten: «Procedure for ændring af statuten og supplerende forskrifter», Traktatsamling 1999, Bind I – Del I, s. 495.

Af traktatens artikel 110, stk. 1 (ESCB-statuttens artikel 34.1) følger, at det derimod er ECB, der har beføjelsen til at udstede de retsakter, der er nødvendige for at udføre de opgaver, der er fastlagt i bestemmelserne i ESCB-statutten.

Der er konkret tale om en beføjelse til at vedtage « forordninger » i det omfang, det er nødvendigt for at gennemføre de opgaver, der er fastlagt i ESCB-statutten (traktatens artikel 110, stk. 1, første led), bl.a. for at

- « formulere og gennemføre Fællesskabets monetære politik » (ESCB-statuttens artikel 3.1, første led; traktatens artikel 105, stk. 2, første led)²⁵,
- « kræve, at kreditinstitutter, der er etableret i medlemsstaterne, holder mindstereserver på konti hos ECB og de nationale centralbanker for at opfylde målene for den monetære politik » (ESCB-statuttens artikel 19.1)²⁶,
- « sikre effektive og pålidelige clearing- og betalingssystemer inden for Fællesskabet og over for tredjelande » (ESCB-statuttens artikel 22).

Der er desuden tale om en beføjelse til at vedtage de « beslutninger », der er nødvendige for at udføre de opgaver, der er pålagt ESCB efter traktaten og ESCB-statutten (traktatens artikel 110, stk. 1, andet led).

Hvad angår ECB-forordninger, er det værd at bemærke, at traktatens artikel 110, stk. 2 (ESCB-statuttens artikel 34.2) er en uændret gengivelse af traktatens artikel 249 (tidl. 189), hvori det hedder, at « *en forordning (vedtaget af ECB) er almengyldig, den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat* ».

I artikel 110, stk. 1, første led, tilføjes det, at ECB også udsteder forordninger « i tilfælde, der fastsættes i de retsakter vedtaget af Rådet, der er nævnt i artikel 107, stk. 6 ».

Der er her tale om gennemførelsesretsakter vedtaget med hjemmel i en basisretsakt vedtaget af Rådet²⁷. Det samme gælder de retsakter, ECB vedtager inden for rammerne af traktatens artikel 110, stk. 3, hvori det fastsættes, at ECB af Rådet kan bemyndiges til at pålægge virksomheder bøder og tvangsbøder i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelser i henhold til dens forordninger og beslutninger²⁸, eller traktatens artikel 105, stk. 6, ifølge hvilken Rådet kan overdrage ECB specifikke opgaver i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter og andre finansielle institutioner bortset fra forsikringsselskaber.

²⁵ gennemførelsesbestemmelser til ESCB-statuttens artikel 3.1 findes i en retsakt, der bærer titlen Den Europæiske Centralbanks retningslinje af 31. august 2000 om Eurosystemets pengepolitiske instrumenter og procedurer (EFT L 310 af 11.12.2000, s.1).

²⁶ gennemførelsesbestemmelser hertil findes bl.a. i ECB's forordning nr. 2818/98 om anvendelse af mindstereserver (EFT L 356 af 30.12.1998, s.1).

²⁷ f. eks.: ECB's forordning nr. 2174/2002 om den konsoliderede balance i MFI-sektoren (EFT L 330 af 6.12.2002, s. 29), vedtaget med hjemmel i artikel 5.1 og 6.4 i Rådets forordning nr. 2533/98 om ECB's indsamling af statistisk information (EFT L 318 af 27.11.1998, s. 8), der selv er udstedt i medfør af artikel 5.4 i ESCB's statut, nævnt i traktatens artikel 107, stk. 6.

²⁸ som f.eks. ECB's forordning nr. 2157/1999 om ECB's beføjelse til at pålægge sanktioner (EFT L 264 af 12.10.1999, s. 21), der henviser til traktatens artikel 110, stk. 3, og blev vedtaget med hjemmel i bl. a. artikel 6, stk. 2, i Rådets forordning nr. 2532/98 (EFT L 318 af 27.11.1998, s. 4), der selv blev vedtaget med hjemmel i traktatens tidl. artikel 108A, stk. 3 (nu artikel 110, stk. 3) og statuttens artikel 34.3, nævnt i traktatens artikel 107, stk. 6.

Kommissionen finder, at man for ECB's retsakter bør følge den samme ledetråd som for andre fællesskabsretsakter.

Prøvelsen af de gennemførelsesretsakter, ECB vedtager med hjemmel i en basisretsakt udstedt af Rådet, kan overdrages til Førsteinstansretten.

De andre retsakter, ECB vedtager i medfør af traktatens artikel 110, stk. 1, eller bestemmelserne i ESCB-statutten, bør derimod henhøre under Domstolens enekompetence.

Der kan ikke herske nogen tvivl om, at de forordninger og andre retsakter, der vedtages i medfør af traktatens artikel 110, stk. 1, er normative basisretsakter, hverken i relation til deres retsgrundlag og virkninger eller hvad angår de vedtagne foranstaltningers indhold. Kommissionen finder, at det komplementære forhold mellem disse foranstaltninger og de retsakter, Rådet vedtager i henhold til traktatens artikel 107, stk. 6 eller stk. 5, under alle omstændigheder indebærer, at prøvelsen af dem må henhøre under den samme retsinstans, nemlig Domstolen.

Som eksempel på sådanne komplementære bestemmelser kan bl.a. nævnes de forordninger om mindstereserver, som dels vedtages af ECB på grundlag af artikel 19.1 i ESCB-statutten²⁹ og dels af Rådet på grundlag af artikel 19.2 i ESBC-statutten³⁰.

Af det ovenstående følger, at muligheden for, at medlemsstaterne anlægger sag mod sådanne retsakter vedtaget af ECB med det formål at få afklaret kompetencefordelingen mellem ECB og Rådet, ikke kan udelukkes. Efter Kommissionens opfattelse må der tages hensyn hertil i affattelsen af artikel 51 i statutten for Domstolen.

De beslutninger, der er omhandlet i traktatens artikel 110, stk. 1, andet led, skal nok ikke formelt henføres til kategorien af normative basisretsakter.

Kommissionen finder dog, at prøvelsen af ECB's beslutninger bør være forbeholdt Domstolen, eftersom

- de som nævnt i traktaten er direkte knyttet til varetagelsen af de opgaver, der er tillagt ESBC, og vedtages i medfør af bestemmelserne i ESCB-statutten
- de i betragtning af den kompetencefordeling, der følger af traktaten og ESCB-statutten, har forbindelse med en række retsakter vedtaget af Rådet³¹,
- og de sager, medlemsstaterne eventuelt måtte anlægge mod sådanne retsakter, i sagens natur vil have en institutionel karakter eller der under alle omstændigheder vil være tale om ganske vigtige sager i betragtning af, at det er et nyt område, hvor der hidtil ikke har foreligget nogen retspraksis.

²⁹ ECB's forordning nr. 2818/98 af 1.12.1998 om anvendelse af mindstereserver (se fodnote 26). Denne forordning blev ændret ved ECB's forordning nr. 1921/2000 (EFT L 229 af 9.9.2000, s. 34) og ECB's forordning nr. 690/2002 (EFT L 106 af 23.04.2002, s. 9).

³⁰ Rådets forordning nr. 2531/98 af 23.11.1998 om ECB's anvendelse af mindstereserver (EFT L 318 af 27.11.1998, s. 1).

³¹ se ESBC-statutten, især artikel 5.3 og 5.4, artikel 6 og 12.5, sammenholdt med traktatens artikel 111, stk. 4, artikel 20, stk. 1 og 2, artikel 28 og artikel 29.

På baggrund af disse betragtninger finder Kommissionen, at søgsmål anlagt af medlemsstaterne mod retsakter vedtaget af ECB i medfør af traktatens artikel 110, stk. 1, eller andre bestemmelser i ESCB-statutten, bortset fra retsakter vedtaget med hjemmel i en rådsretsakt, bør henhøre under Domstolens enekompetence.

II. Andre retsakter, der bør henhøre under Domstolens enekompetence

a) Kommissionens retsakter vedtaget i medfør af EF-traktatens artikel 99-104 eller Kommissionens undladelse af at træffe afgørelse

Af traktatens artikel 99-104 følger, at de foranstaltninger, Rådet træffer inden for den økonomiske politik, vedtages på grundlag af rapporter og henstillinger fra Kommissionen.

Ved afgørelsen af, hvilke sager der bør forbeholdes Domstolen, må der tages hensyn til muligheden for, at medlemsstaterne anlægger passivitets- eller annullationsøgsmål mod Kommissionen.

b) Retsakter vedtaget af institutionerne, som ikke er nævnt i traktatens artikel 249, men som har retsvirkninger

Domstolen foreslår, at den skal have enekompetence til at prøve « *retsakter udstedt af Europa-Parlamentet eller af Rådet eller af de to institutioner i fællesskab* ».

Af denne formulering følger, at der ikke alene er tale om de normative basisretsakter, Rådet vedtager alene eller sammen med Europa-Parlamentet, men også retsakter vedtaget af de to institutioner angående arbejdsgangen i dem, såsom beslutninger om Parlamentets sæde³² eller placeringen af dens tjenestegrene³³ eller om adfærdskodekser for aktindsigt i Rådets dokumenter³⁴.

Kommissionen er enig i denne tilgang, men finder, at det samme bør gælde for alle institutionerne. De bestemmelser, som institutionerne vedtager som led i deres institutionelle autonomi, og som er bestemt til at afføde retsvirkninger, kan ikke undgå at berøre kompetencefordelingen eller ligevægten mellem institutionerne³⁵. Sager anlagt af medlemsstaterne mod sådanne retsakter bør derfor henhøre under Domstolens enekompetence.

³² Sag C-230/81, Luxembourg mod Parlamentet, Saml. 1983, s. 255 (281).

³³ Sag C-108/83, Luxembourg mod Parlamentet, Saml. 1984, s. 1945 (1947).

³⁴ Sag C-58/94, Nederlandene mod Rådet, Saml. 1996, s.I- 2169 ; samme adfærdskodeks vedtaget af Rådet og Kommissionen var genstand for en sag anlagt mod Kommissionen - sag C-303/90 Frankrig mod Kommissionen, Saml. 1991, s. I - 5315 (5343).

³⁵ I sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen (Saml. 1990, s. I-3571 (3595)), annullerede Domstolen en intern instruks udstedt af Kommissionen om fastlæggelse af, hvilke beføjelser dens ansatte har over for tredjemand inden for rammerne af forvaltningen af EUGFL, under henvisning til, at den ikke blot uddybede bestemmelserne i basisforordningen, men indførte tilføjelser til dem. I sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen (Saml. 1993, s. I- 3283 (3303)), annullerede Domstolen en kommissionsmeddelelse, hvori Kommissionen præciserede anvendelsen af visse bestemmelser i direktiv 80/723 om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder i fremstillingsindustrien, og som var offentliggjort i EFT C 273 af 1991, s. 2, og meddelt til hver enkelt medlemsstat.

I det omfang, hvor Domstolens forslag allerede omfatter retsakter udstedt herom af Parlamentet og Rådet og kommer til også at omfatte ECB's retsakter, bør bestemmelserne tilpasses således, at de også kommer til at omfatte retsakter herom udstedt af Kommissionen.

SAGER MELLEML INSTITUTIONERNE

Domstolens forslag går ud på, at Domstolen skal have enekompetence i sager mellem institutionerne, mellem en institution og ECB og mellem ECB og en institution.

Efter Kommissionens opfattelse bør Domstolen have kompetence i enhver sag mellem institutioner og derfor også i sager anlagt af en institution - eller af en medlemsstat³⁶ - mod de organer, der som formuleret i traktatens artikel 286, stk. 1, « er oprettet ved eller på grundlag af denne traktat ».

Kommissionen finder, at varetagelsen af visse opgaver på visse områder, bl.a. gennemførelsesopgaver, der indebærer en beføjelse til at træffe afgørelser over for tredjemand, kræver en indgående kompetence og erfaring, som ikke altid er til rådighed i fællesskabsforvaltningen³⁷. Lovgivningsmyndigheden kan i så fald oprette et agentur³⁸, dvs. et organ med status som juridisk person og med den fornødne autonomi til at kunne udøve sine funktioner.

Inden for rammerne af den nye kompetencefordeling, der er omhandlet i traktatens artikel 225, stk. 1, bør sager anlagt af en institution eller en medlemsstat mod et sådant organ ikke behandles af Førsteinstansretten, eftersom sådanne sager anlagt for en EU-domstol i sagens natur vil dreje sig om rækkevidden af det pågældende organs beføjelser og den plads, det indtager i den institutionelle struktur.

Det drejer sig ikke her om at give disse organer en ret til at anlægge sager for Domstolen, som traktaten ikke tillægger dem, men om at bevare Domstolens kompetence i de sager, der eventuelt måtte blive anlagt af medlemsstaterne eller institutionerne mod disse organer.

Kommissionen finder, at der bør indføres bestemmelser herom i Domstolens forslag.

DEN DISPOSITIVE DEL

I. På grundlag af de ovenstående betragtninger foreslår Kommissionen en række tilføjelser til de af Domstolen foreslåede bestemmelser .

Stk. 1

Kommissionen foreslår først og fremmest en rent redaktionel ændring med det formål at lette afgørelsen af, hvilke gennemførelsesretsakter vedtaget af Rådet der er tale om,

³⁶ f.eks. i henhold til artikel 42 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1592/2002 af 15.7.2002 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur (EFT L 240 af 7.9.2002, s. 1).

³⁷ Kommissionens meddelelse om rammer for europæiske reguleringsorganer, KOM(2002)718 endelig af 11.12.2002.

³⁸ se listen over de nuværende agenturer i ovennævnte dok. KOM(2002) 718, s. 3.

således at det i henvisningerne til disse retsakter ikke er traktatens artikel 202, der nævnes, men derimod den bestemmelse i basisretsakten, der indeholder hjemlen til at vedtage den pågældende gennemførelsesretsakt³⁹.

Den foreslår dernæst, at der i de af Domstolen foreslåede bestemmelser indføjes en bestemmelse om, at de ovenfor nævnte normative og ikke normative retsakter henhører under Domstolens enekompetence.

Stk. 2

Kommissionen foreslår at forenkle formuleringen og tilføje de sager, der anlægges af fællesskabsinstitutioner mod et organ oprettet ved eller på grundlag af traktaten.

De således ændrede bestemmelser findes i bilag 1 til nærværende dokument.

II. Man kunne dog overveje et andet sæt bestemmelser

Kommissionen finder, at det bør undersøges, om den nye kompetencefordeling mellem Domstolen og Førsteinstansretten ikke vil kunne afklares bedre i Nice-traktatens ånd, hvis de retsakter, der er forbeholdt Domstolens prøvelsesret, blev grupperet efter deres art (retsakter vedtaget på grundlag af traktaten, autonome retsakter ...), i stedet for udelukkende efter, hvem der har vedtaget dem.

Den opregning af retsakter vedtaget i medfør af traktaten, som den form, Domstolen har valgt, ikke kan undgå at føre til, risikerer, navnlig hvad angår retsakter udstedt af Kommissionen, at blive ufuldstændig og dermed usikker. Der er også risiko for, at det vil kunne få indvirkning på, om visse passivitets- eller annulationsøgsmål, som medlemsstaterne kunne anlægge mod Kommissionen, navnlig i relation til den økonomiske politik (EF-traktatens artikel 99-104), vil blive antaget til behandling.

En fremgangsmåde gående ud på at give Domstolen enekompetence til prøvelse af de retsakter, der er udstedt i medfør af traktaten, bortset fra dem, der vedtages på bl.a. konkurrenceområdet, statsstøtteområdet og det handelspolitiske område, forekommer derfor at være bedst. Det må overvejes, om en sådan tilgang også kunne åbne mulighed for en lettere tilpasning til de ændringer, den fremtidige forfatningstraktat måtte resultere i.

De foreslåede bestemmelser findes i bilag 2 til nærværende dokument.

³⁹ se f. eks. Rådets forordning nr. 2772/1999 af 21.12.1999 om fastsættelse af generelle regler for en obligatorisk mærkningsordning for oksekød (EFT L 334 af 28.12.1999), hvor henvisningerne er affattet således : « *Under henvisning til forordning nr. 820/97 af 21. april 1997 om....., særlig artikel 19, »*

BILAG 1

Bestemmelserne foreslås ændret således (med ændringerne understreget)

« **1.** « Som en undtagelse fra bestemmelsen i EF-traktatens artikel 225, stk. 1, og Euratom-traktatens artikel 140, stk. 1, har Domstolen enekompetence i de søgsmål, som er omhandlet i EF-traktatens artikel 230 og 232 og Euratom-traktatens artikel 146 og 148, som er anlagt af en medlemsstat, og som er rettet mod

i) en retsakt udstedt af Europa-Parlamentet eller af Rådet eller af de to institutioner i fællesskab, eller rettet mod en af disse institutioners undladelse af at træffe afgørelse, eller mod begge disse institutioners undladelse af i fællesskab at træffe afgørelse, dog bortset fra

° beslutninger truffet af Rådet i medfør af EF-traktatens artikel 88, stk. 2, tredje afsnit

° retsakter vedtaget af Rådet i medfør af en rådsforordning om handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i traktatens artikel 133

° retsakter vedtaget af Rådet med hjemmel i en retsakt udstedt i medfør af traktaten af Rådet eller af Europa-Parlamentet og Rådet

ii) en retsakt udstedt af Kommissionen eller Kommissionens undladelse af at træffe afgørelse i medfør af EF-traktatens artikel 11 A, artikel 39, stk. 3, litra d), artikel 86, stk. 3, eller artikel 99-104

iii) en retsakt, der ikke er nævnt i EF-traktatens artikel 249, som er vedtaget af Kommissionen og bestemt til at afføde retsvirkninger

iv) en retsakt udstedt af ECB eller ECB's undladelse af at træffe afgørelse i medfør af EF-traktatens artikel 110, stk. 1, eller andre⁴⁰ bestemmelser i protokollen om statuten for ESCB og ECB

v) en retsakt udstedt af et organ oprettet ved eller på grundlag af traktaten eller et sådant organs undladelse af at træffe afgørelse

2. Ligeledes har Domstolen enekompetence i de søgsmål, som er omhandlet i de nævnte bestemmelser, og som

- er anlagt af en fællesskabsinstitution til prøvelse af en retsakt udstedt af en anden fællesskabsinstitution eller af Den Europæiske Centralbank eller disses undladelse af at træffe afgørelse, eller som er anlagt af Den Europæiske Centralbank til prøvelse af en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution eller en fællesskabsinstitutions undladelse af at træffe afgørelse

- er anlagt af en fællesskabsinstitution til prøvelse af en retsakt udstedt af et organ oprettet ved eller på grundlag af traktaten eller et sådant organs undladelse af at træffe afgørelse.»

⁴⁰

andre end de i traktatens artikel 110, stk. 1, første led, omhandlede.

BILAG 2

Alternative bestemmelser

« **1.** « Som en undtagelse fra bestemmelsen i EF-traktatens artikel 225, stk. 1, og Euratom-traktatens artikel 140, stk. 1, har Domstolen enekompetence i de søgsmål, som er omhandlet i EF-traktatens artikel 230 og 232 og Euratom-traktatens artikel 146 og 148, som er anlagt af en medlemsstat, og som er rettet mod

i) en retsakt udstedt af Parlamentet og Rådet, af Rådet eller af Kommissionen eller rettet mod en af disse institutioners undladelse af at træffe afgørelse i medfør af en bestemmelse i EF-traktaten eller Euratom-traktaten, med undtagelse af

- beslutninger truffet af Kommissionen eller Rådet i medfør af EF-traktatens artikel 88, stk. 2

- beslutninger truffet af Kommissionen i medfør af EF-traktatens artikel 38, artikel 76, stk. 2, artikel 81, artikel 82, artikel 85, artikel 86, stk. 3, og artikel 134

ii) en retsakt udstedt af ECB eller ECB's undladelse af at træffe afgørelse i medfør af EF-traktatens artikel 110, stk. 1, eller andre⁴¹ bestemmelser i protokollen om statuten for ESCB og ECB

iii) en retsakt, der ikke er nævnt i EF-traktatens artikel 249, som er vedtaget af Kommissionen og bestemt til at afføde retsvirkninger

iv) en retsakt udstedt af et organ oprettet ved eller på grundlag af traktaten eller et sådant organs undladelse af at træffe afgørelse.

2. Ligeledes har Domstolen enekompetence i de søgsmål, som er omhandlet i de nævnte bestemmelser, og som

- er anlagt af en fællesskabsinstitution til prøvelse af en retsakt udstedt af en anden fællesskabsinstitution eller af Den Europæiske Centralbank eller disses undladelse af at træffe afgørelse, eller som er anlagt af Den Europæiske Centralbank til prøvelse af en retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution eller en fællesskabsinstitutions undladelse af at træffe afgørelse

- er anlagt af en fællesskabsinstitution til prøvelse af en retsakt udstedt af et organ oprettet ved eller på grundlag af traktaten eller et sådant organs undladelse af at træffe afgørelse.»

⁴¹ andre end de i traktatens artikel 110, stk. 1, første led, omhandlede.