



Bruxelles, den 14. december 2018
(OR. en)

14620/18

LIMITE

JUR 558	ENFOCUSTOM 258
FREMP 210	AGRI 580
JAI 1184	ETS 43
TELECOM 431	SERVICES 72
COMPET 810	TRANS 569
RC 36	FISC 502
CONSOM 335	SAN 424
DAPIX 359	ENV 809
DATAPROTECT 256	GAF 58
DROIPEN 186	ATO 89
FIN 909	CYBER 298
EMPL 547	COPEN 409
MI 886	POLGEN 229
PI 165	INF 223
SOC 730	ANIMAUX 26
CODEC 2095	

UDTALELSE FRA DEN JURIDISKE TJENESTE¹

fra: Den Juridiske Tjeneste

til: Gruppen vedrørende Grundlæggende Rettigheder, Borgerlige Rettigheder og Fri Bevægelse for Personer (FREMP)

Vedr.: Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen (forslaget om "whistleblowere")

– retsgrundlag

¹ Dette dokument indeholder juridisk rådgivning, der er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, og som Rådet for Den Europæiske Union ikke har gjort offentligt tilgængelig. Rådet forbeholder sig alle sine rettigheder i tilfælde af uautoriseret offentliggørelse.

I. INDLEDNING

1. Den 23. april 2018 offentliggjorde Kommissionen ovennævnte lovgivningsforslag.² Formålet med det foreslåede direktiv er at fastsætte minimumsstandarder i medlemsstaterne for beskyttelse af "whistleblowere"³, som i en arbejdsrelateret situation indberetter eller afslører oplysninger om uregelmæssigheder med hensyn til EU-retten. Kommissionen imødekommer med dette forslag gentagne anmodninger fra Europa-Parlamentet⁴ om et horisontalt lovgivningsinitiativ om beskyttelse af whistleblowere i den private og den offentlige sektor i hele EU.
2. Hidtil har EU-lovgiveren valgt at gå frem sektor for sektor ved at indføre særlige regler om indberetning af overtrædelser i flere sektorspecifikke EU-retsakter. Disse retsakter er opført i del II i bilaget til det foreslåede direktiv. Forslagets mål er at følge en mere horisontal tilgang og vil supplere de specifikke bestemmelser, der fortsat finder anvendelse (jf. artikel 1, stk. 2, i direktivforslaget). De horisontale minimumsregler, der fastsættes i det foreslåede direktiv, indebærer derfor ikke nogen formel ændring af de EU-retsakter, der allerede indeholder regler om indberetning af overtrædelser.
3. Forslaget er således blevet behandlet på møderne i FREMP i september, oktober og november 2018. En række delegationer har anmodet om en udtalelse fra Den Juridiske Tjeneste om de mange foreslåede retsgrundlag (sytten i alt⁵). På mødet den 5. november 2018 bad formanden for FREMP formelt Den Juridiske Tjeneste om at afgive skriftlig udtalelse om retsgrundlaget for dette forslag. Denne udtalelse er et svar på nævnte anmodning.

² Dok. 8713/18 og 8713/18 ADD 1.

³ Den operationelle del af forslaget bruger ikke udtrykket "whistleblowere", men følgende deskriptive definition: "*personer, der arbejder i den private eller offentlige sektor og som indhentede oplysninger om overtrædelser i en forretningsmæssig kontekst (...)*": Jf. f.eks. artikel 2, stk. 1. I denne udtalelse bruges forkortelsen "whistleblowere".

⁴ Se begrundelsen til Kommissionens forslag, s. 2.

⁵ Kommissionen har foreslået følgende retsgrundlag: artikel 16, 33, 43, 50, 53, stk. 1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 og 325, stk. 4, i TEUF, og artikel 31 i Euratomtraktaten. Ifølge Kommissionen er alle disse retsgrundlag nødvendige for at dække EU's politikområder, som Kommissionen har udvalgt: produktsikkerhed, transportsikkerhed, miljøbeskyttelse, nuklear sikkerhed, fødevarer- og fodersikkerhed, dyresundhed og -velfærd, folkesundhed, forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af privatlivets fred og personlige data og sikkerheden i net- og informationssystemer, konkurrence og EU's finansielle interesser.

II. KOMMISSIONENS METODE

4. Kommissionen har valgt en kumulativ sektortilgang eller en "omnibustilgang", hvor den tager udgangspunkt i, at beskyttelse af whistleblowere er en del af EU-rettens "værktøjskasse" inden for udvalgte EU-politikområder.⁶ De mange foreslåede retsgrundlag er resultatet af den screening af retsgrundlag, som Kommissionen har gennemført i forhold til alle de EU-retsakter og/eller politikområder, der nævnes i forslaget.⁷
5. Med henblik på udvælgelsen af specifikke EU-politiske områder har Kommissionen benyttet tre kriterier:
- "i) der er behov for at styrke håndhævelsen*
 - ii) underindberetning fra whistleblowere er en nøgelfaktor, der påvirker håndhævelsen,*
 - og*
 - iii) overtrædelser kan alvorligt skade offentlighedens interesser.⁸"*
6. De politikområder, der således blev udtaget, er fastsat i forslagets artikel 1 med overskriften "Materielt anvendelsesområde". Denne artikel skal sammenholdes med bilaget til forordningen og omfatter fire forskellige kategorier: a), b), c) og d).

⁶ Jf. begrundelsen, s. 2 og 5. Jf. også forslagets betragtning 81, artikel 1, stk. 1, og artikel 3, stk. 1 og 2, udover Kommissionens mundtlige redegørelser i FREMP.

⁷ Denne tilgang afspejles især i betragtning 81 i forslaget. Som fremgår nedenfor, har Kommissionen dog ikke citeret alle de retsgrundlag, der er nævnt i de forskellige berørte retsakter. Artikel 113 og 115 i TEUF er f.eks. ikke nævnt og det samme gælder artikel 106a i Euratomtraktaten.

⁸ Jf. begrundelsen, s. 2-3, og betragtning 5 i forslaget.

7. Med hensyn til den første kategori indeholder artikel 1, stk. 1, litra a), i Kommissionens forslag en liste over 10 forskellige politikområder uden at nævne et overordnet område eller tema. Artikel 1, stk. 1, litra a), lyder således:

"overtrædelser, der er omfattet af de EU-retsakter, der er anført i bilaget (del I og del II) for så vidt angår følgende områder:

- i) offentlige indkøb*
- ii) finansielle tjenesteydelser, forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme*
- iii) produktsikkerhed*
- iv) transportsikkerhed*
- v) miljøbeskyttelse*
- vi) nuklear sikkerhed*
- vii) fødevarer- og fodersikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd*
- viii) folkesundheden*
- ix) forbrugerbeskyttelse*
- x) beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger, og sikkerheden i netværks- og informationssystemer."*

8. De 10 politiske områder, der henvises til i artikel 1, stk. 1, litra a), skal læses i sammenhæng med den detaljerede og omfattende liste over afledt ret i bilaget. Kun overtrædelser, som er omfattet af en af retsakterne i bilaget, vil føre til aktivering af reglerne i forslaget.⁹ Desuden er EU-retsakterne i bilaget omfattet af to kategorier: Del I indeholder en liste over retsakter, der på nuværende tidspunkt ikke omfatter regler, der beskytter whistleblowere, mens del II indeholder en liste over retsakter, der allerede omfatter regler, der beskytter whistleblowere. For så vidt angår EU-retsakter opført i del I vil forslaget derfor indføre nye regler, der supplerer de anførte retsakter, mens EU-retsakter opført i del II i forslaget skal supplere de eksisterende regler om beskyttelse af whistleblowere.¹⁰

⁹ Jf. også artikel 3, stk. 1 og 2, i direktivforslaget, som definerer overtrædelser som følger:
"(...) faktiske eller potentielle ulovlige aktiviteter eller retsmisbrug vedrørende EU-retsakter og områder, som henhører under det anvendelsesområde, der er omhandlet i artikel 1 og i bilaget".

¹⁰ Jf. også artikel 1, stk. 2, i Kommissionens forslag.

9. Hvad angår den anden kategori omhandler artikel 1, stk. 1, litra b), i Kommissionens forslag overtrædelser af bestemmelser i primærretten inden for politikområdet konkurrenceret og statsstøtte samt overtrædelser, der er omfattet af Rådets vigtigste forordning om konkurrenceregler og vigtigste forordning om statsstøtte. Forordningens artikel 1, stk. 1, har følgende ordlyd:

"overtrædelser af artikel 101, 102, 106, 107 og 108 i TEUF og overtrædelser, der er omfattet af Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 og Rådets forordning (EU) 2015/1589."

10. Hvad angår den tredje kategori omhandler artikel 1, stk. 1, litra c), i Kommissionens forslag:

"overtrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, som defineret i artikel 325 i TEUF, og som specificeres yderligere i især direktiv (EU) 2017/1371 og forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013."

11. Hvad angår den fjerde kategori har artikel 1, stk. 1, litra d), i Kommissionens forslag følgende ordlyd:

"overtrædelser relateret til det indre marked som omhandlet i artikel 26, stk. 2 i TEUF, for så vidt angår handlinger, der er i strid med de selskabsskatteretlige regler eller arrangementer, hvis formål er at opnå en skattefordel, som virker mod formålet og hensigten med de relevante selskabsskatteretlige regler."

12. I modsætning til litra a), b), og c), indeholder forslaget ikke i sin operationelle tekst nogen henvisninger til afledt ret vedrørende det politiske område, der er beskrevet i artikel 1, stk. 1, litra d). Imidlertid præciserer begrundelsen¹¹ og henvisningerne i fodnoterne til betragtning 17 i forslaget, at Kommissionen har to specifikke EU-direktiver i tankerne samt to udkast under behandling til direktiver, som den har foreslået:

- Direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet¹²,
- Direktiv (EU) 2016/1164 af 12. juli 2016 om regler til bekæmpelse af metoder til skatteundgåelse, der direkte indvirker på det indre markeds funktion¹³,
- Forslag til Rådets direktiv om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag¹⁴,
- Forslag til Rådets direktiv om et fælles selskabsskattegrundlag¹⁵.

III. ANALYSE

A. Principper, der følger af fast retspraksis

13. Det fremgår af fast retspraksis, at retsgrundlaget for en EU-retsakt ikke afhænger af en institutions egen opfattelse med hensyn til det formål, der søges tilgodeset, men skal afgøres på grundlag af objektive faktorer, som gør det muligt at foretage domstolskontrol, herunder navnlig retsaktens formål og indhold.¹⁶

¹¹ Begrundelsen, s. 3.

¹² EFT L 64 af 11.3.2011, s. 1-12, særlig lovgivningsprocedure på grundlag af artikel 113 og 115 i TEUF.

¹³ EUT L 193 af 19.7.2016, s. 1-14, særlig lovgivningsprocedure på grundlag af artikel 115 i TEUF.

¹⁴ COM/2016/0683 final - 2016/0336, Rådets dok. 13731/2016, særlig lovgivningsprocedure på grundlag af artikel 115 i TEUF.

¹⁵ COM/2016/0685 final - 2016/0337, Rådets dok. 13730/2016, særlig lovgivningsprocedure på grundlag af artikel 115 i TEUF.

¹⁶ Jf. sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet (Titandioxid), EU:C:1991:244, i præmis 10 i dommen, Sag C-147/13, Spanien mod Rådet, EU:C:2015:299, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis. Denne retspraksis er konsekvent påpeget i udtalelser fra Den Juridiske Tjeneste. Jf. også Den Juridiske Tjenestes udtalelse af 26. september 2018, Rådets dok. 12004/18, stk. 9 og 10, og den retspraksis, der henvises til i fodnote 4 og 5 til denne udtalelse og udtalelsen fra Den Juridiske Tjeneste af 26. marts 2018, Rådets dok. 7502/18, punkt 6, samt den retspraksis, der er nævnt i fodnote 11 i denne udtalelse.

14. Ifølge samme retspraksis er de procedurer, der er involveret i de forskellige retsgrundlag, desuden resultatet af de valg, som traktaternes ophavsmænd traf, og bør ikke afgøre valget af et retsgrundlag.¹⁷
15. Eftersom Kommissionen har foreslået 17 retsgrundlag, bør det desuden bemærkes, at flere retsgrundlag i henhold til fast retspraksis kun kan være begrundet i ekstraordinære omstændigheder, som kræver påvisning af, at foranstaltningen samtidig forfølger flere forskellige juridiske mål af lige stor vægt. I øvrigt går fast praksis ud på følgende:

"Hvis en gennemgang af en fællesskabsretsakt 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 retsaken nemlig have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære formål eller led (...).

Hvis det godtgøres, at der med retsaken samtidig forfølges flere formål, eller at den har flere led, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse led er sekundært og indirekte i forhold til et andet, kan en sådan retsakt dog undtagelsesvis vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag (...)."¹⁸

¹⁷ Jf. sag C-130/10, Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union, EU:C:2012:472, præmis 80-82.

¹⁸ Sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet (Titandioxid), EU:C:1991:244, præmis 17-21, sag C-36/98, Spanien mod Rådet, EU:C:2001:64, præmis 59, sag C-211/01, Kommissionen mod Rådet, præmis 39, sag C- 336/00, Huber, EU:C:2002:509, præmis 31, sag C338/01, Kommissionen mod Rådet, EU:C:2004:253, præmis 55 ff., sag C-411/06, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, EU:C:2009:518, præmis 46 og 47 og den deri nævnte retspraksis, sag C-155/07, Parlamentet mod Rådet, EU:C:2008:605, præmis 36 ff.

16. Domstolen har også konsekvent fastholdt, at anvendelsen af dobbelt retsgrundlag dog er udelukket, når de procedurer, der er fastlagt i de respektive retsgrundlag, er indbyrdes uforenelige¹⁹, eller når anvendelsen af to retsgrundlag kan føre til, at Parlamentets rettigheder tilsidesættes.²⁰
17. Det følger heraf, at en retsakt ifølge fast retspraksis kun baseres på to eller flere retsgrundlag, hvis tre betingelser er opfyldt:
- For det første skal retsakten forfølge to eller flere formål, uden at det ene formål er primært eller fremherskende frem for de andre.
 - For det andet skal de formål, der er fastsat i retsakten, være uadskilleligt forbundne.
 - For det tredje skal retsgrundlagene indeholde bestemmelser om forenelige procedurer.²¹

B. Undersøgelse af forslagets formål og indhold

18. I lyset af fast retspraksis, jf. ovenfor, skal formålet med og indholdet af forslaget først undersøges med henblik på at fastslå, hvad (hoved)formålet med forslaget er.

¹⁹ Sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet (Titandioxid), EU:C:1991:244, præmis 17-21. Som vil fremgå nedenfor, opstår sådanne uoverensstemmelser f.eks. mellem lovgivningsprocedurer og ikkelovgivningsmæssige procedurer. Der er også en uoverensstemmelse mellem de almindelige lovgivningsprocedurer, hvor kvalificeret flertal er den vigtigste afstemningsregel i Rådet og en særlig lovgivningsprocedure, der kræver enstemmighed i Rådet.

²⁰ Forenede sager C-164/97 og 165/97, Parlamentet mod Rådet, EU:C:1999:99, præmis 14, sag C338/01, Kommissionen mod Rådet, EU:C:2004:253, præmis 55 ff., sag C178/03, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, EU:C:2006:4, præmis 57.

²¹ Jf. også Den Juridiske Tjenestes udtalelse af 24. april 2018, Rådets dok. 8268/18, punkt 16 og retspraksis nævnt i fodnote 6 i denne udtalelse.

19. Som allerede nævnt ovenfor er hovedformålet med Kommissionens forslag - baseret på den tekst, der er forelagt Rådet, således som den indtil videre er blevet ændret efter drøftelserne i FREMP - at forbedre håndhævelsen af EU-lovgivningen gennem vedtagelse af regler, der skal beskytte de personer, der bistår med afsløring, efterforskning og retsforfølgning af overtrædelser af EU-lovgivningen inden for specifikke politiske områder. Artikel 1, stk. 1, i forslaget bekræfter, at dette bestemt også er forslagets hovedformål:

"Med henblik på at forbedre håndhævelsen af EU's lovgivning og politikker inden for specifikke områder ...".

Dette hovedformål er også afspejlet i betragtning 2, 19, 25, 48 og 84, hvor de relevante dele har følgende ordlyd:

"På EU-plan er indberetninger fra whistleblowere et af de forudgående elementer i håndhævelsen af EU-retten: De giver oplysninger til nationale og Unionens håndhævelsessystemer, hvilket kan føre til effektiv afsløring, efterforskning og retsforfølgning af overtrædelser af EU-retten."

"Hver gang der vedtages en ny EU-retsakt, hvor beskyttelse af whistleblowere er relevant og kan bidrage til en mere effektiv håndhævelse, bør det overvejes at ændre bilaget til nærværende direktiv for at lægge det ind under dets anvendelsesområde."

"Effektiv håndhævelse af EU-retten kræver, at der ydes beskyttelse til den bredest mulige vifte af kategorier af personer (...)."

"En effektiv afsløring og forebyggelse af overtrædelser af EU-retten kræver, at potentielle informanter i fuld fortrolighed og let kan viderebringe de oplysninger, de råder over, til de relevante kompetente myndigheder, der er i stand til at undersøge og afhjælpe problemet, hvor det er muligt."

"Målet for dette direktiv, nemlig at styrke håndhævelsen i visse politiske områder og retsakter, hvor overtrædelser af EU-retten kan forårsage alvorlig skade på offentlighedens interesser gennem en effektiv beskyttelse af whistleblowere (...)."

20. Forslagets indhold er beskrevet indgående i kapitel II, III og IV. Disse kapitler indeholder de regler, som Kommissionen har foreslået med henblik på at fastsætte minimumsstandarder til harmonisering af beskyttelse af whistleblowere som "indberettende personer", der jf. artikel 2 hører under direktivets personlige anvendelsesområde, og som arbejder i den private og den offentlige sektor som defineret i direktivet.
21. Kapitel II fastsætter standarder for intern rapportering og opfølgning af rapporter. Navnlig artikel 4 og 5 i dette kapitel indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at juridiske enheder i den offentlige og den private sektor indfører passende interne indberetningskanaler og procedurer for modtagelse af og opfølgning på indberetninger.
22. Kapitel III fastsætter standarder for eksternt rapportering og opfølgning af rapporter. Ifølge artikel 6-12 i dette kapitel er medlemsstaterne forpligtede til at sikre, at de kompetente myndigheder råder over eksterne indberetningskanaler og procedurer for modtagelse af og opfølgning på indberetninger. Dette kapitel fastsætter de minimumsstandarder, der gælder for sådanne kanaler og procedurer.

23. Kapitel IV fastsætter minimumsstandarder for beskyttelse af indberettende og "berørte" personer²². Navnlig i artikel 13 opregnes de betingelser, der gælder for en indberettende person, der kan ydes beskyttelse i henhold til direktivet. For eksempel kræves det, at de indberettende personer skal have rimelige grunde til at mene, at de indberettede oplysninger var korrekte på tidspunktet for indberetningen. Desuden er indberettende personer generelt forpligtet til at bruge interne kanaler først. Artikel 14 og 15 vedrører forbud mod repressalier. Artikel 16 gør det klart, at dem, der er berørt af indberetningerne, fuldt ud skal nyde godt af deres rettigheder i henhold til EU's charter om grundlæggende rettigheder, bl.a. princippet om uskyldsformodning, retten til effektive retsmidler og til en retfærdig rettergang samt retten til et forsvar. Artikel 17 pålægger medlemsstaterne at indføre effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner.
24. Endelig skal det bemærkes, at de regler, der foreslås i direktivet, er minimumsregler. Dette fremgår klart af artikel 1, hvori det hedder, at direktivet sigter mod at fastsætte fælles minimumsstandarder for beskyttelse af whistleblowere i specifikke EU-politiske områder og fra artikel 19, som giver medlemsstaterne mulighed for at indføre eller bibeholde gunstigere bestemmelser for de indberettende personer.²³ Derudover er der intet, der forhindrer medlemsstaterne i at opretholde eller indføre national lovgivning til beskyttelse af whistleblowere for politikområder, der ikke er med i Kommissionens forslag.
25. Det følger af ovenstående, at forslagets vigtigste eller fremherskende formål er at forbedre håndhævelsen af visse områder af EU-retten gennem regler om beskyttelse af whistleblowere.

²² For definitionen af "berørte personer", jf. artikel 3, stk. 11, i forslaget.

²³ Jf. også begrundelsen, s. 6, som beskriver forslaget som et "minimumsharmoniseringsdirektiv".

C. Angivelse af retsgrundlaget

26. Den Juridiske Tjeneste bemærker, at der ikke findes noget enkelt retsgrundlag i traktaterne, der tillægger Unionen beføjelse til at lovgive konkret om at styrke håndhævelsen af EU-retten gennem beskyttelse af whistleblowere på tværs af flere sektorer i EU's lovgivning og politikker.²⁴ Kommissionens tilgang, som er at gå videre på sektorbasis, er derfor den juridisk korrekte tilgang. Som anført i punkt 2 ovenfor har EU-lovgiveren allerede vedtaget denne tilgang tidligere ved i sektorspecifikke retsakter at indsætte specifikke bestemmelser om beskyttelse af whistleblowere, der handler på grundlag af retsgrundlaget for hver af disse retsakter. På grundlag af denne tilgang er Den Juridiske Tjeneste af den opfattelse, at direktivet samtidig forfølger særskilte mål af samme vægt, som desuden på en uadskillelig måde er indbyrdes forbundne. Som anført i artikel 1, stk. 1, i forslaget tilsigter direktivet især at forbedre håndhævelsen af EU's lovgivning og politikker inden for specifikke områder, idet en sådan forbedring i hvert enkelt tilfælde er et særskilt mål.
27. Men som anført nedenfor finder Den Juridiske Tjeneste også, at en række af de sektorspecifikke retsgrundlag, som Kommissionen har foreslået, er unødvendige, og at der er en række retsgrundlag, som medfører uforenelige procedurer, og som derfor vil skulle vedtages i en separat retsakt (i de fleste tilfælde gennem en opdeling af forslaget).

²⁴ Det bør bemærkes, at der er visse bestemmelser i traktaterne, der forpligter medlemsstaterne til at sikre, at EU-retten anvendes korrekt. Artikel 4, stk. 3, i TEU fastsætter følgende: "*Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne*" (andet afsnit). Artikel 197, stk. 1, i TEUF fastsætter i øvrigt, at "*en effektiv gennemførelse af EU-retten i medlemsstaterne er af afgørende betydning for, at Unionen kan fungere tilfredsstillende, og betragtes som et område af fælles interesse*" og indeholder et retsgrundlag, der bemyndiger EU-lovgiveren til at vedtage foranstaltninger til støtte for medlemsstaternes administrative kapacitet. Ifølge artikel 291, stk. 1, i TEUF "*træffer medlemsstaterne alle de nationale foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre Unionens juridisk bindende retsakter*".

28. Et af de vigtigste retsgrundlag, som Kommissionen har foreslået, er artikel 114 i TEUF.²⁵

Som Domstolen gentagne gange har fastslået, *skal* en retsakt baseret på artikel 114 i TEUF:

"for det første indeholde foranstaltninger vedrørende tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser og for det andet vedrøre det indre markedes oprettelse og funktion".²⁶

" (...) En sådan foranstaltning har "til formål at forbedre vilkårene for det indre markedes oprettelse og funktion og skal reelt have dette formål, idet de skal bidrage til at fjerne hindringer for de frie varebevægelser og for den frie udveksling af tjenesteydelser samt medvirke til at ophæve konkurrencefordrejninger."

"(...), at selv om anvendelsen af artikel 95 EF [nu artikel 114 i TEUF] som hjemmel er mulig med henblik på at undgå, at der opstår fremtidige hindringer for samhandelen, der skyldes en uensartet udvikling af de nationale lovgivninger, skal det være sandsynligt, at sådanne hindringer vil opstå, og den pågældende foranstaltning skal have til formål at forebygge dem".²⁷

29. Ordlyden i Kommissionens forslag berettiger anvendelse af artikel 114 i TEUF som retsgrundlag. Navnlig betragtning 4 i forslaget henviser til fragmenteringen af beskyttelsen af whistleblowere i medlemsstaternes lovgivning og ujævnheder på alle EU's politikområder. Desuden henviser betragtning 6 til konkurrenceforvridning og betragtning 10 til potentielle afsmittende virkninger på tværs af nationale grænser for så vidt angår miljøkriminalitet. Der er også angivet henvisninger til det velfungerende indre marked og/eller artikel 114 i TEUF i de betragtninger, der vedrører folkesundheden og forbrugerbeskyttelse (betragtning 13), privatlivets fred, personoplysninger, sikkerheden af netværks- og informationssystemer (betragtning 14) og i betragtning 81.

²⁵ Jf. betragtning 81 i Kommissionens forslag.

²⁶ Sag C-270/12, Det Forenede Kongerige mod Europa-Parlamentet og Rådet, EU:C:2014:18, præmis 100.

²⁷ Domstolens dom af 10. december 2002, The Queen mod Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco, EU:C:2002:741, præmis 60-61. Jf. også sag C-376/98, Tyskland mod Europa-Parlamentet og Rådet, EU:C:2000:544, præmis 84.

30. Af de grunde, der er anført nedenfor, udgør artikel 114 i TEUF imidlertid ikke et tilstrækkeligt retsgrundlag for hele forslaget. Navnlig kan artikel 114 i TEUF ikke anvendes til at styrke håndhævelsen af EU-ret, der ikke kan forbindes direkte med det indre marked, og den kan heller ikke anvendes, hvis der findes et mere specifikt retsgrundlag i traktaterne. I øvrigt foreskriver artikel 114 i TEUF anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure, hvilket indebærer uforenelighed med andre retsgrundlag, som Kommissionen har henvist til.

Spørgsmål, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a)

31. For så vidt angår den første kategori af emner, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a), er Den Juridiske Tjeneste af den opfattelse, at de foranstaltninger til at styrke håndhævelsen af EU-retsakter, der er anført i bilaget, og som vedrører følgende sektorspecifikke politikområder, kan baseres på artikel 114 i TEUF: offentlige udbud²⁸, finansielle tjenesteydelser, forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme²⁹, produktsikkerhed³⁰, fødevarer- og fodersikkerhed³¹, forbrugerbeskyttelse³², beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger, og sikkerheden i net- og informationssystemer.³³
32. Én retsakt i bilaget vedrørende emnet "produktsikkerhed" skal dog slettes: Forordning (EU) nr. 258/2012 om ulovlig fremstilling af og handel med skydevåben, jf. bilaget, del I.C, stk. 2, nr. iii), der tager sigte på at gennemføre FN's våbenprotokol. Denne forordning kan ikke medtages, da forslaget vedrører en lovgivningsmæssig retsakt i henhold til artikel 207, stk. 2, i TEUF vedrørende den fælles handelspolitik, der kun giver mulighed for vedtagelse af lovgivningen ved hjælp af forordninger og ikke direktiver. Hvis EU-lovgiveren ønsker at vedtage regler om beskyttelse af whistleblowere vedrørende denne EU-retsakt, er den nødt til at vedtage en særskilt forordning på grundlag af artikel 207, stk. 2, i TEUF for at gøre det (ved at dele forslaget op).

²⁸ Artikel 1, stk. 1, litra a), nr. i).

²⁹ Artikel 1, stk. 1, litra a), nr. ii).

³⁰ Artikel 1, stk. 1, litra a), nr. iii).

³¹ Artikel 1, stk. 1, litra a), nr. vii).

³² Artikel 1, stk. 1, litra a), nr. ix).

³³ Artikel 1, stk. 1, litra a), nr. x).

33. Desuden findes der en række emner under den første kategori, som ikke kan baseres på artikel 114 i TEUF, fordi styrket håndhævelse af EU-lovgivningen for disse emner afslører et særskilt sektorspecifikt lovgivningsmål, som kræver et særskilt retsgrundlag.
34. Et af disse emner er området offentlig sundhed, som vedrører gældende EU-retsakter, der udelukkende er baseret på artikel 168, stk. 4, i TEUF.³⁴ Disse retsakter er udelukkende rettet mod beskyttelse af menneskers sundhed og har ikke en tilstrækkelig tilknytning til det indre markeds oprettelse eller funktion. For at dække disse retsakter er der brug for et særskilt retsgrundlag med en relevant begrundelse. Målet med at styrke håndhævelsen af EU-retten på området offentlig sundhed skal anses som et selvstændigt mål for direktivet, hvilket begrundet anvendelsen af artikel 168, stk. 4, i TEUF som selvstændigt retsgrundlag, som er uadskilleligt forbundet med de andre mål, der udpeges i denne udtalelse.
35. For så vidt angår de retsakter vedrørende den offentlige sundhedssektor, der er anført i del I.H i bilaget, er det kun de retsakter, der er baseret på en bestemmelse om harmonisering, der kan være omfattet af det foreslåede direktiv. Dette betyder, at retsakter vedtaget på grundlag af artikel 168, stk. 4, i TEUF kan være opført, men ikke retsakter baseret på artikel 168, stk. 5, i TEUF, eftersom sidstnævnte gør det muligt for Unionen at vedtage tilskyndelsesforanstaltninger, men udtrykkeligt udelukker harmonisering. Det følger heraf, at afgørelse 1082/2013/EU opført under del I.H, stk. 3, vedrørende alvorlige grænseoverskridende trusler mod menneskers sundhed ikke kan inkluderes, da denne afgørelse er blevet vedtaget på grundlag af artikel 168, stk. 5, i TEUF.³⁵

³⁴ Jf. navnlig de EU-retsakter, der er nævnt i del I.H, stk. 1.

³⁵ Kommissionen har mundtligt anerkendt i FREMP, at dette var en fejl, og har accepteret, at denne retsakt bør udgå af bilaget.

36. Det andet politikområde under den første kategori omhandler retsakter vedrørende EU's fælles transportpolitik, der i henhold til TEUF-traktaten og Domstolens retspraksis frembyder særlige kendetegn og kræver et særskilt retsgrundlag for transport.³⁶ Følgelig kan overtrædelse af de EU-retsakter, der er anført i bilaget vedrørende på politikområdet transportsikkerhed³⁷ være omfattet af artikel 114 i TEUF. Medtagelse af overtrædelser af retsakter inden for dette politikområde kræver et særskilt tilsvarende retsgrundlag (artikel 91 og 100 i TEUF) adskilt fra retsgrundlaget vedrørende det indre marked.
37. Desuden kan artikel 114 i TEUF ikke anvendes i forbindelse med EU-retsakterne i bilaget med henblik på beskyttelse af dyrs velfærd.³⁸ Mange af de pågældende retsakter er i øjeblikket kun baseret på artikel 43, stk. 2, i TEUF (landbrug og fiskeri), og enhver direkte forbindelse med det indre marked synes at være fraværende. Målet med at styrke håndhævelsen af EU-retten og EU's politikker på området dyrevelfærd skal anses som et selvstændigt mål for direktivet, hvilket begrundes anvendelsen af artikel 43, stk. 2, i TEUF, som er uadskilleligt forbundet med de andre mål, der udpeges i denne udtalelse.

³⁶ Jf. artikel 58, stk. 1, artikel 91 og artikel 207, stk. 5, i TEUF, sag C-97/78, Schumalla, EU:C:1978:211, præmis 4, forenede sager C-248/95 til C-249/95, SAM Schiffahrt og Stapf, EU:C:1997:377, præmis 23, sag C-176/09, Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, EU:C:2011:290, præmis 34, sag C-344/04, IATA og ELFAA, EU:C:2006:10, præmis 80, forenede sager C-27/00 og C-122/00, Omega Air m.fl., EU:C:2002:161, præmis 2863, sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet, EU:C:2007:625, præmis 58, sag C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, præmis 30, forenede sager C-184/02 og C-223/02, Kongeriget Spanien og Republikken Finland mod Parlamentet og Rådet, EU:C:2004:497, præmis 29 ff.

³⁷ Artikel 1, stk. 1, litra a), nr. iv), og retsakterne i listen i del I.D og II B i bilaget.

³⁸ Jf. artikel 1, stk. 1, litra a), nr. vii), og del I.F, stk. 4, i bilaget.

38. Tilsvarende mener Den Juridiske Tjeneste, at bedre håndhævelse af EU-retten med hensyn til beskyttelse af miljøet heller ikke udgør en åbenbar retlig forbindelse til det indre marked³⁹. Under alle omstændigheder har foranstaltningerne i bilaget ingen forbindelse til det indre marked, da de hovedsageligt tager sigte på gennemførelse af international miljøpolitik i EU⁴⁰. For denne sektor tilføjes artikel 192, stk. 1, i TEUF som særskilt retsgrundlag med en særskilt retlig begrundelse. Målet med at forbedre håndhævelsen af EU-retten og EU's politikker til beskyttelse af miljøet skal anses som et selvstændigt mål for direktivet, hvilket begrundet anvendelsen af artikel 192, stk. 1, i TEUF som selvstændigt retsgrundlag, uadskilleligt forbundet med de andre mål, der udpeges i denne udtalelse.
39. Alle de hidtil nævnte retsgrundlag (artikel 43, stk. 2, artikel 91, artikel 100, artikel 114, artikel 168, stk. 4, og artikel 192, stk. 1, i TEUF) er juridisk forenelige, idet de alle foreskriver anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure.

³⁹ Artikel 1, stk. 1, litra a), nr. v), og bilagets del I.E og del II.C.

⁴⁰ Jf. f.eks. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 649/2012 af 4. juli 2012 om eksport og import af farlige kemikalier (EUT L 201 af 27.7.2012, s. 60), der er nævnt i del I.E, nr. vii). Denne forordning er i øjeblikket baseret på artikel 192, stk. 1, og artikel 207 i TEUF. Endvidere har direktiv 2013/30/EU, der er nævnt i del II.C, nr. i), kun et miljømæssigt mål.

40. Ovennævnte observation vedrører ikke Euratomretsakter⁴¹ indenfor politikområdet nuklear sikkerhed, som der henvises til i artikel 1, stk. 1, litra a), og den tilsvarende del af bilaget, som opregner fem retsakter⁴². Disse retsakter er vedtaget i henhold til Euratomtraktatens artikel 31, der fastlægger en særlig procedure, som er uden for TEUF og ikkelovgivningsmæssig⁴³. Endvidere kræver denne Euratomprocedure, at Kommissionen hører eksperter inden for folkesundhed, som er udpeget af Det Videnskabelige og Tekniske Udvalg i henhold til Euratomtraktaten samt af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, og at den fremsender deres udtalelser til Rådet⁴⁴. Denne mangel kan ikke afhjælpes af Rådet, eftersom Det Videnskabelige og Tekniske Udvalg, jf. artikel 31 i Euratomtraktaten, er tilknyttet Kommissionen.

⁴¹ Konsolideret udgave af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab, EUT C 327 af 26.10.2012, s. 1.

⁴² Jf. artikel 1, stk. 1, litra a), nr.vi) og del I.F i bilaget.

⁴³ I Euratomtraktatens artikel 31 hedder det: "*De grundlæggende normer udarbejdes af Kommissionen, efter indstilling fra en gruppe personer udpeget af Det Videnskabelige og Tekniske Udvalg blandt medlemsstaternes videnskabelige eksperter, især blandt eksperter for offentlig sundhed. Om de således udarbejdede grundlæggende normer indhenter Kommissionen udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Efter høring af Europa-Parlamentet vedtages de grundlæggende normer af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, der til dette oversender de udtalelser, den har indhentet fra Udvalgene*".

⁴⁴ I Euratomtraktatens artikel 134 hedder det: "*1. I tilknytning til Kommissionen nedsættes et Videnskabeligt og Teknisk Udvalg med rådgivende funktioner. Udvalget skal altid høres i de i denne traktat nævnte tilfælde. Det kan høres i alle tilfælde, hvor Kommissionen finder det hensigtsmæssigt. 2. Udvalget består af toogfyrre medlemmer, der udpeges af Rådet efter høring af Kommissionen. Udnævnelsen af udvalgets medlemmer vedrører dem personligt og gælder for et tidsrum af fem år. Genudnævnelse kan finde sted. Medlemmerne må ikke være bundet af nogen instruktion. Det Videnskabelige og Tekniske Udvalg udpeger hvert år blandt sine medlemmer sin formand og sit præsidium*" (fremhævelse tilføjet).

41. Desuden skal det bemærkes, at Euratomtraktatens artikel 31 er en ikkelovgivningsmæssig procedure. Den Juridiske Tjeneste har allerede haft lejlighed til at forklare, hvorfor lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige retsgrundlag ikke bør kombineres i én og samme EU-retsakt. Begrundelserne vedrører de forskellige bestemmelser om offentliggørelse og den obligatoriske fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssige retsakter til de nationale parlamenter; anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet og de nationale parlamenters rolle; forskellige regler vedrørende gennemsigtighed i forbindelse med Rådets møder og kriterierne for søgsmålskompetence til prøvelse af lovligheden af EU-retsakter, som varierer afhængigt af retsaktens lovgivningsmæssige eller ikkelovgivningsmæssige karakter⁴⁵.
42. Dette betyder, at det med henblik på vedtagelsen af regler om beskyttelse af whistleblowere knyttet til disse Euratomretsakter under politikområdet "nuklear sikkerhed" vil blive nødvendigt med en særskilt EU-retsakt i overensstemmelse med Euratomtraktatens artikel 31, hvilket vil kræve, at Kommissionen oversender de nødvendige udtalelser fra Det Videnskabelige og Tekniske Udvalg og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg til Rådet.

⁴⁵ Yderligere oplysninger: Rådets dok. 9303/13, udtalelse fra Den Juridiske Tjeneste af 6. maj 2013, punkt 28-39. Jf. også Rådets dok. 6138/11, udtalelse fra Den Juridiske Tjeneste af 9. februar 2011, punkt 20 og 23, hvori det blev fastslået, at "hybride" retsakter, der kombinerer en lovgivningsmæssig foranstaltning (artikel 352 i TEUF) med en gennemførelsesforanstaltning (artikel 291 i TEUF) ikke er forenelige med traktaterne.

Spørgsmål, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra b)

43. Artikel 1, stk. 1, litra b), i forslaget vedrører forbedring af håndhævelsen af EU-retten under politikområderne konkurrenceret og statsstøtte. Dette sektorspecifikke mål kan hverken baseres på artikel 114 i TEUF eller nogen af de andre sektorspecifikke retsgrundlag, der hidtil er blevet anvendt. Årsagen er, at retsgrundlaget for vedtagelse af foranstaltninger inden for disse politikområder - artikel 103 og 109 i TEUF - selv hvis de er relateret til det indre marked, er ikkelovgivningsmæssige procedurer. Som nævnt ovenfor har Den Juridiske Tjeneste allerede forklaret, hvorfor den samtidige anvendelse af lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige retsakter har skullet undgås siden ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten⁴⁶.

Spørgsmål, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra c)

44. Den foreslåede bestemmelse har følgende ordlyd:

"overtrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, som defineret i artikel 325 i TEUF, og som specificeres yderligere i især direktiv (EU) 2017/1371 og forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013".

45. Artikel 114 i TEUF kan ikke benyttes til at omfatte overtrædelser af foranstaltninger, der har til formål at beskytte Unionens finansielle interesser. Disse kan heller ikke omfattes af andre sektorspecifikke retsgrundlag, der har været anvendt indtil nu. Denne foranstaltning har derfor brug for sit eget retsgrundlag (artikel 325, stk. 4, i TEUF). Målet med at forbedre håndhævelsen af EU-ret og EU-politikker til beskyttelse af Unionens finansielle interesser, som defineret i artikel 325 i TEUF, skal betragtes som et særskilt mål i direktivet, uadskilleligt forbundet med de andre tidligere nævnte mål. Da dette retsgrundlag er foreneligt med de andre retsgrundlag nævnt ovenfor, der også henviser til den almindelige lovgivningsprocedure, kan artikel 325 i TEUF føjes til disse øvrige retsgrundlag.

⁴⁶ De tre institutioner vil skulle udveksle synspunkter om en ændring af retsgrundlaget. Jf. punkt 25 i den interinstitutionelle aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen af 13. april 2016 om bedre lovgivning (EUT L 123/1 af 12.5.2016): "*Hvis der påtænkes en ændring af retsgrundlaget, som medfører ændring fra den almindelige lovgivningsprocedure til en særlig lovgivningsprocedure eller en ikkelovgivningsmæssig procedure, vil de tre institutioner udveksle synspunkter herom*".

46. Dog bør henvisningen til direktiv (EU) 2017/1371 fjernes. Dette direktiv er blevet vedtaget på grundlag af artikel 83, stk. 2, i TEUF, der blev indført ved Lissabontraktaten, med henblik på at sætte Unionen i stand til at iværksætte en tilnærmelse af love og administrative bestemmelser på det strafferetlige område i medlemsstaterne gennem fastsættelse af "*minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor*" inden for et bestemt EU-politikområde, hvor en sådan tilnærmelse "*viser sig absolut nødvendig for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger*".⁴⁷ Følgelig er formålet med artikel 83, stk. 2, i TEUF som retsgrundlag at støtte andre EU-politikker gennem strafferetlige bestemmelser. Mere specifikt støtter direktiv (EU) 2017/1371 forordning (EU, Euratom) nr. 833/2013, men beskæftiger sig med et mindre bredt emne. Der er ikke behov for at henvise til direktiv (EU) 2017/1371 i artikel 1, stk. 1, litra c)⁴⁸.
47. Endelig er der i modsætning til Euratomretsakterne vedrørende nuklear sikkerhed ikke problemer med uforenelighed for så vidt angår forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013. Dette skyldes, at Euratomtraktatens artikel 106a⁴⁹ gør artikel 325 i TEUF anvendelig på Euratomtraktaten. Retsgrundlaget for Euratomtraktatens artikel 106a vil dog skulle tilføjes.

⁴⁷ Jf. Rådets dok. 15309/12, udtalelse fra Den Juridiske Tjeneste af 22. oktober 2012, punkt 6 og 7.

⁴⁸ Det bemærkes endvidere, at artikel 83, stk. 2, i TEUF henhører under tredje del, afsnit V i TEUF og udløser anvendelsen af protokol nr. 21 og 22 om Det Forenede Kongeriges, Irlands og Danmarks stilling. I medfør af artikel 83, stk. 3, i TEUF kan et medlem af Rådet, der finder, at et udkast til direktiv vil berøre grundlæggende aspekter af den pågældende medlemsstats strafferetlige system, endvidere anmode om, at udkastet til direktiv forelægges Det Europæiske Råd, hvorved den almindelige lovgivningsprocedure suspenderes. Omvendt er det i tilfælde af uenighed, og hvis mindst ni medlemsstater ønsker at indføre et forstærket samarbejde på grundlag af det pågældende udkast til direktiv, muligt at gå videre på dette grundlag.

⁴⁹ I Euratomtraktatens artikel 106a hedder det: "*1. Artikel 7, artikel 13-19, artikel 48, stk. 2-5, og artikel 49 og 50 i traktaten om Den Europæiske Union, artikel 15, artikel 223-236, artikel 237-244, artikel 245, artikel 246-270, artikel 272, 273 og 274, artikel 277-281, artikel 285-304, artikel 310-320, artikel 322-325 og artikel 336, 342 og 344 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde samt protokollen om overgangsbestemmelser finder anvendelse på nærværende traktat*".

Spørgsmål, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra d)

48. Den Juridiske Tjeneste bemærker, at artikel 114 i TEUF ikke kan anvendes til at forbedre håndhævelsen af den EU-lovgivning, der har til formål at styrke bekæmpelsen af selskabers skatteundgåelse/skatteunddragelse, som skal være baseret på artikel 115 i TEUF⁵⁰.

Retsgrundlaget for den EU-lovgivning eller de EU-lovforslag, der implicit nævnes i artikel 1, stk. 1, litra d), og udtrykkeligt i fodnoterne til betragtning 17 i Kommissionens forslag, er procedurene i artikel 113 og/eller artikel 115 i TEUF. Begge disse artikler foreskriver anvendelse af en særlig lovgivningsprocedure, der kræver enstemmighed i Rådet og høring af Europa-Parlamentet. Dette politikområde (jf. artikel 1, stk. 1, litra d)) vil derfor skulle tages ud af udkastet til forslag ved hjælp af en opdeling og behandles parallelt, da det ikke er muligt at kombinere den almindelige lovgivningsprocedure og en særlig lovgivningsprocedure, der kræver enstemmighed, i én enkelt retsakt⁵¹.

⁵⁰ Jf. også udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste af 11. november 2016, dok. 14384/16.

⁵¹ Sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet (Titandioxid), EU:C:1991:244, præmis 17-21. Retten fastslog, at den "fælles beslutningsprocedure" (og den tidligere "samarbejdsprocedure") under den tidligere artikel 251 EF er uforenelig med et retsgrundlag, der kræver enstemmighed i Rådet. Jf. også: Den Juridiske Tjenestes orienterende note til Coreper om Domstolens dom i sag C-130/10, Parlamentet mod Rådet: Rådsk dokument 15826/12, punkt 9.

IV. KONKLUSIONER

49. På baggrund af ovenstående konkluderer Rådets Juridiske Tjeneste således:

- 1) Det foreslåede direktiv kræver følgende retsgrundlag: Artikel 43, stk. 2, artikel 91, artikel 100, artikel 114, artikel 168, stk. 4, artikel 192, stk. 1, og artikel 325 i TEUF sammenholdt med Euratomtraktatens artikel 106a. Disse retsgrundlag kan omfatte alle de sektorer af EU-retten, der henvises til i artikel 1, stk. 1, litra a) og litra c), i Kommissionens forslag med undtagelse af nuklear sikkerhed.
- 2) Det er nødvendigt med særskilte retsakter med hver deres særskilte retsgrundlag, hvilket opnås ved en opdeling for følgende sektorer og EU-retsakter, der kan undersøges parallelt med det foreslåede direktiv og behandles som en samlet pakke:
 - a) de EU-retsakter, der omhandler nuklear sikkerhed, og som der henvises til i artikel 1, stk. 1, litra a), nr. viii), i Kommissionens forslag, vil som særskilt retsakt skulle baseres på den særlige ikkelovgivningsmæssige procedure i Euratomtraktatens artikel 31
 - b) de EU-retsakter, der omhandler konkurrenceret og statsstøtte, og som der henvises til i artikel 1, stk. 1, litra b), i Kommissionens forslag, vil som særskilt retsakt skulle baseres på den ikkelovgivningsmæssige procedure i artikel 103 og artikel 109 i TEUF
 - c) regler om selskabsskat eller regler, der har til formål at forbedre håndhævelsen af foranstaltninger mod ordninger, som har til formål at opnå en skattefordel, jf. artikel 1, stk. 1, litra c), vil som særskilt retsakt skulle baseres på den særlige lovgivningsprocedure i artikel 115 i TEUF
 - d) forordning (EU) nr. 258/2012 (skydevåben), der er omhandlet i del I.C, stk. 2, nr. iii), i bilaget til Kommissionens forslag, vil som særskilt retsakt skulle vedtages i form af en forordning i henhold til artikel 207, stk. 2, i TEUF.

3) Henvisninger til følgende EU-retsakter skal fjernes:

- a) henvisningen til direktiv (EU) 2017/1371 i artikel 1, stk. 1, litra c), i Kommissionens forslag
- b) henvisningen til afgørelse nr. 1082/2013/EU opført under del I, H. 3, i bilaget om alvorlige grænseoverskridende trusler mod menneskers sundhed.
