



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 7.3.2001
KOM(2001) 130 endelig

**STATUSRAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL DET EUROPÆISKE RÅD I
STOCKHOLM**

BEDRE OG ENKLERE LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMMER

BEDRE OG ENKLERE LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMMER

I. BAGGRUND OG FORMÅL

*En ny strategi
til forenkling af
de lovgivnings-
mæssige
rammer*

Denne statusrapport indeholder en første reaktion fra Kommissionen på opfordringen fra Det Europæiske Råd i Lissabon til EU-institutionerne og medlemsstaterne om "**senest i 2001 at udarbejde en strategi for en yderligere koordineret indsats til forenkling af de lovgivningsmæssige rammer** både nationalt og på fællesskabsplan, herunder en effektivisering af den offentlige forvaltning".

*Et afgørende
led i
Lissabon-
processen*

Borgerne og virksomhederne, især de små og mellemstore virksomheder, har behov for klare, effektive og praktisk anvendelige lovgivningsmæssige rammer på et globalt marked i hastig udvikling, hvilket også er understreget i Kommissionens meddelelse til Det Europæiske Råd i Stockholm¹. Det er et afgørende element, hvis Den Europæiske Union skal blive "til den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed".

Etableringen af en lovgivningsstrategi udgør en del af en mere overordnet drøftelse om, hvordan EU fungerer.

Kommissionens deltagelse i drøftelserne vil foregå i tre etaper:

*En proces i
tre etaper*

- (1) Denne **statusrapport**, der giver et overblik over den eksisterende situation og indeholder Kommissionens indledende overvejelser om, hvordan ønsket fra Lissabon kan realiseres.
- (2) **Hvidbogen om nye styreformer i EU**, som bliver vedtaget i juli 2001.
- (3) En **detaljeret handlingsplan**, der fremlægges inden årets udgang, om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer.

Kommissionen vil i sit arbejde samtidig bygge på konklusionerne i rapporten fra den rådgivende gruppe på højt plan, der blev nedsat af ministrene for offentligt ansatte i november 2000.

II. ANALYSE OG STATUS

Den igangværende indsats på EU-plan

*Fremskridt
hidtil ...*

Der findes allerede regler og retningslinjer på EU-plan for principperne for enklere og bedre lovgivning².

EU har desuden siden 1985 iværksat en række initiativer på området.

¹ Meddelelse fra Kommissionen "Udnyttelse af Den Europæiske Unions potentiale - konsolidering og udbygning af Lissabon-strategien" - KOM(2001) 79 endelig.

² Protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, interinstitutionelle aftaler om en hurtig arbejdsmetode ved officiel kodifikation af lovtekster (af 20. december 1994) og om fælles retningslinjer for kvaliteten af EF-lovgivningens affattelse (af 22. december 1998) samt en række erklæringer, der er knyttet til traktaterne.

Eksempler på foranstaltninger, der allerede er truffet

- **Direktiver efter "den nye metode"**, som går ud på at harmonisere reglerne, ved at der blot fastsættes "væsentlige krav", og lade det være op til erhvervslivet at vælge mellem de mange forskellige muligheder for at opfylde kravene (**infoark I**).
- Mulighed for, at **arbejdsmarkedets parter** kan forhandle sig frem til **aftaler** på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Når sådanne aftaler er vedtaget af Rådet, udgør de et alternativ til lovgivning (**infoark II**).
- Indførelse af **frivillige** ordninger og foranstaltninger (miljømærke, miljørevision, adfærdskodekser inden for luftfart eller forbrugerbeskyttelse, aftaler om reduktion af CO²-udslip osv.) og anvendelse af **rammeforordninger**, hvor der fastsættes præcise mål for en given sektor, men hvor gennemførelsen overlades til de berørte kredse, bl.a. ved hjælp af aftaler (**infoark III**).
- Aktiviteter til forenkling af den eksisterende lovgivning, bl.a. vedrørende det indre marked (**Slim-programmet - infoark IV**), og reformer af den **fælles landbrugspolitik**, hvilket har medført en reduktion i antallet af forordninger og en mindre administrativ byrde for erhvervslivet (**infoark V**).
- Indførelse af en **erhvervskonsekvensanalyse** baseret på såvel høringer og økonomiske analyseredskaber som på et virksomhedspanel (endnu i pilotfasen).
- Etablering af en taskforce for forenkling af erhvervsklimaet (**BEST**) (**infoark VI**). Online-høringer via Internettet vedrørende bestemte forslag (f.eks. på telekommunikationsområdet. Løbende indsamling af reaktioner via en ordning med feedback fra erhvervslivet.

...men det
er ikke nok

Indsatsen har dog ikke altid affødt de forventede resultater. Den har ikke været gennemført som led i et samlet tiltag og har ikke vedrørt alle lovgivningsfaserne.

Når der vedtages lovgivning på EU-plan, er der i princippet tale om en væsentlig forenkling, idet det udmønter sig i ét regelsæt i stedet for 15 nationale regelsæt. EU's lovgivningsindsats bliver dog også udsat for kritik.

De vigtigste kritikpunkter

- **Den forberedende fase** opfattes ofte som utilstrækkelig, navnlig hvad angår analysen af de foreslåede foranstaltningers konsekvenser for erhvervslivet og andre berørte. Der er et ønske om en mere indgående og systematisk **høringsproces**, som bl.a. bør omfatte spørgsmålet om, hvorvidt det er nødvendigt med en lovgivningsløsning.
- **Omfanget og ophobningen af lovgivningen.** EU-lovgivningen i sig selv er fortsat af beskedent omfang³. Men på visse områder gør ophobningen af regler gennem 50 år det af og til vanskeligt at forstå og gennemføre de gældende regler.
- **Kompleksiteten.** Den skyldes flere faktorer:
 - tendensen til, at basisretsakterne er for detaljerede

³

De gældende bestemmelser udgør i alt ca. 70 000 sider i EF-Tidende. Statistikkerne viser også, at der i de seneste år har været et mindre fald i antallet af foreslåede retsakter (250 forslag til ny lovgivning fra Kommissionen i perioden 1990-1994 mod 96 i perioden 1995-1999).

- resultatet af til tider møjsommelige kompromiser om teksterne under forhandlingerne i Europa-Parlamentet og Rådet
- at der ofte oven i EU-forskrifterne kommer nationale gennemførelsesbestemmelser.
- **Varigheden af lovgivningsprocessen.** Det tager i gennemsnit en snes måneder at vedtage en retsakt. Oven i det kan der komme 18-24 måneder, som medlemsstaterne har til at gennemføre direktiverne. Sådanne tidsrammer lader sig vanskeligt forene med markedernes og teknologiens hastige udvikling.
- Medlemsstaternes **retlige og praktiske gennemførelse** af direktiverne medfører yderligere komplikationer, divergenser, forsinkelser og endda tilfælde af manglende gennemførelse.
- Ved **anvendelsen og kontrollen** af EU-retten i de nationale systemer benyttes ofte foranstaltninger, der har divergerende konsekvenser for erhvervslivet og andre samfundsaktører.
- **Oplysningerne** om gældende ret er ikke altid let tilgængelig for de interesserede.
- **Tilpasning og konsolidering af lovgivningen.** Kommissionens indsats for at opdatere EU-bestemmelserne såvel ved konsolidering (kompilering i oplysningsøjemed) som kodificering og omarbejdning af retsakter (udskiftning af tekster, der er bindende) har ikke altid båret frugt.

*Den
hastige
markeds-
udvikling
forudsætter
en fleksibel
og hurtig
lovgivning*

I rapporten fra gruppen på højt plan, der har Alexandre Lamfalussy som formand, og som beskæftiger sig med regulering af de europæiske finansielle markeder, behandler også nogle af disse kritikpunkter, bl.a. det nuværende lovgivningssystems langsommelighed og stivhed samt de uklarheder, det fører til. Det understreges i rapporten, at der mangler balance mellem vores ambition og EU's lovgivningsmæssige redskaber på den ene side og de finansielle markeders hastige udvikling på den anden. Der foreslås en bedre sammenhæng mellem basisreglerne og gennemførelsesreglerne. Endelig slår rapporten til lyd for et stærkt politisk engagement til fordel for en mere fleksibel fremgangsmåde i lovgivningen om finansielle spørgsmål, samtidig med at de forskellige EU-institutioners roller respekteres.

III. HOVEDPUNKTERNE I EN LOVGIVNINGSSTRATEGI

En ny koordineret indsats

En ny politisk indsats er nødvendig

En politik for en enklere og kvalitetsmæssigt bedre lovgivning er ikke længere en mulighed, man kan overveje, men et **uomgængeligt** valg. Det ligger i logisk forlængelse af den vellykkede opbygning af EU, og det er i højere og højere grad en forudsætning for EU-indsatsens legitimitet.

Kommissionen har et særligt ansvar som led i udarbejdelsen af EU-retsakter, idet den har initiativretten⁴. Hvis indsatsen for bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer skal lykkes, forudsætter det imidlertid et aktivt engagement fra alle, der deltager i "lovgivningskæden", dvs. de øvrige EU-institutioner og medlemsstaterne. Det er altså nødvendigt med en koordineret indsats.

En samlet strategi inden for klart afstukne rammer

EU har behov for en samlet strategi, der inddrager alle aspekter i forbindelse med bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer, og som omfatter alle faser i en EU-retsakts tilblivelse - fra forberedelsen til den eventuelle vedtagelse.

Hovedprincipperne i en lovgivningsstrategi

- Der skal kun lovgives, når det er nødvendigt
- Brede kredse skal høres, og der skal udarbejdes en konsekvensanalyse, inden der fremlægges et forslag
- Man skal vælge den relevante forskriftstype
- Lovgivningsprocessen skal forløbe hurtigere
- Der skal sikres en hurtig og korrekt gennemførelse og en effektiv anvendelse
- Lovgivningens virkninger skal evalueres
- Forenklingen og kodificeringen af de eksisterende tekster skal gå hurtigere

En samlet strategi for at forbedre alle faser i lovgivningsprocessen

Denne strategi skal udarbejdes inden for EU's institutionelle rammer. Traktaterne giver visse muligheder, men indeholder samtidig visse begrænsninger. I traktaterne er det fastsat, hvilke mål der skal nås, og hvilke kompetencer, procedurer og principper der gælder for EU-institutionerne og medlemsstaterne.

Målet er ikke deregulering, men en bedre lovgivning

Kommissionen opfatter ikke en indsats for bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer som ensbetydende med "deregulering". Kommissionen agter fortsat at udnytte traktatens redskaber fuldt ud og spille sin rolle som dynamo i overensstemmelse med de kompetencer, den har fået. De nye udfordringer, f.eks. fødevarerikkerhed eller oprettelse af en område med sikkerhed, frihed og retfærdighed, forudsætter en relevant

⁴

Den nye lovgivningsstrategi, som behandles her, bør også gælde for udøvelsen af den initiativret, som medlemsstaterne har under EF-traktatens afsnit IV.

lovgivningsmæssig respons fra EU's side. Det er ikke uforeneligt med ønsket om at forenkle de lovgivningsmæssige rammer eller med forsøget på at finde fremgangsmåder, der kan supplere de redskaber, der er fastlagt i traktaterne.

Fordelene ved at lovgive på EU-plan

Først skal man finde ud af, om det er nødvendigt med lovgivning på EU-plan

Inden man forbereder lovgivning, bør man altid spørge, om den virkelig er nødvendig. Er der behov for lovgivning? Findes der alternativer?

Den europæiske dimension eller problemets betydning er ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at det kan afgøres, om det er nødvendigt med bestemmelser på EU-plan. Kommissionens initiativret indebærer også retten til at undlade at lovgive, også selv om den udsættes for en vist pression, som kan udgå fra de øvrige institutioner, medlemsstaterne, de direkte berørte kredse eller civilsamfundet.

Lovgivningspression

Blandt samtlige forslag fra Kommissionen:

- er **mellem 20 og 25 %** en følge af rådsresolutioner, parlamentsbeslutninger eller ønsker fra arbejdsmarkedets parter og økonomiske interessegrupper
- er **ca. 30 %** en følge af EU's internationale forpligtelser
- er **mellem 10 et 15 %** en følge af forpligtelser i medfør af traktaterne eller den afledte ret
- har **ca. 20%** til formål at ajourføre eksisterende EU-bestemmelser (tilpasning til den tekniske og videnskabelige udvikling osv.)

Overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

Man bør derfor i første omgang se nærmere på, hvilke fordele der er ved en indsats på EU-plan for at løse et givet problem. Kommissionen vil i den forbindelse styrke sin kontrol af overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Den vil samtidig fortsætte sin praksis med høringsdokumenter og med indsamling og analyse af feedback. Dertil kommer, at Kommissionen vil lave en strammere planlægning af lovgivningsinitiativerne. Endelig vil hvidbogen om nye styreformer bidrage til overvejelserne om en bedre fastlæggelse af, på hvilket niveau beslutninger bedst træffes.

Inden Kommissionen skrider til lovgivning, bør den undersøge, om det er nødvendigt med foranstaltninger for at gennemføre traktaternes bestemmelser.

Undersøge alternativer

Når det er fastslået, at det er hensigtsmæssigt at handle på EU-plan, bør man straks overveje, hvilken måde og hvilke redskaber der er mest velegnet. Der er mulighed for at vælge alternative løsninger eller løsninger, der supplerer lovgivningen, hvorved man også kan involvere de interesserede parter. Med den åbne koordineringsmetode har Lissabon-topmødet bidraget med et supplerende redskab, der giver mulighed for erfaringsudveksling og sammenligninger af fremskridt. Det kan også være relevant med frivillige aktioner, f.eks. selvregulering.

Alternative og supplerende metoder

- **Selvregulering.** Selvregulering er frivillig og bygger på samarbejde mellem de interesserede parter, eventuelt i tilknytning til EU-regler, der kan udstikke rammerne for aftalerne mellem parterne. Hvis der ikke er behov for bindende regler, ser Kommissionen gerne, at man fastlægger rammer på frivillig basis (infoark III).
- **Samregulering.** Samregulering giver mulighed for at kombinere fordelene ved at lovgive, bl.a. at lovgivningen er forudsigelig og bindende, med fordelene ved selvreguleringens større fleksibilitet. Samregulering anvendes allerede på flere områder, f.eks.:
 - "den nye metode", hvor de "væsentlige krav" fastlægges i et rammedirektiv, mens erhvervslivet selv kan vælge, hvordan det vil opfylde kravene (infoark I).
 - muligheden - indført ved Maastricht-traktaten - for, at arbejdsmarkedets parter på eget initiativ eller efter høring af Kommissionen kan indgå aftaler. Sådanne aftaler udgør et alternativ til forskrifter på områder vedrørende arbejdsvilkår og adgangen til arbejdsmarkedet (infoark II).

Vælg rigtige
metoder og
redskaber

Der bør i hvert enkelt tilfælde træffes et **valg** af metode - og eventuel kombination heraf - uden dog at en vis fleksibilitet udelukkes, efter en analyse af, hvordan målet bedst kan nås, uden at det går ud over den demokratiske kontrol med lovgivningsprocessen og traktaternes bestemmelser, bl.a. på konkurrenceområdet. Alternative løsninger bør kun anvendes på de områder, der egner sig.

Lovgivning indebærer **kontrolredskaber** og sikrer såvel **retssikkerheden** som **respekten for almenvellet**. Det bør derfor være den løsning, man falder tilbage på, hvis metoder som samregulering eller selvregulering ikke virker eller er utilstrækkelige. I øvrigt er der tilfælde, hvor traktaterne foreskriver lovgivning. Når målene for en politik skal fastlægges, og når gennemførelsen skal realiseres på ensartet vis, bør man se bort fra muligheden for andre metoder eller frivillige aftaler.

Kvalitet og forenkling

Når man har valgt at benytte sig af EU-lovgivning, skal man konstant i hele retsaktens livscyklus have kvalitet og forenkling i tankerne.

✓ Bedre forberedelse og forudgående høring

Gøre hørings-
processen mere
dybtgående

- Konsekvensanalysen skal være komplet, objektiv og gennemskuelig. Den forudgående **høring** af de interesserede kredse bør udvides og være mere dybtgående, skønt den ikke nødvendigvis medfører, at lovgivningsprocessen går hurtigere. Den skal bl.a. omfatte:
 - Større inddragelse af **civilsamfundet**, bl.a. ved at udnytte de positive erfaringer med online-høringer via Internettet. Høringen kan gå på, om initiativet er relevant, og på formen. Kommissionen vil i juni 2001 fremlægge en meddelelse om forbindelserne til civilsamfundet. Den er for øjeblikket i gang med sammen med Det Økonomiske og Sociale Udvalg og

Regionsudvalget at undersøge mulighederne for en mere omfattende høring af disse udvalg, inden et forslag fremlægges, bl.a. ved hjælp af sonderende udtalelser.

Bedre
forberedelse og
konsekvens-
analyser

- **Konsekvensanalyse** vedrørende kvalitet og kvantitet, navnlig via en feedback-mekanisme: de eksisterende procedurer skal styrkes, om fornødent ved at de igangværende pilotprojekter udvikles, og ved at de økonomiske analyseredskaber forbedres⁵.
- Hvad angår **forberedelsesfasen** vil Kommissionen påse, at de foreslåede retsakter bliver så enkle som muligt, ved hjælp af en styrkelse af de interne regler og procedurer vedrørende lovgivningens kvalitet.

✓ Valg af retsaktens type

Vælge den rigtige
type retsakt

- Kommissionen vil foretage en grundig og systematisk undersøgelse af, hvilken **type retsakt der skal anvendes** for at de givne mål kan nås i overensstemmelse med protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Når det er relevant, bl.a. med henblik på vedtagelse af detaljerede normer, der forudsætter en ensartet anvendelse i medlemsstaterne, vil den dog især benytte sig af **forordninger**, der anvendes direkte og ensartet, fremfor **direktiver**, der indebærer 15 forskellige nationale gennemførelsesbestemmelser. Kommissionen vil begrunde sit valg.
- Kommissionen vil regelmæssig se nærmere på sin planlægning af lovgivningsinitiativer, hvor den vurderer, om den stemmer overens med ønsket om en enklere og mere effektiv lovgivning.

✓ Vedtagelsen af retsakter

Hurtigere
beslutnings-
proces

- Kommissionen vil arbejde for, at Rådet i højere grad reelt træffer afgørelse ved **kvalificeret flertal**, idet de overdrevne bestræbelser på at opnå konsensus både medfører, at vedtagelsen trækkes i langdrag, og at retsakterne bliver mere indviklede og tvetydige.
- Man bør søge at opnå en hurtigere lovgivningsproces via **aftaler mellem institutionerne** med henblik på en øget anvendelse af muligheden i den fælles beslutningsprocedure for at afslutte proceduren efter førstebehandling og med henblik på en hurtigere behandling af forslagene fra Kommissionen ("fast track").
- Man skal søge en mere udbredt **delegering til Kommissionen** af beføjelserne til at vedtage gennemførelsesbestemmelser for at nå retsaktens mål. Der ville dermed være mulighed for mere enkle rammebestemmelser, som omfatter retsaktens væsentlige elementer. En sådan delegering bør ske under overholdelse af de samme principper (åbenhed, høring osv.), som gælder for lovgivningsprocessen.

Træffe
beslutningerne
på det rigtige
niveau

⁵

Online-høringerne via Internettet og konsekvensanalyse via en feedback-mekanisme er hovedelementer i et initiativ, Kommissionen gennemfører i forbindelse med hvidbogen om reformen (eKommission).

Undgå
unødvendige
komplikationer

- Kommissionen vil undersøge mulighederne for at indføre en "**guillotinemekanisme**" for forslag, der risikerer at blive forældede. Mekanismen ville indebære, at forslaget bortfalder, hvis det ikke er vedtaget inden for en bestemt frist.
- Kommissionen vil overveje, om den eventuelt vil **trække et forslag tilbage**, hvis det kompromis, det tegner til, mellem Rådet og Europa-Parlamentet medfører så indviklede bestemmelser, at det ikke er foreneligt med principperne i traktaterne, bl.a. nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, eller med formålet med selve forslaget.

✓ Gennemførelse og anvendelse på nationalt plan

Der bør sikres sammenhæng og konsekvens i gennemførelsen af EU-retten. Ansvar for herfor påhviler:

Bedre og
hurtigere
gennemførelse

- De enkelte **medlemsstater** med henblik på en **korrekt gennemførelse** af EU-retsakterne **inden for fristen** og en **effektiv anvendelse** af bestemmelserne og med henblik på forenkling af den "rent nationale" lovgivning. Ved gennemførelse af direktiverne bør medlemsstaterne systematisk fremlægge en oversigt, der sammenholder de nationale foranstaltninger med EU-bestemmelserne.
- **Kommissionen**, der om muligt vil foreslå **kortere frister** til gennemførelse af direktiverne. Kommissionen vil desuden gennemføre en mere systematisk og hurtigere **kontrol** og vil evt. foreslå foranstaltninger, der skal fjerne uoverensstemmelser og modvirke uensartet anvendelse af EU-retten.

Det bliver nødvendigt at udvikle procedurer for samråd mellem medlemsstaterne og Kommissionen for at forbedre bestemmelsernes anvendelse i praksis og en hurtig tilpasning af dem til udviklingen inden for samhandel, teknologi osv.

✓ Evaluering af virkningerne af EU-lovgivningen

Evaluering af
regelmæssige
genbehandling

- Kommissionen vil regelmæssigt evaluere resultaterne og konsekvenserne af EU-bestemmelserne i samarbejde med de nationale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og økonomiske interessegrupper. På grundlag heraf kan Kommissionen fremlægge forslag om, at foranstaltningen videreføres, at bestemmelserne ændres, eller at de ophæves.
- Kommissionen vil forbedre adgangen til informationer, så EU-retten bliver lettere tilgængelig, bl.a. ved hjælp af ny teknologi.
- Kommissionen vil i alle forslag inden for områder med en hurtig teknologisk, strukturel eller markedsrettet udvikling fastsætte en frist for genbehandling af den pågældende retsakt eller en såkaldt "sunset clause".

✓ Forenkling af den eksisterende lovgivning

En forenkling og systematisk ajourføring af den gældende lovgivning skulle sikre, at lovgivning til stadighed er tilpasset målene. Kommissionen har til hensigt:

Systematisk
indsats for
forenkling

- hurtigt at **evaluere feedback**, som evt. tyder på overdrevent og ubegrundet komplicerede forhold
- at fastlægge en **flerårig planlægning**, som regelmæssigt opdateres, for den fornødne forenklingsindsats med politisk bindende frister, der aftales mellem institutionerne
- at foreslå en **interinstitutionel aftale** med henblik på at fastlægge principperne for forenklingen og indgå en politisk forpligtelse til at gøre lovgivningsprocessen hurtigere
- systematisk at indføre et forenklingselement ved alle periodiske revisioner af gældende direktiver og forordninger
- at styrke og udvikle den igangværende indsats for **kodificering, omarbejdning og konsolidering** og i orienteringsøjemed at få udgivet de konsoliderede tekster systematisk og hurtigt efter enhver ændring. Det haster derfor med at få indgået den interinstitutionelle aftale om omarbejdning.

Udformning af en ny forvaltnings- og lovgivningskultur

Ny kultur - delt
ansvar

Den nye strategi bør ledsages af en gennemgribende forandring af forvaltnings- og lovgivningskulturen og forudsætter en aktiv indsats fra såvel EU-institutionernes som medlemsstaternes side.

I mange medlemsstater og på et mere overordnet plan i OECD gøres der en betragtelig indsats for at forenkle lovgivningen og beslutningsprocedurerne. Nogle medlemsstater har etableret særlige strukturer på nationalt plan. Ved at benytte Generalsekretariatet og de eksisterende samordningsmekanismer agter Kommissionen at etablere et net for forenkling og intern kvalitetskontrol, som samtidig kan fremme udveksling af god praksis.

IV. KONKLUSION

Kommissionens
første bidrag til
en samlet strategi

Denne statusrapport har til formål at give en første analyse af de opgaver, EU står over for for at imødekomme ønsket fra Lissabon-topmødet om at forenkle de lovgivningsmæssige rammer, herunder en effektivisering af den offentlige forvaltning på EU-plan. Kommissionen vil videreføre og udbygge sin indsats på området, og den vil gå dybere ind i emnet i hvidbogen om nye styreformer, som vedtages i juli 2001, inden den fremlægger sine forslag til en samlet strategi for Det Europæiske Råd inden årets udgang.

Der skal også
handles på
nationalt plan

En effektiv indsats på området forudsætter endvidere, at Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne deltager helhjertet. I mandatet fra Det Europæiske Råd i Lissabon understreges også behovet for en indsats på nationalt plan. Arbejdet i den rådgivende gruppe på højt plan, der er blevet nedsat af ministrene for offentligt ansatte, forventes ligeledes at resultere i et vægtigt bidrag i den forbindelse.

DIREKTIVER EFTER "DEN NYE METODE"
--

Der blev indført en ny lovgivningsmetode ved Rådets resolution af 7. maj 1985 om en *ny metode i forbindelse med teknisk harmonisering og standarder*. Formålet var, at der skulle være ensartede vilkår for varernes frie bevægelighed på det indre marked, samtidig med at et højt beskyttelsesniveau blev sikret. Lovgivningsmetoden var en form for samregulering, hvor de væsentlige krav, procedurerne for vurdering af overensstemmelsen og indførelsen af EF-mærket blev fastsat i rammedirektiver, mens erhvervslivet selv kunne afgøre, hvordan de ville leve op til kravene. De europæiske standardiseringsorganer fik til opgave at udarbejde tekniske specifikationer, som viste, hvordan direktiverne eksempelvis kunne overholdes.

Direktiverne efter "den nye metode" vedrører varer, der er bestemt til at blive markedsført (eller taget i brug) på EF-markedet for første gang. Direktiverne gælder altså for nye varer, der er fremstillet i medlemsstaterne, og nye og brugte varer, der importeres fra tredjelande. Hovedelementerne i denne nye type lovgivning vedrørende det indre marked er følgende:

- **Den lovgivningsmæssige harmonisering vedrører kun de væsentlige krav**, som de varer, der bringes i omsætning i Fællesskabet, skal overholde for at kunne udnytte den frie bevægelighed på EF-markedet.
- Produkternes **tekniske specifikationer**, som lever op til de væsentlige krav, der er fastlagt i de pågældende direktiver, fastsættes ved harmoniserede standarder.
- **De harmoniserede standarder anvendes på frivillig basis**, og producenten kan altid anvende andre tekniske specifikationer til at overholde de væsentlige krav.
- De varer, der er fremstillet i overensstemmelse med de harmoniserede standarder, **formodes at være i overensstemmelse med** de relevante væsentlige krav.

Siden 1987 har Rådet og Europa-Parlamentet vedtaget ca. 20 direktiver, som vedrører en række produkter fra medicinsk udstyr over trykbærende udstyr til legetøj.

I resolution af 28. oktober 1999 om *standardiseringens rolle i Europa* opfordrer Rådet Kommissionen til systematisk at undersøge, om den nye metodes principper kan anvendes i sektorer, der endnu ikke er omfattet af den, med henblik på at forbedre og forenkle lovgivningen.

AFTALER MELLEM ARBEJDSMARKEDETS PARTER

Siden 1993 (Maastricht-traktaten) har arbejdsmarkedets parter i EU kunnet indgå aftaler med henblik på at udstikke regler for social- og arbejdsmarkedspolitiske aspekter, f.eks.:

- Arbejds miljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed
- Arbejdsvilkårene
- Information og høring af arbejdstagerne
- Integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet, lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling i arbejdet
- Social sikring og social beskyttelse.

Proceduren (EF-traktatens artikel 138 og 139) foregår i tre hovedetaper. Først iværksætter Kommissionen en høring af arbejdsmarkedets parter på EU-plan om det hensigtsmæssige i et initiativ og dernæst om indholdet. I næste etape indledes eventuelle forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter, som højst må løbe over 9 måneder. Endelig forelægger Kommissionen den færdigforhandlede aftale for Rådet med henblik på iværksættelse i form af et direktiv. Rådet kan vedtage eller forkaste aftalen.

Siden Maastricht-traktatens ikrafttrædelse er fem aftaler, hvoraf de to er sektorspecifikke, blevet stadfæstet. Det drejer sig om følgende:

- Aftale om forældreorlov
- Aftale om deltidsarbejde
- Aftale om tidsbegrænset ansættelse
- Aftale om tilrettelæggelse af arbejdstiden for mobile arbejdstagere i civil luftfart
- Aftale om tilrettelæggelse af arbejdstiden for søfarende.

Der er forhandlinger i gang på tværs af sektorerne om en aftale om vikararbejde.

Hele proceduren har i gennemsnit taget under to år. Det er ikke så lang tid, hvis man sammenligner med tilblivelsen af EU-bestemmelser på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område.

Ved at udforme normer på EU-plan via aftaler kan man opnå bestemmelser, der imødekommer kravene fra arbejdsmarkedets parter, som i højere grad overholder proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet, og som på en effektiv måde bidrager til de social- og arbejdsmarkedspolitiske mål.

INDDRAGELSE AF DE BERØRTE PARTER

Kommissionen har på forskellige områder i en årrække opfordret de interesserede parter, offentlige såvel som private (ngo'er), til på frivillig basis at deltage.

På **miljøområdet** har Kommissionen fremmet følgende:

- via lovgivningsmæssige rammer, der tilskynder til frivillig deltagelse -

- Forordningen om organisationers frivillige deltagelse i en fællesskabsordning for miljøledelse og miljørevision (EMAS) tilskynder erhvervslivet til frivilligt at tilslutte sig et system, der går ud på at forbedre deres miljøstatus.
- Miljømærkeforordningen inddrager erhvervsliv, ngo'er og forbrugerorganisationer i fastlæggelsen af kriterierne for Fællesskabets miljømærke, som tildeles produkter, der overholder væsentlige miljøkrav.

- uden bindende lovgivning, men via henstillinger til erhvervsgrene om at deltage frivilligt -

- Reduktion af CFC – frivilligt tilsagn fra aerosolindustrien, plastskumindustrien og køleindustrien.
- Kodeks for god miljøpraksis i sektoren for vaskemidler.
- Reduktion af personbilers CO²-emissioner - Frivilligt tilsagn fra den europæiske, den japanske og den koreanske bilindustri i tilknytning til Auto-oil-programmet, der vedrører luftkvalitet.
- En fritagelse i henhold til EF-traktatens artikel 81 vedrørende frivillige tilsagn fra producenterne af vaskemaskiner, tv-apparater og videobåndoptagere med henblik på at nedsætte energiforbruget.

Hvad angår **sundhed og forbrugerbeskyttelse** er der fremkommet en række forslag til **adfærdskodekser** og **frivillige aftaler**. F.eks. har områdets ngo'er (forbrugerne) og erhvervsorganisationer indgået aftale om en adfærdskodeks for forbrugeroplysning om omkostninger og vilkår for lån mod pant i fast ejendom. Denne adfærdskodeks danner grundlag for en henstilling fra Kommissionen på området.

E-confidence-initiativet, der inddrager forbrugerne og erhvervslivet, er blevet iværksat for at fastlægge principperne for udarbejdelse af adfærdskodekser inden for e-handel sammen med systemer til overvågning og evaluering af kodekserne. **EuroLogo-aftalen**, en europæisk adfærdskodeks, der blev underskrevet af forbruger- og erhvervsorganisationer i 1998, indeholder regler om oplysning til forbrugerne om euroen, om anvendelse af et europæisk logo, der kan indgyde tillid, og om at lade Kommissionen overvåge aftalen.

SLIM

Slim-initiativet (enklere lovgivning for det indre marked) er et af pilotprojekterne for forenkling af den nationale lovgivning og EU-lovgivningen vedrørende de indre marked.

Slim-metoden bygger på tre centrale idéer:

- udvælgelse af specifikke arbejdsområder (nu 14 mod oprindeligt 4 sektorer i 1996)
- små arbejdsgrupper (under forsæde af Kommissionen med lige mange [4 eller 5] repræsentanter for medlemsstaterne og de berørte erhvervsgrene samt et vist antal tjenestemænd i Kommissionen, der har observatørstatus)
- en begrænset tidsramme til at kortlægge problemerne og fremsætte løsningsforslag med den klare hensigt at gennemføre forenklinger.

Kommissionen kan følge Slim-henstillingerne om eksisterende lovgivning eller ej. Hidtil har Kommissionen på grundlag af Slim-henstillinger fremsat forslag til lovgivning inden for 6 sektorer. Rådet og Europa-Parlamentet har vedtaget lovgivningen for 4 af disse sektorer.

Slim-grupperne har haft en demonstrationsværdi og har fungeret som laboratorier for, hvordan der kan opnås konsensus mellem medlemsstaterne, de berørte erhvervsgrene og Kommissionen, men overordnet set har de kun haft ringe betydning.

Kommissionen har i 2000 revideret Slim-initiativet og har fremsat en række henstillinger til forbedring af arbejdsmetoderne, herunder evt. en bredere indfaldsvinkel. Nogle af de vigtigste henstillinger, der peges på ved gennemgangen, er følgende:

- Der skal oprettes et underudvalg af Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked bestående af specialister i "bedre lovgivning", som skal være med til at styre Slim-initiativet.
- Der skal være større gennemsigtighed med hensyn til udvælgelse af sektorer og mål, og høringen af medlemsstaterne og Europa-Parlamentet skal forbedres.
- Kommissionen skal gøre det til sit mål at fremsætte forslag senest 6 måneder efter udsendelsen af en Slim-rapport.
- Rådet og Parlamentet skal indføre mekanismer, der sikrer hurtig vedtagelse af forenklingsforslag.
- Medlemsstaterne skal jævnligt aflægge rapport til Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked om deres egne forenklingsprogrammer.

Rådet (i maj 2000) og Europa-Parlamentet har i deres godkendelse af Slim-revisionen understreget behovet for gennemsigtighed, sammenhæng og koordination på nationalt plan og på EU-plan.

FORENKLING AF LANDBRUGSLOVGIVNINGEN

I de seneste år har Kommissionen gjort **forenkling** til en ledetråd i arbejdet med at reformere den fælles landbrugspolitik, og den har besluttet at prioritere følgende to **målsætninger** højest:

- at gøre landbrugsbestemmelserne så klare, gennemskuelige og tilgængelige som muligt
- at minimere den administrative byrde, den fælles landbrugspolitik indebærer for landbrugerne og andre berørte og for de nationale myndigheder og EU-myndighederne.

For at gøre **landbrugsbestemmelserne klarere og mere tilgængelige** har Kommissionen iværksat følgende initiativer:

Interne retningslinjer for de tjenestegrene, der udarbejder lovgivning på landbrugsområdet: Retningslinjerne har til formål at gøre alle nye forslag til lovgivning og ændringer af eksisterende lovgivning klare og enkle.

Uformel konsolidering af landbrugslovgivningen: Siden 1999 har Kommissionen effektueret en uformel konsolidering af landbrugslovgivningen på alle officielle EU-sprog. Indsatsen skal gøre lovgivningen mere tilgængelig på trods af de hyppige ændringer af landbrugslovgivningen.

Reduktion af antallet af forordninger: Omfanget af retsakter og administrative forskrifter er blevet reduceret (f.eks. kun én forordning for hver fælles markedsordning).

Handelsmekanisme: Nyere ændringer har gjort forordningerne om handelsmekanismerne klarere og enklere.

I forbindelse med Agenda 2000 har de vedtagne reformer vedrørende markafgrøder og udvikling af landdistrikterne bidraget til forenklingen. Andre reformer, der efterfølgende er vedtaget eller foreslået vedrørende vin, kød og hør og hamp vil ligeledes resultere i en forenkling af landbrugslovgivningen.

Ud over initiativerne i forbindelse med den seneste reform af den fælles landbrugspolitik har Kommissionen iværksat nogle **særlige initiativer**, der tager sigte på at forenkle de administrative procedurer og lette den administrative byrde for landbrugerne, navnlig vedrørende støtte og betalinger til mindre landbrugere. Det drejer sig om "**ordningen for mindre landbrugere**". Over 20 % af EU's landbrugere kan nyde godt af denne lettelse af den administrative byrde.

KONSEKVENSANALYSE OG FORENKLING AF DE LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMMER FOR VIRKSOMHEDERNE

Erhvervskonsekvensanalyserne er blevet udviklet for at sikre, at den foreslåede EU-lovgivning ikke pålægger virksomhederne (især de små og mellemstore virksomheder) for store byrder, og for at tage hensyn til erhvervslivets interesser ved udarbejdelsen af en retsakt og orientere EU-institutionerne om de forventede konsekvenser for virksomhederne og erhvervslivet som helhed.

Ordningen har siden 1986 gjort gavn ved vurderingen af lovgivningens konsekvenser for virksomhederne. Den har dog ikke i alle tilfælde haft den forventede virkning, idet den blot har været en kvalitativ analyse (mere end en kvantitativ), som optrådte for sent i evalueringsprocessen.

Der foregår for øjeblikket en revurdering af ordningen med analyse af konsekvenserne for virksomhederne i EU. Kommissionen har iværksat et pilotprojekt for at gøre status og for at styre analysemetoden, herunder systematisk høring af de berørte parter. Kommissionen vil foretage dybtgående analyser af et udvalg af de lovforslag, der er indeholdt i Kommissionens arbejdsprogram for 2001.

Efter opfordring fra Det Europæiske Råd i Amsterdam (1997) **oprettede Kommissionen en taskforce for forenkling af erhvervsklimaet (BEST)**, som omfattede repræsentanter for erhvervslivet og de offentlige myndigheder i medlemsstaterne. BEST's kommissorium gik bl.a. ud på at kortlægge mulighederne for at forbedre lovgivningen og fjerne hindringer for de europæiske virksomheders udvikling, navnlig de små og mellemstore virksomheder. Taskforcen fremlagde sin endelige rapport i maj 1998. På grundlag af taskforcens henstillinger opfordrede Rådet Kommissionen til at udarbejde en tidsplan for en vurdering af, hvordan politikken på EU-plan og på nationalt plan fremmer iværksætterånden og konkurrenceevnen. Den 30. september 1998 fremlagde Kommissionen en handlingsplan herfor, som Rådet vedtog den 29. april 1999.

Et af de aspekter, BEST peger på vedrørende de lovgivningsmæssige rammer er den offentlige forvaltning. En række medlemsstater har iværksat (eller er ved at iværksætte) initiativer, der skal forbedre de lovgivningsmæssige rammer for virksomhederne, og de har også udviklet analyser af lovgivningens konsekvenser for virksomhederne. Nogle medlemsstater har indført oversigter over alle forpligtelser for virksomhederne og har oprettet arbejdsgrupper vedrørende forenkling, tværministerielle udvalg og grupper vedrørende lovgivningskonsekvenser.

Kommissionen skal i tæt samarbejde med medlemsstaterne udarbejde rapporter om gennemførelsen af hele BEST-handlingsplanen.