



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.03.2005
KOM(2005) 98 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

”BEDRE LOVGIVNING 2004”

**i overensstemmelse med artikel 9 i protokollen
om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet**

(12. RAPPORT)

{SEC(2005) 364}

På Det Europæiske Råds møde i Edinburgh i december 1992 blev det besluttet, at Kommissionen hvert år skulle forelægge Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet en rapport om anvendelsen af nærhedsprincippet (subsidiaritetsprincippet) og proportionalitetsprincippet. Det blev gentaget i en protokol, der er tilknyttet traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, i forbindelse med de ændringer, der blev indført ved Amsterdam-traktaten i 1997. Fra 1995 beskæftiger denne rapport sig også med tiltag, der kan forbedre lovgivningens kvalitet og gøre den lettere tilgængelig.

Subsidiaritet, proportionalitet og forbedring af de reguleringsmæssige rammer er netop meget tæt forbundne. Subsidiaritetsprincippet betyder, at Unionen begrænser sin indsats til det, der er nødvendigt og virker effektivt. Proportionalitetsprincippet betyder, at Unionen vælger den simplest mulige metode. Desuden betyder foranstaltninger som høring af interesserede parter, indhentning af ekspertviden, konsekvensanalyse, udvikling af alternative metoder og udveksling af ”god reguleringspraksis”, at det bliver lettere at definere og udforme, hvad der er nødvendigt, effektivt og let at gennemføre. De bestræbelser, der er gjort med hensyn til at forbedre kvaliteten af affattelsen, gøre teksterne tilgængelige, overvåge gennemførelsen af regler og forenkle fællesskabsretten, medvirker også hertil.

Denne rapport er den tolvte af slagsen. Den giver en oversigt over 2004. En detaljeret analyse med henvisning til relevante dokumenter fremgår af Kommissionens arbejdsdokument, der er vedlagt denne meddelelse.

1. BEDRE REGULERING

En forbedring af de reguleringsmæssige rammer er en absolut prioritet såvel for at øge konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse som for at fremme en bæredygtig udvikling og give de europæiske borgere en bedre livskvalitet. På grund af den opgavefordeling, der er inden for Unionen, kræver en sådan forbedring en fælles indsats fra Europa-Parlamentets, Rådets, Kommissionens og medlemsstaternes side.

Unionens strategi på dette område er hovedsageligt baseret på to dokumenter: dels på Kommissionens handlingsplan om ”bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer” fra juni 2002¹ og dels på den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning, som blev indgået af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i december 2003². Der er en tilsvarende og delvis komplementær strategi på medlemsstatsplan gennem det mellemstatslige program, der blev vedtaget i maj 2002 af ministrene med ansvar for offentlig administration³.

¹ (KOM(2002) 278 af 5. juni 2002). Handlingsplanen er en opfølgning af hvidbogen om styreformer i EU (KOM(2001) 727 af 25. juni 2001). Der bliver også taget hensyn til henstillingerne fra den gruppe om bedre regulering, der blev nedsat i november 2000 af ministrene med ansvar for offentlig administration med D. Mandelkern som formand (Mandelkern-rapporten, der blev vedtaget i november 2001). Der findes en oversigt over de otte målrettede meddelelser, hvor målene er nærmere beskrevet, i årsberetningen ”Bedre lovgivning 2003” (KOM(2003) 770 af 12. december 2003).

² EFT C 321 af 31. december 2003, s.1.

³ Dette handlingsprogram er også delvis baseret på ovennævnte Mandelkern-rapport.

Gennemførelsen af disse tre komponenter fortsatte i 2004 med større eller mindre fremskridt fra det ene område til det andet, men også fra det ene ansvarsniveau til det andet. Det er nødvendigt med en fuldstændig omvurdering af behov og disponible ressourcer. Det drejer sig både om at konsolidere de bestræbelser, der er i gang, men også om at fastlægge supplerende tiltag ud fra de erfaringer, der er gjort inden for de seneste tre år. Med indsættelsen af en ny Kommission, med en ny dagsorden og med nye prioriteter er der ideel mulighed herfor.

Resultaterne har været blandede, men de berørte parter har udvist en stigende interesse for, at der må gøres noget for at få en bedre regulering. Til dels på grund af den øgede interesse herfor er der imidlertid blevet flere problemer med at koordinere de forskellige initiativer og respektere hver enkelt institutions beføjelser. Kommissionen mener derfor, at der snarest muligt bør tages fat på spørgsmålet om en rationalisering af strukturer og procedurer.

1.1. Kommissionens tiltag

Kommissionen ønsker bestemt ikke at overvurdere sig selv, men mener på den anden side, at det er vigtigt at bemærke, at der er gjort betydelige fremskridt i løbet af relativt kort tid siden vedtagelsen af handlingsplanen, og at de er større end de fremskridt, der er gjort i mange medlemsstater i samme periode.

Høring af de berørte parter

I 2004 steg antallet af høringer markant. Og ikke desto mindre blev de fleste af de minimumsstandards for høring, der blev indført i 2003, overholdt. Kommissionen må stadig gøre en ekstra indsats med hensyn til at give feedback til respondenter og i mindre grad med hensyn til gennemskuelighed. Nogle interessenter har udtrykt en vis træthed over de mange høringer, hvilket sammen med de begrænsede ressourcer til annoncering og analyser, der skal fordeles på de mange høringer, er blevet en reel risiko i nogle sektorer. Det bør alle institutioner huske på i de kommende år, når de beslutter, hvor mange høringer der skal være, og hvor detaljerede de skal være. De må også hele tiden være opmærksomme på, at alle dele af samfundet inddrages i høringsprocessen.

Konsekvensanalyse

At vurdere de potentielle konsekvenser af ofte yderst komplekse scenarier i 25 medlemsstater og endnu flere er meget vanskeligt. Det lykkedes ikke desto mindre Kommissionen at få færdiggjort flere udvidede konsekvensanalyser i 2004 end før (29 mod 21 i 2003) og at forbedre deres kvalitet generelt. Der var dog stadigvæk det problem, at der blev afsluttet færre konsekvensanalyser end oprindeligt planlagt. De første erfaringer viser, at den anvendte metodologi er god, men der er behov for en mere systematisk anvendelse af den nuværende metodologi i hele Kommissionen og større fokus på spørgsmål om konkurrenceevne. Der er nye retningslinjer og teknisk hjælp under udvikling. De kan bidrage til at tackle disse spørgsmål og forbedre kvalitet og kvantitet. Der vil også blive behov for yderligere ressourcer til at imødegå voksende interne ambitioner og eksterne forventninger.

Indsamling og brug af ekspertviden

I 2004 blev indsamlingen af ekspertviden på specifikke områder systematiseret takket være det sjette F&U-rammeprogram. Arbejdet med den tekniske udvikling af en web-applikation, der tillader en større udbredelse og brug af videnskabelig rådgivning (SINAPSE e-network - Scientific INformation for Policy Support in Europe), er afsluttet. Videnskabssamfundet er blevet opfordret til at lade sig registrere, og den officielle lancering er planlagt til marts 2005. Man er også begyndt at skabe større åbenhed om de ekspertgrupper, der er nedsat af Kommissionen. Det betyder, at der i begyndelsen af 2005 vil blive offentliggjort en liste over disse grupper, og at der senere på året vil blive opført et register, hvor Parlamentet og offentligheden kan få oplysninger om alle ekspertgrupper.

Ajourføring og forenkling af fællesskabsretten

En forenkling af fællesskabsretten er en topprioritet, især for Lissabon-strategien. Kommissionen har arbejdet videre med sit rullende program om forenkling. Kommissionen er også begyndt at undersøge den prioritetsliste, som Rådet forelagde i november 2004, og vil i løbet af 2005 beslutte, hvilken opfølgning der skal ske heraf. Desuden er Kommissionen ved at overveje, hvordan der kan ske en styrkelse af de mekanismer, der benyttes til at identificere love og regler, som er uforholdsmæssigt belastende for EU-virksomheder set i forhold til de offentlige interesser, som det var meningen de skulle beskytte. Arbejdet hermed kan føre til, at der lanceres en ny fase i Kommissionens forenklingsprogram.

At nedbringe omfanget af fællesskabslovgivningen er fortsat et relativt svagt punkt (kodifikation og fjernelse af regler, der er blevet forældede). Kommissionen er nødt til at finde originale løsninger til at afhjælpe de voldsomme forsinkelser, der er på oversættelsesområdet, og forhindre, at det sker igen i forbindelse med kommende udvidelser. Der bør også tænkes på en ajourføring af den interinstitutionelle aftale fra 1994 om kodifikation.

Adgangen til dokumenter blev forbedret betydeligt i 2004 med åbningen af det nye EUR-Lex. Databasen giver gratis adgang til EU- og EF-traktater, internationale aftaler, der er bindende for Unionen, gældende EF-lovgivning (herunder konsoliderede retsakter), forberedende retsakter, forespørgsler fra Parlamentet, retspraksis og samling af domstolsafgørelser samt alle EUT-serier.

Valg af instrument

Kommissionen har påbegyndt en opgørelse over de mekanismer til samregulering, der er indført af Unionen, samt de former for selvregulering, der har en fællesskabsdimension. Denne opgørelse kan tjene som grundlag for den første rapport om mulighederne for at gøre øget brug af disse reguleringsalternativer, som vil blive forelagt i 2005.

Desuden blev Kommissionen ved med at argumentere og arbejde for, at nogle meget detaljerede gennemførelsesopgaver skulle decentraliseres til europæiske reguleringsagenturer. Ved udgangen af 2004 var der i alt 26 fællesskabs-/EU-agenturer. At få vedtaget en trilateral interinstitutionel aftale om indførelse af rammebetingelser for europæiske reguleringsagenturer vil være et vigtigt mål for Kommissionen i 2005.

Endelig blev der gjort fremskridt hvad angår målrettede trepartskontrakter og aftaler mellem Fællesskabet, statslige og regionale eller lokale myndigheder, og den første aftale er allerede blevet undertegnet af Kommissionen, den italienske stat og Lombardiet. For de øvrige berørte centrale, regionale og lokale myndigheders vedkommende mener Kommissionen, at det kunne være ønskeligt med en mere vedholdende indsats fra deres side.

Kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten

De nye medlemsstater er blevet fuldt ud integreret i det system, der skal kontrollere anvendelsen af fællesskabsretten (online-underretning om nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktiver osv.). Der er også indført en procedure til at kontrollere og analysere den generelle indvirkning af udvidelsen.

De problemer, som borgere og virksomheder måtte støde på i forbindelse med anvendelse af fællesskabsretten, er blevet håndteret bedre takket være foranstaltninger som SOLVIT, det indre markeds problemløsningsnetværk. Desuden har Kommissionen forberedt lancering af et nyt internetbaseret værktøj i 2005, som skal gøre det lettere for borgere og virksomheder at indgive klager over manglende overholdelse af fællesskabsretten.

1.2. EU-institutionernes tiltag

I 2004 var Rådet og dets formandskab proaktive på en række områder, der vedrørte bedre regulering. Det initiativ, der blev taget i fællesskab i januar 2004 af de medlemsstater, der har haft og har formandskabet i 2004-5 (Irland, Nederlandene, Luxembourg og UK), og ajourføringen heraf fra december 2004 (som også Finland og Østrig, der skal have formandskabet i 2006, har tilsluttet sig) har krævet en særlig indsats for så vidt angår begrænsning af administrative byrder, konsekvensanalyse, forenkling og større brug af reguleringsalternativer (som f.eks. selv- og samregulering). Nogle af de vigtige resultater af denne indsats var, at Rådet godkendte en liste over 15 prioriteter vedrørende forenkling, som Kommissionen opfordres til at tage hensyn til, og at der for allerførste gang blev foretaget en konsekvensanalyse inden vedtagelsen af væsentlige ændringer (af det foreslåede direktiv om batterier og akkumulatorer). Det er imidlertid beklageligt, at ud af 30

forslag til forenkling forelagt af Kommissionen har Rådet kun vedtaget 10, og at der var alt for mange ændringer, som ikke var baseret på en gennemskuelig analyse.

Gennemførelsen af den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning blev påbegyndt i 2004, men der bør sættes mere fart på. Det er især presserende, at der bliver vedtaget arbejdsmetoder for Europa-Parlamentet og Rådet, som kan fremskynde vedtagelsen af verserende forslag til forenkling.

1.3. Medlemsstaternes tiltag

De reguleringsmæssige byrder, som europæiske virksomheder er pålagt, stammer stadigvæk især fra national lovgivning. Det er derfor nødvendigt med yderligere fremskridt på medlemsstatsniveau. Kommissionen er dog tilfreds med de bestræbelser, som medlemsstaterne har udvist som svar på henstillingerne fra Kommissionen og Mandelkern-gruppen. De fleste medlemsstater har nu taget initiativ til at forbedre deres reguleringsmæssige rammer, men gennemførelsen heraf er meget uensartet.

Kommissionen opfordrer især medlemsstaterne til at foretage høringer og konsekvensanalyser, inden de vedtager national lovgivning til gennemførelse af EF-retsakter. Ligeledes understreger Kommissionen, at det samme må gøre sig gældende, inden der forelægges forslag til EU-lovgivning, ligesom det kræves af EU-institutionerne. Endelig anbefales det, at der indføres sammenlignelige eller i det mindste kompatible indikatorer til at fastslå kvaliteten af love og regler på EU-plan og på medlemsstatsplan, således at der kan måles fremskridt og det kan identificeres, hvad der er bedste praksis.

2. ANVENDELSE AF SUBSIDIARITETSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETS-PRINCIPPET

Kommissionen har taget sine proceduremæssige forpligtelser med hensyn til subsidiaritet og proportionalitet meget alvorligt. Bestræbelserne på at foretage brede høringer, inden der fremlægges lovforslag, har nået rekordhøjder⁴. Desuden er der sket et fald i antallet af forordninger og direktiver sammenlignet med antallet af beslutninger, afgørelser og henstillinger, både i absolutte tal og relativt set, hvilket viser, hvor omhyggelig Kommissionen er med hensyn til at vælge den mindst bindende retsakt⁵.

Kommissionen er dog i flere tilfælde blevet kritiseret for, at principperne ikke var blevet præciseret mere nøjagtigt, og for den måde, den vurderede de byrder på, som var blevet pålagt visse interessenter⁶. For bedre at kunne forklare begrundelsen for at konkludere, at forslagene er i overensstemmelse med disse principper, og for at gøre det lettere at kontrollere overholdelsen heraf har Kommissionen udviklet og afprøvet en ny software-applikation til udarbejdelse af begrundelser⁷. Med denne applikation

⁴ Se afsnit 2.1.1 i vedlagte arbejdsdokument for Kommissionen.

⁵ Se bilag 1 til arbejdsdokumentet.

⁶ I afsnit 3.2 i arbejdsdokumentet gives der eksempler på, hvordan anvendelsen af principperne har udviklet sig i 2004.

⁷ Se afsnit 2.1.4 i arbejdsdokumentet.

bliver der sikkerhed for, at alle fornødne oplysninger om principperne systematisk kommer med. Den vil blive anvendt af alle tjenestegrene i 2005. For så vidt angår vurderingen af byrder vil Kommissionen gerne understrege, at det er en temmelig kompliceret sag i en Union, der er så omfattende og så mangfoldig. Det er ikke altid muligt at give præcise beregninger over alle tænkelige konsekvenser, og hvis det er muligt, er det ofte meget dyrt og langvarigt. Hvis alt skal med, kan det resultere i en lovgivningsmæssig lammelse på et tidspunkt, hvor Unionen er konfronteret med presserende udfordringer. Kommissionen mener derfor, at princippet om proportionelle analyser fortsat bør være det fremherskende princip. Når det er sagt, vil Kommissionen revidere eller også trække sine forslag tilbage, hvis der er vigtige elementer, der er blevet overset, eller tage hensyn til væsentligt nyt, der har vist sig efter forelæggelsen af forslagene.

Alt i alt har Europa-Parlamentet og Rådet forelagt relativt få ændringsforslag, der eksplicit henviser til subsidiaritet og proportionalitet. Denne konsensusfortolkning er ikke overraskende i betragtning af, at høringerne nåede rekordhøjder, men også at en meget stor del af Kommissionens forslag faktisk var en reaktion på anmodninger fra Det Europæiske Råd, Rådet og Europa-Parlamentet.

Som regel var Parlamentets ændringsforslag ledsaget af en begrundelse, men det var tilsyneladende sjældent tilfældet med Rådets ændringsforslag. Når medlemsstaterne udøvede deres initiativret med hensyn til politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager og fremsatte formelle forslag, blev der oftere talt om overholdelse af subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet, end det blev anskueliggjort. Ser man på indholdet af de mest fremherskende indlæg i debatten, bliver de fastslåede tendenser bekræftet. For det meste har Parlamentet i sine ændringsforslag krævet en bredere EU-indsats og argumenteret for, at det var nødvendigt med mere effektive instrumenter, hvis der skulle opnås et vellykket resultat, hvorimod Rådet i sine ændringsforslag ønskede at indsnævre omfanget af den påtænkte indsats eller vedtage en lettere form for instrument. I de fleste tilfælde lykkedes det i sidste instans for de tre institutioner at nå frem til en fælles fortolkning af subsidiaritet og proportionalitet.

EU-institutionerne må hele tiden tænke på risikoen for, at deres forhandlinger ender i den rene studehandel. Det vil gå ud over subsidiaritet og proportionalitet, og det vil være ødelæggende for sammenhængen mellem de forskellige politikker, for tiltroen til dem og for deres effektivitet. Omvendt kan disse principper ikke bruges som et påskud til at se bort fra de beføjelser, som Unionen har fået overdraget, eller til at fordreje principperne og reglerne i traktaterne for at få dem til at passe til et politisk modelune eller følsomheden i en bestemt sag. I en Union med 25 medlemsstater er det vigtigere end nogensinde, at drøftelserne bliver baseret på fakta og fornuftige argumenter.

Hvad angår den politiske opfølgning af lovgivningsprocessen i Unionen har Regionsudvalget i hovedparten af sine udtalelser anerkendt det legitime i Unionens indsats. I to tilfælde har Regionsudvalget dog opfordret Europa-Kommissionen til at revidere valget af instrumenter for i højere grad at tilgodese proportionalitetsprincippet. Disse henstillinger mandede ud i, at der blev vedtaget en fremgangsmåde, som gjorde det muligt i højere grad at inddrage lokale og regionale myndigheder i gennemførelsen af fællesskabsreglerne. Regionsudvalget har i øvrigt meddelt, at det i løbet af 2005 vil systematisere sin vurdering af, om

subsidiaritetsprincippet bliver overholdt, ved dels at opstille et skema til evaluering af subsidiaritet, der bliver vedlagt som bilag til udvalgets udtalelser, dels ved gradvis at få opbygget et netværk af lokale og regionale myndigheder, der skal sørge for overvågning af subsidiariteten. COSAC⁸ og nogle af de nationale parlamenter er også begyndt at overveje nye modeller til overvågning af anvendelsen af subsidiaritetsprincippet med henblik på den kommende ikrafttræden af forfatningstraktaten⁹.

Hvad angår efterfølgende domstolskontrol er subsidiaritetsprincippet blevet nævnt seks gange af De Europæiske Fællesskabs Domstol. Ingen af domstolsafgørelserne er nået frem til, at traktatens regler på området er blevet forkert anvendt.

Kommissionen hilser denne udvikling velkommen, fordi det er nødvendigt at være årvågen på alle områder, hvis det skal sikres, at det virkelig er nødvendigt med en indsats fra Unionens side, og at det er den mest hensigtsmæssige metode.

⁸ ”Konference for Organer med Ansvar for Europa- og EU-anliggender i Den Europæiske Unions Parlamenter”.

⁹ For den nye ramme for subsidiaritet, som fremgår af forfatningstraktaten, henvises til afsnit 3.1.3 i arbejdsdokumentet.