

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(93) 545 endelig udg.

Bruxelles, den 24 . november 1993

Kommissionens rapport til Det Europæiske Råd om
tilpasning af gældende lovgivning til nærhedsprincippet

Kommissionens rapport til Det Europæiske Råd om
tilpasning af gældende lovgivning til nærhedsprincippet

I. Nærhedsprincippet efter ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union

1. Begrebet nærhed

Det nærhedsprincip, som er blevet indført med Maastricht-traktaten får sin fulde betydning i det Fællesskab, som nu skal ændres til en europæisk union, og overtage nye kompetenceområder, bl.a. på det monetære, udenrigspolitiske og endog forsvarspolitiske område.

Et er på afbalanceret måde at udvikle politikkerne på bestemte områder, således som Fællesskabet altid har bestræbt sig på; noget andet er at fastlægge ansvarsfordelingen mellem unionen og medlemsstaterne i forbindelse med de tyve mål, som Fællesskabets virke nu tager sigte på (Jf. artikel 3 og 3A i traktaten).

Formålet med nærhedsprincippet er at sikre, at afgørelserne træffes tættest muligt på borgerne, idet det til stadighed skal vurderes, om en foranstaltning på fællesskabsplan, er en bedre mulighed end en indsats på nationalt, regionalt eller lokalt plan.

Konkret kræves det ifølge Maastricht-traktaten, at det i forbindelse med gennemførelsen af enhver ny foranstaltning påvises, at der er behov for at gennemføre den.

Ved påvisningen heraf skal følgende tre væsentlige spørgsmål besvares:

- indeholder problemet en fællesskabsdimension?
- opnås den mest effektive løsning med de midler, der står til rådighed for Fællesskabet, eller med dem, der står til rådighed for medlemsstaterne?
- hvilken konkret forbedring vil en EF-foranstaltning medføre i forhold til de foranstaltninger, som medlemsstaterne gennemfører hver for sig?

Ud over dette behovskriterium pålægger Maastricht-traktaten for hver handling, uanset om der er tale om enekompetence eller ej, en pligt til at påse, at handlingen står i rimeligt forhold til det tilstræbte mål. Medlemsstaterne skal i forbindelse med selve gennemførelsen af en foranstaltning overdrages størst mulig handlefrihed. Nærhedsprincippet kræver, at EF's lovgivning begrænser sig til det væsentlige.

Nærhedsprincippet opfylder dermed en dobbelt funktion, idet det dels fremmer decentraliseringen, men også sideløbende hermed EF-integrationen, når et problem mest effektivt kan løses i fællesskab.

Således er nærhedsprincippets formål først og fremmest at forbedre EF's indsats i kvalitativ henseende.

2. Nærhedsprincippets rækkevidde

Nærhedsprincippet er først og fremmest et politisk princip, en slags "fornuftsregel". Dets funktion er ikke at fordele kompetencen. Den opgave tilfalder traktatens ophavsmænd, der har den "konstitutionsgivende magt". Formålet med nærhedsprincippet er snarere at regulere kompetenceudøvelsen og at begrunde foranstaltningernes gennemførelse i de enkelte tilfælde.

I traktaten om Den Europæiske Union skelnes der således kun mellem ene-kompetence og delkompetence, uden at disse afgrænses over for hinanden, ligesom den inden for de nye sektorer i de enkelte tilfælde nøje sonderer mellem det, der inden for et område kan omfattes af fællesskabsforanstaltninger, og det, som skal forblive under national kompetence (f.eks. er harmonisering udelukket inden for sundhed, kultur, uddannelse og efteruddannelse).

Gennemførelsen af nærhedsprincippet har følgende virkninger:

- fællesskabskompetencen "formodes" ikke og forbliver undtagelsen i forhold til den nationale kompetence. Med andre ord fællesskabskompetencen skal udtrykkeligt være tildelt;
- dynamikken i nærhedsbegrebet, der absolut ikke skal fastfryse Fællesskabets rolle, skal, hvis forholdene kræver det, medvirke til at udvikle denne rolle, eller modsat, hvis det ikke er rimeligt at videreføre foranstaltninger på EF-plan, medvirke til at begrænse og endog afvikle disse;
- den regulerende rolle, som nærhedsprincippet har, fordi det er et behovskriterium, finder kun anvendelse i forbindelse med områder med delt kompetence. Derfor kan nærhedsprincippet ikke være et påskud til at drage Fællesskabets handling i tvivl dér, hvor det har fået tillagt en præcis og ubestridelig pligt til at handle, f.eks. i spørgsmål vedrørende det indre marked;

Det er en betingelse for, at nærhedsprincippet får fuld virkning, at EF-institutionerne får uddybet den række grundlæggende spørgsmål, som Kommissionen rejste i sin meddelelse af 27. oktober 1992 (SEC(92) 1990). Der er tale om følgende:

- hvad betinger anvendelsen af de forskellige former for delt kompetence?
- hvorledes afgrænses lovgivningsindgreb i forhold til ikke-bindende aktionsmidler? Herunder især, hvilken plads tilkommer der henholdsvis direktivet og forordningen på baggrund af, at princippet om gensidig tillid ikke fuldt ud anerkendes?
- hvilken rolle skal nærhedsprincippet spille i forbindelse med forvaltningen og kontrollen af gennemførelsesbestemmelser?

De tre institutioner skal overholde nærhedsprincippet. Det fremgår bl.a. af den erklæring og interinstitutionelle aftale, som Parlamentet, Rådet og Kommissionen underskrev den 29. oktober 1993.

Den interinstitutionelle aftale vil forbedre iagttagelsen af nærhedsprincippet under beslutningsproceduren. Men dette princip må ikke begrænses til at være procedureregler. Det er først og fremmest et overordnet princip, der for at blive konkret kræver, at der gives et politisk svar på de grundlæggende spørgsmål, som dets anvendelse utvivlsomt vil rejse, når traktaten om Den Europæiske Union er trådt i kraft.

II. Kommissionens forpligtelser med henblik på iværksættelsen af nærhedsprincippet

Kommissionen har ud over sin deltagelse i den interinstitutionelle aftale, som den har beskrevet i hovedtrækkene i sin meddelelse fra 27. oktober 1992 (SEC(92) 1990), bl.a. på Det Europæiske Råd i Edinburgh indgået følgende tre forpligtelser med henblik på gennemførelsen af nærhedsprincippet:

- alle Kommissionens forslag til retsforskrifter skal begrundes
- visse forslag skal trækkes tilbage eller revideres
- gældende retsforskrifter skal tages op til fornyet overvejelse.

1. Begrundelsen i forbindelse med forslag til retsforskrifter

Uden at afvente at traktaten om Den Europæiske Union træder i kraft har Kommissionen pålagt sine tjenestegrene at begrunde samtlige nye forslag til retsforskrifter, det være sig forordninger, direktiver eller beslutninger/afgørelser.

Alle begrundelser har i nogle måneder indeholdt svarene på en række spørgsmål vedrørende nærhedskriterierne (i bred forstand, således at også proportionalitets- og intensitetsprincippet inddrages, jf. Maastricht-traktatens artikel 3B og konklusionerne af Det Europæiske Råd i Edinburgh). Følgende spørgsmål vil herefter blive besvaret udførligt i begrundelserne:

- a. Hvad er målene for den påtænkte foranstaltning set i forhold til EF's forpligtelser?
- b. Henhører den påtænkte foranstaltning under EF's enekompetence eller deles kompetencen med medlemsstaterne?
- c. Spørgsmålets EF-dimension (f.eks. hvor mange medlemsstater er berørt og hvad har der hidtil været gældende på området)?
- d. Er det mest effektivt, at EF eller at medlemsstaterne gennemfører foranstaltningerne?
- e. Hvilken konkret forbedring indebærer EF's påtænkte foranstaltning og hvad vil der ske, hvis det intet foretager sig?
- f. Hvilke handlemuligheder står til EF's rådighed (henstilling, finansiel støtte, retsforskrifter, gensidig anerkendelse ...)?
- g. Er en ensartet lovgivning nødvendig eller er det tilstrækkeligt med et direktiv med de generelle målsætninger, der overlader gennemførelsen til medlemsstaterne?

Spørgsmål c), d) og e) besvares ikke, hvis der er tale om enekompetence. Kommissionen baserer sig ved besvarelsen af disse spørgsmål og især ved sondringen mellem enekompetence og delkompetence på de kriterier, som den har fastlagt i sin ovennævnte meddelelse af 27. oktober 1992.

Alle forslag til retsfor skrifter omfatter også en betragtning, der ved at henvise til nærhedsprincippet afspejler de væsentligste elementer af svarene i begrundelsen.

Kommissionen finder det, som den anførte i sin meddelelse af 27. oktober 1992, ønskeligt, at begrundelsen i fremtiden offentliggøres i EF-Tidende samtidig med dens forslag, således at de nationale parlamenter, borgerne og interesserede kredse på overskuelig måde kan gøre sig bekendt med den detaljerede begrundelse for initiativet set ud fra et nærhedssynspunkt og i givet fald fremsætte deres bemærkninger, før forslaget vedtages. I nogle tilfælde kunne det også være nyttigt at offentliggøre en vurdering af forslagens virkning på virksomhederne, især små og mellemstore virksomheder.

Det kan på nuværende tidspunkt konstateres, at antallet af lovforslag fra Kommissionen er faldet i 1993 i forhold til tilsvarende perioder i tidligere år, især på grund af den meget grundige behandling, som nærhedsprincippet har fået. Kommissionens lovgivningsprogram for 1993 blev udarbejdet og derefter drøftet med Parlamentet under hensyn til, at dette princip skulle overholdes, og det omfatter færre forslag end tidligere. Kommissionen udsendte under Det Europæiske Råd i København en liste over konkrete tilfælde, hvor den havde besluttet enten ikke at lovgive eller at begrænse intensiteten af en påtænkt lovgivning. Den vil i fremtiden underrette både Rådet og Parlamentet samt alle interesserede (i C-udgaven af EFT) om grundene til, at den ikke fremsætter et forslag, der oprindeligt var planlagt i dens arbejdsprogram.

Desuden vil Kommissionen, således som den fik nedfældet i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Edinburgh, nægte at efterkomme opfordringer til at udstede lovgivning, der fremsættes på uformelle møder i Minister-rådet. For at undgå dobbeltarbejde har den på samme måde modsat sig en række resolutioner vedtaget af Rådet, hvori den opfordres til at udarbejde forslag til lovgivning.

Endelig skal det bemærkes, at nærhedsprincippet allerede nu inddrages i drøftelserne i Rådet og COREPER vedrørende flere forslag fra Kommissionen. Det gælder især forslagene om indskydergaranti, dyrebeskyttelse, levnedsmidler, mærkning af fodtøj.

2. Tilbage trækning eller revision af forslag

Kommissionen meddelte på Det Europæiske Råd i Edinburgh, at den efter at have haft de nødvendige kontakter med Europa-Parlamentet havde til hensigt at trække ca. tyve forslag tilbage eller revidere dem, fordi det ud fra nærhedsprincippet ikke forekom den tilstrækkeligt begrundet, om det var nødvendigt at gennemføre den pågældende foranstaltning eller hvilken intensitet den skulle have.

Europa-Parlamentet vedtog den 15. september en beslutning, hvori det anmoder om, at de fleste af de forslag, der skulle trækkes tilbage, opretholdes.

Kommissionen har i øvrigt til hensigt at foretage en forenkling efter en række almindelige principper af følgende forslag, der er nævnt i Edinburgh-konklusionerne: Forslagene om offentlige overtagelsestilbud, fælles definition af begrebet EF-reder, sammenlignende reklame, mærkning af fodtøj, tjenesteyderes ansvar og beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med databehandling i digitaliserede telekommunikationsnet.

Europa-Parlamentet har også afgivet udtalelse om forslagene til revision og herved anmodet om, at de tekster opretholdes, som Kommissionen har anført som eksempler på revision af gældende lovgivning.

Kommissionen har omhyggeligt gennemgået Europa-Parlamentets beslutning af 15. september og foretaget de tilbagetrækninger af forslag, som den fandt nødvendige. Den reviderer de forslag, som kræver forenkling.

Kommissionen udelukker ikke, at den vil give meddelelse om nye tilbagetrækninger af visse forslag, hvis relevans eller nødvendighed anfægtes eller hvis indhold er blevet overlæst med unødvendige detaljer under drøftelserne i forbindelse med lovgivningsproceduren. Endelig skal det nævnes, at Kommissionen i 1993 trak ca. 150 forslag tilbage, der forekom den teknisk eller politisk forældede.

3. Genbehandling af gældende lovgivning

Det Europæiske Råd anmodede på sit møde i Lissabon i juni 1992 Kommissionen om inden afslutningen af 1993 at udarbejde en samlet rapport om genbehandling af visse EF-bestemmelser med henblik på at tilpasse dem til nærhedsprincippet. Efter denne opfordring forelagde Kommissionen et notat med de første resultater af genbehandlingen af gældende lovgivning, ledsaget af forskellige eksempler, for Det Europæiske Råd i Edinburgh, der tog dem til efterretning i sine konklusioner. Kommissionen har således identificeret flere familier af retsforskrifter, for hvilke den påtænker at foreslå en revision i 1993.

III. Revisionen af gældende lovgivning

Det må ikke glemmes, at det revisionsarbejde, som Kommissionen har igangsat af gældende lovgivning, på en måde er anden fase af en forenklingsproces. Første fase var harmoniseringen på EF-plan, der ofte førte til, at et meget stort antal nationale regler og bestemmelser er blevet ophævet, og til, at meget overflødigt bureaukrati, som medlemsstaterne i årtier havde holdt fast på, blev afskaffet.

Et slående eksempel var indførelsen af det administrative enhedsdokument, der med et slag førte til, at tusinder af forskellige formularer kunne afskaffes. Men også enhedsdokument blev afskaffet da momsovergangsordningen blev indført den 1. januar 1993.

Den igangværende gennemgang af gældende fællesskabsret er et meget stort arbejde.

I Kommissionens tjenestegrene har man nøje gennemgået den pågældende lovgivning under hensyn til følgende to elementer i nærhedsprincippet.

- Hvilke bestemmelser, der henhører under den delte kompetence, opfylder ikke længere et behovskriterium? Enten fordi det kan betvivles, om der skal indføres en fællesskabsforanstaltning overhovedet eller fordi det ikke forekommer indlysende, at en EF-foranstaltning er mere effektiv end en national foranstaltning.
- Hvilke bestemmelser, der henhører under den delte kompetence eller enekompetencen, opfylder ikke proportionalitetskriteriet? Enten fordi de er unødigt detaljerede eller fordi der er mulighed for at vedtage et mere smidigt instrument end en bindende retsakt (henstilling, adfærdskodeks, aftale med arbejdsmarkedets parter, gensidig anerkendelse osv.).

1. Hvilke hensyn skal der tages

Under revisionen har man taget flere generelle hensyn, nemlig følgende:

- gældende fællesskabsret må ikke drages i tvivl, hvilket vil sige, at drøftelserne i Rådet og Parlamentet om de principper, der ligger til grund for EF-politikkerne, eller om særlige punkter i et regelsæt, der betragtes som væsentlige for en af medlemsstaterne, ikke må genåbnes under dække af en tekstrevision;
- genbehandling af lovgivning, der allerede har været gældende i nogen tid, prioriteres, da erfaringen viser, at sådanne bestemmelser snarere kan revideres end tekster, der er vedtaget for nylig. Generelt vil Kommissionen ikke foreslå ændringer til lovgivning, der har været gældende i mindre end to år;
- genbehandlingen begrænses til lovgivning "i egentligforstand", der fastsætter regler for virksomheder og privatpersoner, idet regler f.eks. vedrørende samhørighed, i hvilke der under genbehandlingen foretages væsentlige ændringer, udelukkes.

2. Hovedprincipperne

Kommissionen har opdelt den lovgivning, der skal revideres i tre "pakker":

a) lovgivning, der skal omarbejdes:

Formålet er at modernisere og bringe orden i en lovgivning som helhed, der har nået en vis tilstrækkelig modenhed til, at det væsentlige kan skelnes fra det uvæsentlige i forbindelse med anvendelsen. Akkumulering af mange på hinanden følgende tekster, der ikke altid er indbyrdes sammenhængende, til dækning af en hel sektor kræver, at de almindelige principper og de vigtige specifikke regler samles i et enkelt instrument, bl.a. af hensyn til retssikkerheden og den enkeltes rettigheder, og at gennemførelsesbestemmelserne bliver genstand for en enkelt procedure. Et eksempel er den toldkodeks, som Rådet vedtog sidste år. Kommissionen påtænker en omarbejdelse f.eks. for farmaceutika og opholdsretten. En sådan omarbejdelse må ikke forveksles med de normale bindende og deklaratoriske kodificeringer.

b) bestemmelser, der skal forenkles:

Forenkling kan, uafhængigt af en omarbejdelse, vise sig nødvendig for et regelsæt, hvis erfaringen viser, at teksterne er unødigt detaljerede, hvilket kan skyldes enten nationale eller regionale regler eller endog en international konvention. Det drejer sig især om de familier af regelsæt, der nævnes i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Edinburgh. Kommissionen har til hensigt at forelægge Rådet forslag til forenkling på dette område. Den har i øvrigt også identificeret andre bestemmelser, der kan forenkles (f.eks. vedrørende indirekte beskatning, den fælles markedsordning for landbrugsprodukter osv.).

c) bestemmelser, der skal ophæves:

Det kan være nødvendigt af ophæve visse foranstaltninger, enten fordi de indgår i en fuldstændig omarbejdelse eller fordi udviklingen af andre metoder, som f.eks. den nye metode eller den gensidige anerkendelse, har overhalet dem.

3. Hvorledes bliver genbehandlingen en succes:

Det må undgås, at revisionen bliver gennemført efter selvbetjeningsprincippet, hvor alle uden et ledende princip foreslår, at lovgivning skal revideres eller ophæves blot på grund af opportunisme.

Derfor må Kommissionen gøre Rådet opmærksom på, hvilke generelle betingelser der skal opfyldes for, at revisionen kan lykkes:

- Forsøg på at forenkle lovgivning, hvorved der ikke tages hensyn til proportionalitetsprincippet, risikerer, uanset medlemsstaternes politiske vilje, at støde på modstand fra medlemsstaternes myndigheder, der på grund af manglende gensidig tillid ønsker så detaljerede bestemmelser som muligt. Det er endnu vanskeligere at afskaffe bestemmelser, der ikke længere synes at opfylde behovskriteriet, hvis de grundlæggende spørgsmål i forbindelse med nærhedsprincippet ikke besvares, især da der ikke er enstemmighed om, hvilke områder der omfattes af enekompetencen.
- der må indgås en aftale med Rådet og Parlamentet vedrørende omarbejdelsen af lovgivning i lighed med den, der er under forberedelse vedrørende kodificering, således at behandlingen af Kommissionens forslag ikke fører til, at selve indholdet tages op til fornyet behandling og nærhedshensynet dermed overskrides eller til, at der fremsættes et stort antal ændringsforslag;
- Fællesskabet må stadig kunne udøve sine beføjelser udadtil - dvs. Rådet må acceptere, at Fællesskabet har kompetence til at forhandle om og indgå internationale aftaler - selv om Kommissionen giver afkald på at lovgive internt på grund af overlapning med en international konvention;
- der må i højere grad regnes med medlemsstaternes gensidige tillid i følsomme spørgsmål, især på sundhedsområdet, f.eks. inden for forbrugerbeskyttelsen og den sanitære eller fytosanitære kontrol. De delegationer, der viser sig mest positivt indstillet over for nærhedsprincippet på politisk plan er ofte dem, der juridisk stiller mange krav om harmonisering i de mindste detaljer.
- der må gøres bedre brug af muligheden for at delegerede gennemførelseskompetence til Kommissionen.

Kommissionen er stadig overbevist om, at problemet med de komplekse lovgivninger kan løses ved, at der indføres en hierarkisk inddeling af de bestemmelser, som ifølge Maastricht-traktaten skal tages op til behandling på den regeringskonference, der skal afholdes i 1996.

Desuden mener Kommissionen, at der for den pågældende lovgivning, når den er revideret, bør gælde et nyt lovgivningsprincip, for at undgå, at ændringstekster på ny dukker op i stort antal. For fremtiden bør enhver ændring af bestemmelser vedtaget af Rådet (eller tillæg hertil) gøres til genstand for et forslag, hvori opretholdte og nye bestemmelser og bestemmelser om ophævelse af den gamle tekst sammenarbejdes til en enkelt tekst, men drøftelserne skal kun omfatte den nye del af forslaget. Denne praksis har været fulgt f.eks. i forbindelse med direktivet om fri kapitalbevægelser. Følgende kunne opnås ved en sådan reform:

- det kunne hindres, at successivt vedtagne bestemmelser inden for samme område, som kræver kodificering, der temmelig hurtigt forældes, gælder side om side;
- omfanget af den gældende lovgivning kunne stabiliseres dels som følge af, at den kunne nedbringes med ca. 25% på grund af planlagte ophævelser, og dels fordi antallet af nye forslag begrænses.
- Kommissionen har desuden grundigt gennemgået den fransk-britiske liste, som den fik forelagt i juni. Den konkluderede på grundlag heraf, at 16 af de 22 tekster, der nævnes, under en eller anden form bør tages op til genbehandling. I en meddelelse, der er vedlagt som bilag, gøres der rede for disse konklusioner. Naturligvis vil min Kommission se nærmere på den meddelelse, som de tyske myndigheder fremlagde den 16. november, ligesom på de øvrige indlæg, som den eventuelt vil få forelagt.

Endelig understreger Kommissionen, at den i denne rapport har bestræbt sig på i videst muligt omfang at behandle samtlige områder inden for EF-lovgivningen. Efter dens opfattelse kan effektiviteten kun sikres ved en sådan samlet strategi.

INDHOLD

Side

I. Lovgivning, der skal omarbejdes:

1. Told	10
2. Opholdsret	10
3. Farmaceutika	11
4. Konkurrence	12
5. Samhandelsmekanismer for landbrugsprodukter	12

II. Lovgivning, der skal forenkles:

A. Familier af bestemmelser, der er opført i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Edinburgh

1. Tekniske bestemmelser	12
a) Levnedsmidler	13
b) Forenklinger indført ved den nye metode	13
2. Faglige kvalifikationer	14
3. Miljø	14
a) Vand	15
b) Luft	17
4. Medlemsstaternes muligheder for at afgøre visse sager med privatpersoner i mindelighed	17
5. Beskyttelse af dyr	18
6. Socialpolitik	18

B. Andre muligheder for forenkling af lovgivningen

1. Indirekte beskatning	19
a) Moms	19
b) Punktafgifter	19
2. Selskabsret	19
3. Den fælles ordning for landbrugsmarkederne	20
4. Transportpolitik	21
5. Den fælles fiskeripolitik	21
6. Forbrugerbeskyttelse	22

III. Bestemmelser, der skal ophæves:

A. Ophævelse som følge af en omarbejdelse	22
B. Forenkling som følge af indførelsen af den nye metode	23
C. Ophævelse som følge af udvidet gensidig anerkendelse	23
D. Ophævelse på grund af tilpasning til den videnskabelige udvikling	23
E. Ophævelse som følge af udviklingen i Domstolens retspraksis	24

Denne rapport er en status over Kommissionens arbejde og udelukker ikke muligheden af, at der fremsættes yderligere forslag til revision eller tilbagetrækning.

I. Lovgivning, der skal omarbejdes

Flere områder, der reguleres af et stort antal tekster, kræver omarbejdelse til én enkelt tekst.

1. Told:

EF's toldkodeks er en omarbejdelse af ca. 25 forordninger eller direktiver vedtaget af Rådet og 75 forordninger eller direktiver vedtaget af Kommissionen samt af adskillige hundrede ændringsforordninger og -direktiver vedtaget siden 1968. Denne omarbejdelse har betydet, at hele den gældende lovgivning er blevet samlet i følgende to forordninger og foranklet:

- Rådets forordning af 12. oktober 1992 med 253 artikler
- en yderligere forordning vedtaget af Kommissionen i juni 1993, der omfatter 915 gennemførelsesbestemmelser.

Der er tale om anvendelse af nærhedsprincippet ikke ud fra et behovskriterium, fordi der er tale om et område med ubestridelig enekompetence, men ud fra et intensitets- og proportionalitetskriterium. Således er repetitive eller unødigt detaljerede bestemmelser blevet erstattet med en række generelle bestemmelser, der er integreret i en sammenhængende ordning, uden at der er foretaget ændringer af gældende fællesskabsret.

Omarbejdelsen, der øger gennemsigtigheden, gør det også muligt at forbedre kompetencefordelingen dels mellem Fællesskabet og medlemsstaterne og dels mellem Rådet og Kommissionen ved forvaltningen af toldområdet (bl.a. i forbindelse med ordningen for fællesskabsforsendelse). Hver institution kan således koncentrere sig fuldt ud om sine væsentligste funktioner, der er basislovgivningen for Rådets vedkommende og gennemførelseslovgivningen for Kommissionens.

De to nævnte forordninger vil desuden være en reference for de tredjelande (især i Østeuropa), der ønsker at udvide deres samarbejde med Fællesskabet. Endelig vil toldkodeksen i sin nuværende form - fordi den ofte spredte lovgivningsmasse er blevet betydeligt begrænset - lette gennemgangen af gældende fællesskabsret i forbindelse med tiltrædelsesforhandlingerne.

2. Opholdsret:

Opholdsretten for EF-statsborgere er idag reguleret i ti direktiver og forordninger vedtaget af Rådet mellem 1968 og 1990 og en forordning vedtaget af Kommissionen i 1970. Opholdsretten, der oprindeligt indrømmedes erhvervsaktive personer (lønmodtagere og selvstændige) er senere blevet udvidet til andre kategorier af EF's statsborgere (pensionister, studerende og ikke-erhvervsaktive). Samtlige tekster regulerer enten i indbyrdes analoge bestemmelser eller ved henvisninger retten til ind- og udrejse, opholdsretten, kravene til opholdspapirer og betingelserne for udstedelse heraf, familiemedlemmernes situation og undtagelserne af hensyn til den offentlige orden osv. ...

Det forhold, at EF-lovgivningen er spredt gør det vanskeligt for borgerne at få overblik over, hvilke rettigheder de har på EF-plan, idet dette spørgsmål normalt reguleres på nationalt plan i et sammenhængende regelsæt. Desuden skal, som led i indførelsen af det europæiske stats-

borgerskab ved Maastricht-traktaten, en del af bestemmelserne ajourføres, bl.a. fordi de indre grænser forsvinder. Endelig skal Domstolens retspraksis om dette emne integreres i lovgivningen. Denne omarbejdelse af lovgivningen vedrørende opholdsretten skal være tilendebragt i 1994.

3. Farmaceutika:

Som led i virkeliggørelsen af det indre marked er det lykkedes Fællesskabet at harmonisere samtlige sundhedsaspekter i forbindelse med lægemidler til brug for både mennesker og dyr, at genindføre beskyttelsen af innovationer og indføre større gennemsigtighed i forbindelse med gennemførelsen af socio-økonomiske foranstaltninger. Som følge af det konstante arbejde med at tydeliggøre og forenkle er Fællesskabets lovgivning på det farmaceutiske område nu et forbillede på internationalt plan. Det er på grundlag heraf, at Fællesskabet har kunnet tage initiativ til en omfattende international harmonisering på det farmaceutiske område sammen med USA og Japan.

EF's lovgivning på dette område omfatter imidlertid en pakke af meget komplicerede tekster vedrørende de forskellige aspekter af sundhedsbeskyttelsen og den sociale beskyttelse, bl.a. om forskning- og udviklingsforsøg, procedurerne og kriterierne for markedsføringstilladelse, regler for god fabrikationspraksis, etikettering, reklame, patenter, prisfastsættelsesregler og refusion via socialsikringsordningerne.

Disse tekster i syv bind og på flere sprog, som Publikationskontoret har offentliggjort, bærer titlen "EF-bestemmelser om lægemidler". Der er tale om ca. tyve forordninger og direktiver udstedt af Rådet, otte udstedt af Kommissionen, to meddelelser (priser, parallelimport) og ca. halvtreds forklarende bemærkninger til disse regler, der omhandler bestemmelser for, hvorledes fabrikanterne skal indsende ansøgninger om godkendelse og udføre videnskabelige forsøg samt om fremstillingen.

Desuden vil Kommissionen indføre en fællesskabsordning for markedsføringstilladelser, hvorefter ansøgninger skal gå via Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering.

En omarbejdelse vil således gøre det muligt at forbedre samtlige teksters indbyrdes sammenhæng under hensyn til de væsentlige elementer, der indgår i nærhedsprincippet:

- ved omarbejdelsen skal der foretages en nøje ansvarsfordeling - især i forbindelse med godkendelser og tilbagekaldelser - mellem de beslutninger, som Kommissionen træffer på grundlag af udtalelserne fra det fremtidige lægemiddelagentur, og de beslutninger, der træffes af de nationale myndigheder, således at der skabes et bedre samarbejde omkring og øget sammenhæng mellem EF-beslutningerne og de nationale beslutninger;
- dernæst vil omarbejdelsen muliggøre en forenkling og modernisering af selve de grundlæggende principper samt en præcisering af terminologien på de forskellige EF-sprog, hvilket vil være af stor vigtighed i denne sektor. Desuden vil den, ved at unødige gentagelser af definitioner og procedureoverlapper fjernes, muliggøre, at det nugældende regelsæt kan nedskæres med mere end en tredjedel.

Omarbejdelsen kan træde i kraft samtidig med oprettelsen af agenturet, dvs. ved udgangen af 1994 eller begyndelsen af 1995.

4. Konkurrence:

På dette område stammer regelværket, især med hensyn til statsstøtte, oftest fra Kommissionen i form af rammebestemmelser eller meddelelser, sjældnere fra Rådet. Visse af rammebestemmelserne er efterhånden blevet meget komplekse som følge af successive ændringer forårsaget af den økonomiske udvikling eller udbygningen af visse fælles politikker. Derfor har Kommissionen til hensigt med henblik på at forbedre effektiviteten og gennemsigtigheden gradvis at omarbejde visse af disse rammebestemmelser. Forud for denne omarbejdelse vil medlemsstaternes myndigheder som sædvanlig blive udførligt hørt.

Desuden vil Kommissionen inden for regionalstøtten udarbejde et sammenhængende kort over de regioner, hvori Fællesskabet og medlemsstaterne kan udbetale regionalstøtte.

Kommissionen har til hensigt for de regler, der gælder for virksomhederne, i 1994 at sammenarbejde og forenkle forordning 2349/84 (gruppEFritagelser for patentlicenser) og 556/89 (gruppEFritagelser for knowhow licensaftaler).

5. Samhandelsmekanismer for landbrugsprodukter:

Den nugældende lovgivning vedrørende samhandelsmekanismerne (certifikater, restitutioner, afgifter, garantier osv.), der i øjeblikket er opdelt mellem Rådets horisontale regelværk, forordningerne om de fælles markedsordninger, Rådets og Kommissionens forskellige gennemførelsesbestemmelser, fortolkningsmeddelelser, Domstolens domme osv., må føres mere sammenhængende.

Dette arbejde, der vil kræve flere år, kan eventuelt først omfatte eksportrestitutionerne. Sigtet er en tydeliggørelse af reglerne og af EF-institutionernes, de nationale interventionsorganers og de private beslutningstagers respektive ansvarsområder.

II. Lovgivning, der skal forenkles:

A. Familier af bestemmelser, der er opført i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Edinburgh

Kommissionen har for Det Europæiske Råd i Edinburgh udpeget flere eksempler på familier af bestemmelser, der skal tages op til fornyet behandling og som den fra begyndelsen af 1993 er begyndt at forenkle.

1. Tekniske bestemmelser:

Følgende blev konkluderet på topmødet i Edinburgh: "Hvad de tekniske bestemmelser angår, bør der foretages en rationel gennemgang af en række direktiver, hvis tekniske specifikationer er for detaljerede og i henhold til den nye harmoniseringsmetode eventuelt vil kunne erstattes med blot de væsentligste krav, der skal være opfyldt, for at de pågældende produkter frit kan cirkulere i Fællesskabet. Der er især tale om harmoniseringsdirektiver inden for fødevarerområdet (marmelade, naturligt mineralvand, honning, kaffæekstrakt og frugtsaft). Kommissionen vil desuden foreslå, at anvendelsesområdet for visse direktiver tydeliggøres, for selv om den nye harmoniseringsmetode anvendes på dem, giver de anledning til overlappingsproblemer (f.eks. direktiverne om lavspænding og maskiner)."

a) Levnedsmidler:

Gennemførelsen af nærhedsprincippet inden for lovgivningen om fødevarer skal ske i to faser:

I første fase prioriteres to specifikke aspekter, som af nærhedsprincippet skal anvendes på, og som blev nævnt i konklusionerne fra Det Europæiske råd.

- de "vertikale" direktiver om chokoladevarer, marmelade, frugtsaft, honning, sukkervarer, kaffeekstrakt, mælkekonserver og mineralvand rationaliseres,
- antallet af særdirektiver, der skal vedtages vedrørende levnedsmidler bestemt til særlig ernæring, jf. direktiv 89/398/EØF, nedsættes.

Kommissionens tjenestegrene er begyndt at overveje, ved hjælp af hvilke foranstaltninger de vertikale direktiver kan forenkles, især så overlapperinger undgås og der ikke forekommer uoverensstemmelser med den generelle lovgivning inden for fødevarerektoren. Formålet er yderligere at begrænse teksterne til at omfatte de væsentlige krav for de pågældende produkt kategorier. Der er indledt samråd med de relevante erhvervssektorer og medlemsstaterne, og Kommissionens mål er at kunne forelægge udarbejdede forslag i 1994.

For direktivet om naturligt mineralvand må der dog anvendes en anden fremgangsmåde, fordi dette direktivs mål allerede er at harmonisere de væsentlige krav for disse produkter med henblik på beskyttelse af folkesundheden.

Desuden har Kommissionen haft samråd med medlemsstaterne om eventuelt at mindske antallet af de særdirektiver, der skal vedtages vedrørende levnedsmidler bestemt til særlig ernæring, og den forventer at kunne fremlægge et forslag herom i efteråret 1993.

I anden fase vil Kommissionen overveje, om det er muligt at udarbejde et rammedirektiv for fødevarer, der skal indeholde de generelle mål for Fællesskabets politik i denne sektor, og hvormed den vil søge at rationalisere de forskellige særbestemmelser om tilsætningsstoffer, mærkning osv. Kommissionen har allerede indledt omfattende konsultationer om dette spørgsmål.

b) Forenklinger indført ved den nye metode:

Kommissionen har i forbindelse med forslaget til direktiv om EF-mærkning foreslået Rådet at ændre direktivet om lavspænding med henblik på at indføre procedurer for godkendelse og mærkning, der er i overensstemmelse med den nye metode, og derved harmonisere direktivets bestemmelser med maskindirektivets.

Kommissionen har givet CEN/CENELEC mandat til at færdiggøre eller ændre de gældende harmoniserede standarder under hensyn til de væsentlige krav i maskindirektivet.

Med denne fremgangsmåde tilsigtes det at skabe en sammenhængende reference for standarderne som grundlag for formodningen om overensstemmelse både med de væsentlige krav i maskindirektivet og direktivet om lavspænding.

Kommissionen har efter vedtagelsen af ændringen af direktivet om lavspænding til hensigt i EFT at offentliggøre en ny meddelelse om ændring af meddelelsen af 15. december 1981 om funktionsmåden for direktivet om lavspænding. Heri skal der gøres rede for samtlige aspekter af direktivet, herunder dets anvendelse som supplement til og i sammenhæng med især maskindirektivet.

Disse tre initiativer skulle give fyldestgørende svar på de spørgsmål, der blev rejst på topmødet i Edinburgh.

Kommissionen har til opfølgning af Sutherland-rapporten allerede igangsat forskellige drøftelser med henblik på tydeliggørelsen af andre direktivers anvendelsesområde. Det endnu ikke vedtagne forslag om elmateriel i eksplosionsfarligt miljø vil muliggøre, at de tre gældende basisdirektiver og de ni ændringer samles i en enkelt tekst.

Det forslag, der stadig er til behandling om hejseudstyr og elevatorer, vil betyde en omstrukturering af de to gældende direktiver samt af de fire ændringer hertil. Desuden vil Kommissionen i overensstemmelse med den nye metodes principper forelægge to nye forslag, hvoraf det ene omhandler trykudstyr og ophæver gældende lovgivning, og det andet vedrører metrologi og erstatter basisdirektiverne med ændringer.

Yderligere har Kommissionen til hensigt på motorkøretøjsområdet, hvor der gælder 110 forskellige foranstaltninger, og inden for landbrugstraktorer, hvor der gælder 38 direktiver - indført efter den traditionelle metode - gradvis at foretage en revision, efterhånden som der skal vedtages ændringer til Rådets eller Kommissionens direktiver.

2. Faglige kvalifikationer:

I overensstemmelse med Rådets konklusioner i Edinburgh vil Kommissionen "nyvurdere de forholdsvis gamle direktiver om visse af de lovregulerede erhverv for at gøre det lettere at anvende direktiverne og udbygge den gensidige anerkendelse".

De første direktiver, hvis grundlag var gensidig anerkendelse af kvalifikationsbeviser, fungerer forholdsvis godt. Derimod har det vist sig, at en række relativt gamle direktiver (læger, apotekere, jordemødre, dyrlæger, tandlæger, sygeplejersker), hvorefter uddannelserne harmoniseres snarere end der foretages gensidig anerkendelse, fungerer meget tungt og må tages op til nyvurdering og forenkles. Med henblik herpå vil det være hensigtsmæssigt at begynde med reglerne for, hvordan de forskellige udvalg i denne forbindelse fungerer.

Udvidet anvendelse af gensidig anerkendelse må gennemføres ved, at direktiverne om anerkendelse af beviserne for faglig erfaring integreres i Rådets direktiv 92/51/EØF af 18. juni 1992 om anden generelle ordning for anerkendelse af erhvervsuddannelser til supplerende af direktiv 89/48/EØF, der træder i kraft den 18. juni 1994.

3. Miljø:

Ifølge konklusionerne af Det Europæiske Råd i Edinburgh har "Kommissionen til hensigt på miljøområdet, herunder især vedrørende luft og vand at forenkle, konsolidere og ajourføre de nuværende tekster i overensstemmelse med den nyeste viden og de tekniske fremskridt".

a) Vand

Inden for vandbeskyttelse udstedte Rådet hovedsagelig ved udgangen af 70'erne en række direktiver, hvoraf få siden er blevet ændret:

- et direktiv om kvaliteten af overfladevand beregnet til produktion af drikkevand, som er blevet suppleret med et direktiv om målemetoder og med en beslutning om etablering af en informationsudveksling om kvaliteten af overfladevandsvand;
- et direktiv om kvaliteten af badevand;
- et direktiv om kvaliteten af ferskvand, der bør beskyttes eller forbedres af hensyn til fiskebestanden, samt et direktiv om kvaliteten af vandområder beregnet til skaldyr;
- et antal direktiver om forurening forårsaget af visse farlige substanser, der udledes i EF's vandmiljøer;
- et direktiv om beskyttelse af grundvand;
- et direktiv om kvaliteten af drikkevand.

Som fastsat i Kommissionens lovgivningsprogram har den til hensigt allerede i 1993 at foreslå en ændring af denne lovgivning med henblik på at gøre den mere enkel og skabe større sammenhæng med de grundlæggende normer, som nu er ajourført i overensstemmelse med de videnskabelige fremskridt og den indhøstede erfaring.

I overensstemmelse med nærhedsprincippet har Kommissionen til hensigt igen at koncentrere lovgivningen om at sikre overholdelsen af en række faktorer, som er af afgørende betydning for vandets renhed og sundhed, samtidig med at medlemsstaterne får mulighed for at tilføje yderligere foranstaltninger af sekundær karakter, såfremt de måtte ønske det. I fremtiden skulle beskyttelsen af vand således hovedsagelig være baseret på følgende retsakter:

- et direktiv om kvaliteten af drikkevand, som skulle omfatte alt vand, der anvendes i husholdningen og inden for fødevarerektoren, og som har betydning for hygiejnen i forbindelse med fødevarer. Direktivet skulle opstille en række generelle normer, hvor de tekniske værdier i visse tilfælde skal fastsættes på EF-plan gennem en forenklet procedure, og i andre tilfælde på nationalt plan. Et af de vanskeligste problemer i

denne forbindelse bliver spørgsmålet om indhold af pesticider. På længere sigt skal dette direktiv erstatte direktiverne om overfladevand og drikkevand;

- et direktiv om den økologiske kvalitet af overfladevand, med opstilling af en række generelle målsætninger, som skal fastsættes af de nationale, eller endog regionale, myndigheder. Hvis denne generelle metode fastholdes, vil direktiverne om kvaliteten af vandområder beregnet til fisk og til skaldyr samt direktivet om kvaliteten af overfladevand, beregnet til fremstilling af drikkevand, kunne ophæves;
- et direktiv om kvaliteten af badevand, som det forekommer nødvendigt at forenkle og bringe i overensstemmelse med den videnskabelige udvikling, vil kunne ændres og tilpasses ikke blot en række EF-kriterier, men også lokale forhold. Dette ville kunne gennemføres ved hjælp af en procedure, der er mere smidig end en rådsafgørelse baseret på enstemmighed;
- direktivet om beskyttelse af grundvand, som ligeledes bør ændres og inkorporeres i en generel politik for forvaltning af vand, herunder beskyttelse af ferskvand. Formålet er at skabe større sammenhæng mellem dette direktiv og de øvrige basisdirektiver og således bidrage til at forbedre det samlede vandmiljø i Fællesskabet.

Disse rammedirektiver skal træde i stedet for dem, der nu gælder for vandkvaliteten. Desuden suppleres de med to direktiver om kontrol med forurening ved kilden, nemlig

- et om behandling af byspildevand, hvori det fastsættes nærmere bestemmelser om opsamling, behandling og bortskaffelse af byspildevand og spildevand fra visse industrisektorer, og
- et om beskyttelse af vand mod nitratforurening fra landbruget.

Disse to direktiver, der netop er blevet vedtaget, tager hensyn til nærhedsprincippet, i og med at de indeholder krav om et bestemt resultat, men overlader det til medlemsstaterne at vælge, med hvilke midler dette resultat skal nås.

Direktiverne om kontrol med bortskaffelse af farlige stoffer fastsætter en generel ramme og indeholder endvidere nærmere bestemmelser om anvendelsen af normer for bortskaffelse samt kvalitetsmål for visse industrielle forureningskilder.

Det nye forslag til direktiv om forebyggelse og integreret reduktion af industriel forurening har til formål at supplere de eksisterende direktiver, således at medlemsstaterne tvinges til at tilpasse EF-minimumsbestemmelserne til de bedste eksisterende tekniske muligheder. Denne tilpasning bliver i overensstemmelse med nærhedsprincippet de nationale myndigheders opgave og vedrører industrisektorer, der bortleder de stoffer, der er opført på liste I og II i rammedirektivet fra 1976.

Senere kunne alle disse bestemmelser endelig gøres mere sammenhængende, hvis man vedtog en "EF-vandkodeks".

b) Luft:

I modsætning til vand gælder der for luften regler, der er fastsat af Rådet med udgangspunkt i de enkelte sektorer. Hvad angår luftens kvalitet, er det kun fem forurenende faktorer, der er omfattet af specifikke og af hinanden uafhængige direktiver.

Når det gælder EF-normer for luftens kvalitet, mangler der en definition af målsætninger og en række fælles kriterier for tilsyn.

Ganske vist foreligger der, med hensyn til emissioner, en række meget vigtige retsakter (f.eks. om udstødning fra personbiler og lastbiler, store forbrændingsanlæg og specifikationer for brændstoffer), men de har den mangel, at de ikke i øjeblikket direkte tager sigte på overholdelsen af målsætningerne for luftens kvalitet.

Derfor har Kommissionen til hensigt at nå til enighed om sådanne definitioner, inden den foreslår en ændring af den eksisterende lovgivning.

Enhver forenkling og rationalisering af retsakterne, som endnu ikke omfatter problemet luftforurening generelt, forudsætter en fælles vedtagelse af procedurer for evaluering af og kontrol med luftens kvalitet.

Den foretagne forenkling af direktiverne om luft og vand er et godt eksempel på rationalisering og sortering af fællesskabsretten uden at ødelægge kvaliteten af de gældende bestemmelser.

Kommissionen er bevidst om den store betydning, som disse høje standarder på miljøområdet har. Gennemførelsen af nærhedsprincippet må ikke føre til, at disse standarder sænkes. Den metode, der påtænkes anvendt for luft og vand, bekræfter respekten for disse principper og betyder samtidig en forenkling.

4. Medlemsstaternes muligheder for at afgøre visse sager med privatpersoner i mindelighed:

I henhold til konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Edinburgh "planlægger Kommissionen, især hvad regnskabsafslutningerne angår, at overdrage en større del af ansvaret for anvendelsen af fællesskabslovgivningen til de nationale myndigheder ved på visse betingelser at give dem mulighed for at afgøre sager med privatpersoner i mindelighed."

Dette er et vanskeligt område. Selv om det for at beskytte Fællesskabets økonomiske interesser er vigtigt at opfordre medlemsstaterne til at afsløre bedrageri og til at opnå hurtig tilbagebetaling, bør denne mulighed for at afgøre sager, som kan fremskynde inddrivelsen af fordringer, anvendes med forsigtighed, og hvis der er tale om beløb af en vis størrelse, bør der først indhentes tilladelse fra Kommissionen, som jo er ansvarlig for den retmæssige gennemførelse af budgettet.

Kommissionen har endnu ikke afsluttet sine overvejelser på dette område.

5. Beskyttelse af dyr:

I konklusionerne fra mødet i Edinburgh hedder det: "Med hensyn til beskyttelse af dyr i landbruget vil det, eftersom alle medlemsstaterne og Fællesskabet har tiltrådt Den Europæiske Konvention om Beskyttelse af Dyr i Landbruget, være unødvendigt at opretholde Rådets direktiver, som efter anmodning fra Parlamentet indeholder meget strenge bestemmelser om beskyttelse af svin, kalve og æglæggende høns. Det er dog nødvendigt med en fællesskabslovgivning, som fastsætter nogle minimumsbestemmelser om beskyttelse af dyr, så der sikres lige konkurrencevilkår og fri bevægelighed".

Kommissionen har forelagt Rådet og Parlamentet en særlig meddelelse herom. Der er tale om et område, hvor anvendelsen af nærhedsprincippet støder sammen med Parlamentets og en række medlemsstaters ønske om - på grund af presset fra den offentlige mening - at fastholde en meget præcis basislovgivning, som kan sikre, at gennemførelsesbestemmelserne kan anvendes hurtigt og effektivt.

Beskyttelse af dyr under opdræt, transport og i forbindelse med slagtning har nu allerede i over tyve år været genstand for en række retsakter. Sideløbende hermed er der i Europarådets regi indgået en række internationale konventioner, som EF allerede deltager i eller let kunne komme til at deltage i. Dette har i visse tilfælde ført til overlappingsninger og undertiden til manglende sammenhæng i lovgivningen.

Kommissionen har undersøgt denne sektor grundigt og er nået frem til den konklusion, at såfremt Fællesskabet rent faktisk deltager i en given konvention i Europarådets regi, vil en ensartet anvendelse i Fællesskabet kunne sikres gennem en gennemførelse af konventionens bestemmelser i EF-lovgivningen, hvori også skulle indgå henstillinger, som er vedtaget i medfør af konventionerne, således at disse får retskraft svarende til EF-bestemmelserne.

Fællesskabet vil således forbeholde sig ret til at foretage de tilføjelser til lovgivningen, som viser sig at være nødvendige for at kunne sikre produkternes frie bevægelighed og en ensartet behandling af producenterne. Men det vil også forbeholde sig ret til at se bort fra de undertiden unødvendigt detaljerede elementer i de internationale bestemmelser, under fuld overholdelse af nærhedsprincippet.

6. Socialpolitik:

I konklusionerne fra mødet i Edinburgh hedder det: "På det socialpolitiske område mener Kommissionen, at de direktiver, der er baseret på Traktatens artikel 118 A, endnu er af for ny dato til, at de kan tages op til en nyvurdering; man burde snarere supplere dem ved at gennemføre alle bestemmelserne i Fællesskabspagten om de Grundlæggende Arbejdsmarkedsretlige og Sociale Rettigheder. Der bør imidlertid så hurtigt som muligt gennemføres en forenkling og en kodifikation af den lange række af gamle forordninger om fri bevægelighed for arbejdstagere".

Det skal med hensyn hertil bemærkes, at Kommissionen har vedtaget en grønbog om den europæiske socialpagt med det formål at åbne en bred debat om Unionens fremtidige valgmuligheder på dette område. Sidste frist for indsendelse af bidrag er den 31. marts 1994.

Kommissionen har indledt arbejdet vedrørende arbejdstagernes frie bevægelighed. I sit lovgivningsprogram for 1993 har den således medtaget en kodificering af forordning nr. 1408/71 og 574/72, hvormed de nationale lovgivninger omkring social sikring koordineres.

B. Andre muligheder for forenkling af lovgivningen:

Kommissionen har identificeret en række områder, hvor der kan gennemføres en forenkling, uden at det på nuværende tidspunkt er muligt at foretage en egentlig omarbejdelse på grund af bestemmelsernes tekniske karakter og på grund af de mange undtagelser og særordninger.

1. Indirekte beskatning:

a) Moms:

De bestemmelser, Rådet har vedtaget om moms, er komplicerede. De regler, der gælder for harmoniseringen af de nationale bestemmelser om momsgrundlaget, som ifølge sagens natur er meget tekniske, indeholder en lang række undtagelser. Dog har den tilnærmelse af satserne, der trådte i kraft den 1. januar 1993, bidraget til at forenkle det europæiske momssystem. Dette system, som må betragtes som en overgangsordning, har gjort det muligt at afskaffe fiskal kontrol ved grænserne. Det bevarer princippet om beskatning i det land, hvor varerne forbruges, medens man venter på en mere enkel og definitiv ordning med beskatning i oprindelseslandet.

I betragtning heraf finder Kommissionen det derfor ikke på nuværende tidspunkt hensigtsmæssigt at foreslå en ændring af de nye regler, som de implicerede parter nu netop er ved at sætte sig ind i. Dog er man ved at udarbejde forslag til forenkling på helt begrænsede områder. Med henblik på ikrafttrædelsen af den endelige ordning vil Kommissionen i 1995 fremsætte forslag til en omarbejdelse af hele regelsættet for moms, således at undtagelserne og særordningerne efterhånden afskaffes.

b) Punktafgifter:

Hvad punktafgifter angår, er EF-lovgivningen ligeledes meget kompliceret, både med hensyn til grundlaget og afgiftssatserne, men til forskel fra moms-lovgivningen er der tale om en endelig ordning, idet der ikke sideløbende findes en overgangsordning, og det er princippet om beskatning i forbrugslandet, der anvendes.

Lovgivningen om punktafgifter er dog som helhed nyere end lovgivningen om moms, og det vil være hensigtsmæssigt at se på, hvilke erfaringer der er indhøstet efter en prøveperiode på to til tre år, inden man går i gang med at forenkle lovgivningen. Under disse omstændigheder mener Kommissionen, at den først i 1995 vil kunne tage spørgsmålet om en forenkling af de gældende direktiver op til overvejelse.

2. Selskabsret:

Dette område er allerede omfattet af EF-retten (ca. 10 direktiver om minimumskapital, årsregnskaber, fusioner mv.), men der er også store udekkeede områder, idet en række forslag, bl.a. vedrørende lønmodtagernes

placering i virksomhedernes struktur, stadig er til behandling i Rådet. I disse forslag, der endnu ikke er færdigbehandlet, tages der ofte højde for nærhedsprincippet, idet de overlader det til medlemsstaterne at vælge mellem de forskellige instrumenter eller ofte blot foreslår et enkelt instrument til frivillig anvendelse, f.eks. statuten for Det Europæiske Selskab. De i øjeblikket gældende retsakter er teknisk komplicerede og omfatter talrige undtagelser, f.eks. i forbindelse med selskabernes regnskaber. Men så længe Rådet ikke har gjort fremskridt med de forslag, der er foretaget det, vil det være for tidligt at påbegynde en omarbejdelse, ja selv blot en kodificering.

Kommissionen har imidlertid allerede for flere år siden foreslået en forenkling af lovgivningen til fordel for små og mellemstore virksomheder, hvilket i øjeblikket forekommer at være den mest hensigtsmæssige måde, hvorpå nærhedsprincippet kan anvendes - når der også skal tages hensyn til proportionalitetsprincippet - inden for området selskabsret.

3. Den fælles ordning for landbrugsmarkederne:

Bestemmelserne vedrørende den fælles ordning for landbrugsmarkederne egner sig ikke umiddelbart til anvendelse af nærhedsprincippet, da eksistensen af en fælles markedsordning for et givet produkt ikke giver medlemsstaterne mulighed for at lovgive inden for det område, der er omfattet af EF-retten. Endvidere er det af hensyn til ligebehandlingen af producenter og til den retlige sikkerhed ofte nødvendigt, på medlemsstaternes anmodning, at udarbejde yderst præcise retsakter. Kommissionen har allerede indledt et meget omfattende kodificeringsarbejde, som indgår i dens lovgivningsprogram for 1993, og som berører en halv snes fælles markedsordninger. På nuværende tidspunkt, hvor reformen af den fælles landbrugspolitik er i fokus, forekommer det ikke muligt at foretage en fuldstændig ændring af de fælles markedsordninger. Kommissionens bestræbelser på at indføre nærhed kommer til udtryk ved, at den i sine nye forslag i forbindelse med denne reform vil give medlemsstaterne mulighed for at fastsætte gennemførelsesbestemmelser, som tager hensyn til særlige nationale eller regionale forhold.

Med hensyn til bedrageribekæmpelse har Kommissionen påbegyndt en forenkling af lovgivningen ud fra ønsket om at sikre en bedre forståelse og anvendelse af lovgivningen fra både medlemsstaternes og støttemodtagernes side.

Nødvendigheden heraf blev i øvrigt bekræftet af Rådet i forbindelse med vedtagelsen af reformen af den fælles landbrugspolitik. Kommissionen har givet en ekspertgruppe mandat til at foretage en nærmere undersøgelse af følgende spørgsmål på baggrund af nærhedsprincippet:

- i hvor høj grad skyldes problemerne med forvaltningen og kontrollen af lovgivningen lovteksternes komplicerede karakter?
- eksisterer der et misforhold mellem retsakterne og de økonomiske, kommercielle eller tekniske realiteter?

Det igangværende arbejde vedrører først og fremmest sektorerne for oksekød og fårekød samt veterinærlovgivningen.

4. Transportpolitik:

Her er det først efter 1985, at der virkelig begyndte at ske noget. For nylig er der således truffet en række omfattende initiativer (hvidbog, sikkerhed på havet). Derfor egner området sig ikke til ændringer af større omfang.

Det forekommer dog nødvendigt at foretage en forenkling af visse gamle bestemmelser, bl.a. om vægt og dimensioner i forbindelse med landevejskøretøjer samt teknisk eftersyn, så snart de to seneste lovtekster (om kontrol af bremser og om hastighedsbegrænsere) er blevet vedtaget.

5. Den fælles fiskeripolitik:

I lighed med landbrugslovgivningen dækker fiskerilovgivningen et område med enekompetence, hvor anvendelsen af nærhedsprincippet begrænses af hensynet til ligebehandling af de erhvervsdrivende og til den retlige sikkerhed.

Ikke desto mindre er der et omfattende arbejde i gang med henblik på forenkling og decentralisering, når det gælder denne fælles politik. Denne proces indledtes med vedtagelsen i december 1992 af den nye grundforordning, som fastslog tre principper, nemlig frihed, nærhed og helhedshensyn. Frihed i den forstand, at den fælles politik, når der først er opnået en balance mellem "indsats og ressourcer" inden for EF-flåden, skal give mulighed for, at markedsmekanismerne i højere grad kan komme til udtryk gennem en lempelse af reglerne. Det er op til medlemsstaterne selv at fastsætte kriterierne for, hvorledes de ønsker at fordele og administrere deres tildelinger. Nærhed - under hensyntagen til ovennævnte aspekter - i den forstand, at der skal foretages en passende ansvarsfordeling mellem Fællesskabet, medlemsstaterne, regionerne og de erhvervsdrivende, idet alle parter får den nødvendige manøvremargin til selv at vælge og administrere deres midler. I den forbindelse skal det nævnes, at den nye fællesskabsordning for fiskerilicenser fastsætter, at det henhører under medlemsstaternes kompetence at udstede og forvalte licenser til skibe, der sejler under deres flag. Helhedshensyn i den forstand, at den fælles politik omfatter hele produktionskæden i forbindelse med fiskeriprodukter, da hensyntagen til dette samspil kan medføre betydelige besparelser. Endelig skal det bemærkes, at bestemmelserne i den nye fællesskabsordning for kontrol med fiskeriet ikke bare gælder for bevaring og forvaltning af ressourcerne, men også for strukturforanstaltningerne og den fælles markedsordning for fiskeriprodukter.

På det mere konkrete plan er visse dele af den fælles politik (strukturforanstaltninger) ved at undergå en omarbejdelse efter ovennævnte principper, medens andre dele (markederne) lige er blevet kodificeret eller snart vil blive det (tekniske foranstaltninger), så bestemmelserne gøres mere tilgængelige for de erhvervsdrivende. Hvad angår eksterne ressourcer, begynder nu anden generation af fiskeriaftalerne med tredjelandene at træde i kraft (f.eks. aftalen med Argentina). Dette betyder færre indgreb fra EF's side, samtidig med at EF-redernes engagement stiger tilsvarende.

6. Forbrugerbeskyttelse

EF's forbrugerlovgivning vedrørende angivelse af prisen på levnedsmidler og ikke-levnedsmidler er fastlagt i følgende direktiver:

- direktiv 79/581 af 19. januar 1979, som ændret ved direktiv 88/315 af 7. juni 1988, der hjemler forpligtelse til at angive prisen på levnedsmidler (salgspris og pris pr. måleenhed); der gælder undtagelser for færdigpakkede varer i standardmængder, ligesom medlemsstaterne kan indrømme mindre detailforretninger undtagelser;
- direktiv 88/314 af 7. juni 1988 om angivelse af prisen på ikke-levnedsmidler efter måleenhed; medlemsstaterne kan dog for visse kategorier af varer give tilladelse til angivelse af pris pr. styk.

Disse direktiver var i deres endelige udformning efter Rådets vedtagelse betydeligt forskellige fra Kommissionens oprindelige forslag og har, som erfaringen har vist, givet anledning til et vist antal problemer, som kan resumeres således:

- reglerne er meget detaljerede og indviklede at anvende
- industrien og distributionsleddet har, navnlig for levnedsmidlernes vedkommende, store problemer med anvendelsen af reglerne
- flere medlemsstater har allerede meddelt Kommissionen, at de ønsker reglerne ændret før udløbet af overgangsperioden (juni 1995)
- den valgte ordning fører i praksis til standardpakninger, hvilket giver andre problemer.

Forbrugerministrene vedtog på deres møde i Rådet den 2. marts 1993 en resolution om varemærkning i forbrugernes interesse og opfordrede i den forbindelse Kommissionen til at gøre noget for at sikre en god og oplysende mærkning. Derfor er der nedsat en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for leverandører og forbrugere. Når denne gruppe har afsluttet sit arbejde, vil Kommissionen i 1994 fremsætte forslag til en forenkling af de nævnte tre direktiver efter høring af medlemsstaternes og erhvervslivet.

III. Bestemmelser, der skal ophæves:

Denne liste indeholder kun en række eksempler og er et resultat af de netop anførte overvejelser. Den omfatter de vigtigste af de bestemmelser, som vil blive ophævet, men angiver ikke de samlede eller delvise ophævelser, som måtte blive resultatet af forenklingen af visse bestemmelser.

A. Ophævelse som følge af en omarbejdelse:

- Told:

Foruden ophævelse af over 100 forordninger og direktiver, som blev omarbejdet med Rådets forordning af 12. oktober 1992, vil Kommissionens forordning om gennemførelsesbestemmelserne til EF's toldkodeks medføre ophævelse af 77 forordninger og direktiver.

- Opholdsret:

En halv snes rådsdirektiver, artikel 10 i Rådets forordning nr. 1612/68 om arbejdstagernes frie bevægelighed inden for Fællesskabet samt Kommissionens forordning nr. 125/70 vil kunne ophæves.

- Farmaceutiske produkter:

En omarbejdelse skulle give mulighed for at ophæve ca. 20 råds- eller kommissionsdirektiver.

- Landbrug:

En omarbejdelse af reglerne om handelsmekanismer skulle give mulighed for ophævelse af en række råds- eller kommissionsforordninger.

- Levnedsmidler

Muligheden for en omarbejdelse af fællesskabslovgivningen vil være til stede efter vedtagelsen af et rammedirektiv, hvor de generelle mål fastsættes, samt af særdirektiver til rationalisering af de specifikke bestemmelser om bl.a. tilsætningsstoffer og mærkning. Dette vil medføre ophævelse af en række direktiver.

B. Forenkling som følge af indførelsen af den nye metode:

- Vertikale direktiver vedrørende chokolade, marmelade, kaffeekstrakt og cikorie, mælkekonserver, frugtsaft og honning:

Her undersøges muligheden for forenkling for at undgå manglende konsekvens og overlapning med den gældende horisontale lovgivning. Reglerne skal kun indeholde væsentlige krav.

- Elektrisk materiel, højseudstyr og elevatorer, trykbeholdere og metrologi:

Den nye metode vil give mulighed for at ophæve ca. 50 gamle, detaljerede tekniske direktiver og indføre nye, der blot indeholder væsentlige sikkerhedskrav, og ellers henviser til de gældende europæiske normer, når det gælder de tekniske detaljer.

C. Ophævelse som følge af udvidet gensidig anerkendelse:

- Erhvervsmæssige kvalifikationer:

Direktiverne om anerkendelse af erhvervserfaring kan ophæves, når direktiv 92/51/EØF af 18. juni 1992 er trådt i kraft.

D. Ophævelse på grund af tilpasning til den videnskabelige udvikling:

- Miljø:

Fire eller fem vanddirektiver vil kunne ophæves.

E. Ophævelse som følge af udviklingen i Domstolens retspraksis:

- Fri etableringsret:

På baggrund af Domstolens retspraksis med hensyn til den direkte virkning af traktatens artikel 52 og 59 vil bestemmelserne om afskaffelse af restriktioner blive ophævet. I visse tilfælde vil dette gøre det muligt at ophæve en række direktiver om etableringsret og frihed til at levere tjenesteydelser. Et antal bestemmelser om bevis for hæderlighed og økonomisk formåen vil blive erstattet med en enkelt standardklausul, og en række definitioner i de nu forældede direktiver, vil blive medtaget i de direktiver, der indeholder de ovennævnte bestemmelser.



MEDDELELSE VEDRØRENDE DET FRANSK-BRITISKE DOKUMENT FRA JUNI 93

Det fransk-britiske dokument omfatter både gældende lovgivning og forslag til Fællesskabets retsforordninger. Derimod vedrører Kommissionens rapport til Det Europæiske Råd, som denne meddelelse er vedlagt, kun en tilpasning af gældende lovgivning til nærhedsprincippet. Kommissionen ønsker imidlertid at tage stilling til hvert enkelt tilfælde, der er opført i den fransk-britiske liste.

A. Gældende lovgivning

1. Tekster, som Kommissionen allerede har udpeget med henblik på revision:

En række fransk-britiske forslag vedrører tekster, som det allerede var hensigten at revidere. Der er tale om "familier" af tekster, der er anført i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Edinburgh;

- levnedsmidler (7, 8, 9)(1): Det er nødvendigt at forenkle visse særdirektiver og indføre basisdirektiver med de generelle regler om etikettering, tilsætningsstoffer osv.;
- regulerede erhverv (10): Kommissionen vil forenkle en række relativt gamle direktiver om forskellige erhverv;
- direktivet om drikke- og badevand (11, 12): Kommissionen har til hensigt at ophæve disse tekster og at integrere bestemmelserne i rammeforskrifter, der giver medlemsstaterne større handlefrihed med hensyn til fastlæggelsen af visse parameter;
- kvaliteten af vand til skaldyr og ferskvandsfisk (5, 6): indgår i overvejelserne vedrørende rammeforskrifter som nævnt ovenfor.

(1) Tallene henviser til fransk-britiske liste.

2. Yderligere tekster, som Kommissionen har til hensigt at revidere:

Der er tale om gamle tekster, som fungerer dårligt:

- meddelelse om investeringsprojekter af fællesskabsinteresse inden for olie-, naturgas- og elektricitetssektoren (1):

teksten er blevet uhensigtsmæssig på baggrund af markedsudviklingen; skal forenkles;

- erhvervede rettigheder (3): teksten ændres efter høring af medlemsstaterne med hensyn til, hvorledes den fungerer.

3. Gældende forskrifter, som det ikke synes hensigtsmæssig at revidere:

- minimumslagre i varmekraftværker (2): denne tekst er blevet nødvendig som led i evalueringen af de strategiske behov;
- handel med grønsagsfrø (4): teksten indgår i en større helhed og er derfor vanskelig at ændre isoleret;
- luftkvalitet (13): denne tekst bør ikke revideres før de fælles procedurer for evaluering og fælles overvågning er blevet vedtaget.

B. Forslag:

1. Tekster, der er opført på Edinburgh-listen og som skal trækkes tilbage eller ændres:

- Myriam - det europæiske net af informationscentre på landbrugsområdet (14): trækkes tilbage;
- tjenesteydernes ansvar (15): bliver sandsynligvis trukket tilbage og erstattet af en henstilling og eventuelt punktuelle tekster;
- beskatning af værdipapirtransaktioner (19): trækkes tilbage
- beskatning af kapitalkoncentrationer (20): trækkes tilbage

2. Forslag, hvis tilbagetrækning ikke synes hensigtsmæssig:

- Fællesskabets såkaldte "monitoring"-ordning og kontrol med fiskerireglerne (18): Rådet har i mellemtiden vedtaget denne tekst;
- direkte selskabsbeskatning (21, 22): disse forslag indgår i bestræbelserne på at afskaffe dobbeltbeskatning på tværs af grænserne;
- dyr i zoologiske haver (16): forventes senere trukket tilbage og erstattet af en henstilling efter ny høring af Europa-Parlamentet;
- Fællesskabets deltagelse i den internationale hvalkommission (17): selv om forbudet mod jagt på hvaler og handel med hvalprodukter omhandles i andre internationale aftaler og fællesskabstekster (Washington-konventionen - udryddelsestruede arter) er tilbagetrækning ikke hensigtsmæssig, da det er et dårligt politisk signal;

C. Forslag, som Kommissionen endnu ikke har vedtaget:

Der er tale om projekter og analyser. Kommissionen mener derfor, at nærhedsprincippet skal anvendes på anden måde.

De tilfælde, der nævnes på den fransk-britiske liste, vedrører

- brugte maskiner (23): Kommissionen har tilkendegivet, at den ikke har til hensigt at tage initiativer i denne forbindelse;
- prisen gennemsnitlighed for farmaceutiske produkter (24): Kommissionen har ikke længere til hensigt at fremsætte et forslag i den form, som den tidligere havde planlagt.

Konklusion:

Kommissionen mener, at teksterne eller forslagene bør trækkes tilbage eller ændres i 16 af de 22 tilfælde, der er opført på den fransk-britiske liste.

ISSN 0254-1459

KOM(93) 545 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

06

Katalognummer : CB-CO-93-589-DA-C

ISBN 92-77-60735-1

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2226 Luxembourg