



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.11.2000
KOM(2000) 772 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN
TIL DET EUROPÆISKE RÅD**

BEDRE LOVGIVNING 2000
**(i overensstemmelse med artikel 9 i protokollen til EF-traktaten om anvendelse af
nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet)**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	En tilpasset og effektiv lovgivning.....	4
1.1.	Nærhedsprincippet	4
1.1.1.	En storstilet indsats for at nå målene i traktaten	4
1.1.2.	En mere effektiv indsats på fællesskabsplan	5
1.1.3.	En tværnational indsats.....	6
1.2.	Proportionalitetsprincippet.....	7
1.3.	Civilsamfundet - en nødvendig partner	8
1.4.	Tilpasning af fællesskabsindsatsen	10
2.	Kvalitetslovgivning	11
2.1.	Konsolidering, kodificering og omarbejdning	11
2.2.	Kvaliteten af retsakters affattelse	12
2.3.	Forenkling	12
BILAG		15
<u>Begrundelsen for retsakterne</u>		15
I.	Afhjælpe mangler og fremme konstruktive løsninger.....	15
II.	Begrundelsen for nærhedsprincippet - egnede formuleringer	17
III.	Nærhedsprincippet - en international dimension	20

Indledning

Med denne rapport for 2000 har Kommissionen til hensigt at fremhæve anvendelsen af nærhedsprincippet, der af to årsager er blevet styrket i forhold til sidste år:

- dels Kommissionens objektive indsats for at udnytte alle muligheder i forbindelse med nærhedsprincippet
- dels de overvejelser, som visse medlemsstater og Europa-Parlamentet har redegjort for i rapporterne for 1998 og 1999.

EF-traktatens artikel 5 er blevet suppleret af en protokol vedrørende nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Den snarlige vedtagelse af et charter om de grundlæggende rettigheder, hvori der fokuseres på respekten for forskellighederne, gør det nødvendigt at lægge større vægt på nærhedsprincippet. Alle disse bestemmelser samt gældende interinstitutionelle aftaler har gjort det muligt for Kommissionen at tage initiativer, der i højere grad respekterer dette princip. Som Europa-Parlamentet i øvrigt mindede om i sine betænkninger om rapporterne "Bedre lovgivning", er nærhedsprincippet en bindende retlig norm, som ikke hindrer EU i retmæssigt at udøve sine beføjelser.

I rapporten "Bedre lovgivning 2000" har undersøgelsen af den praktiske anvendelse af dette princip fået en fremtrædende plads. Der gives bl.a. en række eksempler på formuleringer i begrundelsen til forslag til retsakter, men også nærhedsprincippet, kvaliteten af retsakterne samt deres kodificering og forenkling, hvilket er nødvendigt for at sikre et lovgivningssystem, som brugernes lettere kan forstå, behandles.

Flere medlemsstater, Europa-Parlamentet (i debatten vedrørende rapporterne "Bedre lovgivning 1998 og 1999"), Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt Kommissionen selv i sine dokumenter om udvidelsen har fremhævet behovet for at sikre en afbalanceret anvendelse af dette princip. Udvidelsen øger behovet for at sikre, at nærhedsprincippet overholdes nøje, i lyset af, at samfundet bliver endnu mere forskelligartet, end det er tilfældet nu, og der udvikles nye politikker for at fremme integrationen af de nye medlemsstater.

I bestemte sektorer, hvor Fællesskabet i medfør af Amsterdam-traktaten har fået nye ansvarsområder (f.eks. oprettelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område samt bekæmpelse af diskrimination), er der behov for en "aktiv anvendelse af nærhedsprincippet", der gør det muligt at nå de nye målsætninger i traktaten. I andre sektorer bestræber Kommissionen sig på at øge samarbejdet med medlemsstaterne, de lokale og regionale myndigheder samt civilsamfundet, hvilket gør det muligt at sikre en delt anvendelse af fællesskabsinstrumenterne og de nationale instrumenter for at nå et fælles mål.

På de områder, hvor Fællesskabet har særlig stor kompetence som følge af det intensive lovgivningsarbejde, der kræves til dets indsats, f.eks. for så vidt angår bestemte aspekter vedrørende fri bevægelighed og konkurrencepolitik, bestræber Kommissionen sig på ved hjælp af ret nyskabende procedurer at sikre, at dens initiativer ikke er ude af proportion med EU's tilsigtede mål i forhold til kravene i traktaten og dens offentlige og private partners stadig større evne til selv at nå disse mål.

Et andet aspekt af nærhedsprincippet er for nylig blevet tydeligt, nemlig EU's og medlemsstaternes stilling i forbindelse med internationale relationer. Der findes opgaver, som kun kan udføres i en bredere sammenhæng end EU.

En effektiv anvendelse af nærhedsprincippet kan selvfølgelig aldrig udgøre det endelige slutmål, idet de samfundsmæssige forandringer, landenes institutionelle strukturer, det internationale miljø og de teknologiske fremskridt kræver en stadig ajourføring af EU's indsats. Udarbejdelsen af forslag til retsakter ved hjælp af meddelelser samt grøn- og hvidbøger gør det muligt løbende at høre civilsamfundet og institutionerne på alle niveauer om, hvorvidt retsakterne er hensigtsmæssige, og hvilket niveau der skal anvendes, samt retsakternes indhold i overensstemmelse med bestemmelserne i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Overvejelserne vedrørende god samfundsforvaltning, der går langt videre end spørgsmålet om nærhedsprincippet, har ligeledes givet Kommissionen lejlighed til at foreslå en konstruktiv og langsigtet debat om anvendelsen af alle principperne i denne rapport. Det samme bør gælde for alle de øvrige EU-institutioner og medlemsstaterne i forbindelse med deres indsats for at fremme Fællesskabets aktiviteter.

1. EN TILPASSET OG EFFEKTIV LOVGIVNING

1.1. Nærhedsprincippet

De nye udfordringer, vores samfund står over for, medfører løbende ændringer af de eksisterende modeller og opstilling af nye mål, der skal nås for at tilpasse sig et globalt samfund.

Det har en række konsekvenser for civilsamfundet, virksomhederne og uden tvivl retssystemerne på såvel fællesskabsplan som nationalt, regionalt og lokalt plan.

Da der sker en udvikling i modeller og praksis på visse områder, er der behov for et retssystem, der kan lovgive ved at fastsætte målsætninger og afstikke de væsentligste retningslinjer ved at anføre, på hvilket niveau der mest hensigtsmæssigt kan vedtages andre bestemmelser.

1.1.1. En storstilet indsats for at nå målene i traktaten

I protokollen til Amsterdam-traktaten om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet understreges det dynamiske aspekt af nærhedsprincippet, idet det gør det muligt dels at begrænse Fællesskabets indsats og endog afslutte den, når den ikke længere kan begrundes, dels at udvide indsatsen inden for rammerne af Fællesskabets beføjelser.

I Amsterdam-traktaten opstilles en række nye målsætninger på bestemte områder, som svarer til forandringerne i vores samfund. For at bidrage til at nå disse mål har Fællesskabet gjort en stor lovgivningsmæssig indsats inden for rammerne af sine beføjelser for at fastsætte de bestemmelser, der er nødvendige på disse nye områder, eller gøre sin indsats mere effektiv.

Det er tilfældet i forbindelse med målsætningerne for **politikken på miljøområdet og inden for sundhedsbeskyttelse**. I sidstnævnte tilfælde har indsatsen på fællesskabsplan til formål at

gennemføre en række strategier og retningslinjer for inden for hele EU at opnå det samme beskyttelses- og folkesundhedsniveau¹.

Der er blevet foreslået to retsakter på **social- og arbejdsmarkedsområdet** for at gennemføre de nye beføjelser i medfør af den nye artikel 13 i EF-traktaten. Den første vedrører ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse og den anden rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv².

En særlig vigtig aktion på det retlige område, som man i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15.-16. oktober 1999 opfordrede til at fremme, er etableringen af et **"område med frihed, sikkerhed og retfærdighed"**, der er fastsat i Amsterdam-traktaten.

Kommissionen, som på dette område har delt initiativret med medlemsstaterne³, har med henblik herpå udarbejdet en meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet, der indeholder en resultattavle⁴ vedrørende fremskridt hen imod oprettelsen af et område med "frihed, sikkerhed og retfærdighed" i EU.

I 2000 har Kommissionen fremsat fire forslag til direktiv og forordning⁵.

De væsentligste aktioner har navnlig til formål at lovgive om en række aspekter i forbindelse med asylretten for at etablere en fælleseuropæisk asylordning. Denne problematik vedrører de lovgivningsmæssige aspekter i forbindelse med proceduren for bevilling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne. De seneste begivenheder i visse lande tæt på EU har ligeledes vist, at der er behov for at træffe en række foranstaltninger, der gør det muligt at sikre og yde midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer.

1.1.2. En mere effektiv indsats på fællesskabsplan

I protokollen understreges betydningen af at gøre en mere effektiv indsats på grund af virkningerne heraf, hvis den gennemføres på fællesskabsplan.

Det er på den baggrund, at der i 2000 er blevet iværksat en lovgivningsmæssig indsats på det **sociale og arbejdsmarkedsområde**.

¹ Meddelelse fra Kommissionen om Det Europæiske Fællesskabs strategi på sundhedsområdet, KOM(2000) 285, der blev vedtaget i maj 2000, og hvidbogen om fødevarerikkerhed, KOM(1999) 719 af 12.1.2000.

² Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000, forslag til Rådets direktiv, KOM(1999) 565 af 25. november 1999.

³ Når medlemsstaternes lovgivningsmæssige initiativer har hjemmel i afsnit IV i EF-traktaten, gælder nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og princippet om lovgivning af god kvalitet på samme måde som for forslag til retsakter fremsat af Kommissionen. Kommissionen vil uddybe overvejelserne i den forbindelse i sine kommende årsrapporter.

⁴ KOM(2000) 167.

⁵ Forslag til Rådets forordning om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og dem, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, KOM(2000) 27 af 26.1.2000. Forslag til Rådets direktiv om minimumsstandards for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger til fremme af en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af disse personer og følgerne heraf, KOM(2000) 303 af 24.5.2000. Forslag til Rådets forordning om forlængelse af tilskyndelses- og udvekslingsprogrammet for aktørerne på det civilretlige område, KOM(2000) 516 af 6.9.2000. Forslag til Rådets direktiv om minimumsstandards for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, KOM(2000) 578 af 20.9.2000.

Den betydning, beskæftigelsespolitikken tillægges i Amsterdam-traktaten, og det behov, der kom til udtryk i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Lissabon, om at fortsætte indsatsen i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi, skal omsættes via **den åbne koordineringsmetode** samt en række operationelle aktioner på europæisk plan på social- og arbejdsmarkedsområdet.

Karakteristisk for dette område er, at der fortsat sker en udvikling med henblik på at tilpasse arbejdsmarkedet til de økonomiske, sociale og arbejdsmarkeds-mæssige realiteter. Det er dog selv i forbindelse med anvendelsen af Det Europæiske Råds retningslinjer nødvendigt at tage hensyn til de konstante samfundsmæssige forandringer og de forskellige måder, hvorpå disse forandringer viser sig i forskellige nationale, regionale og lokale forhold.

Parallelt hermed kan det konstateres, at der er behov for en rammelovgivning på fællesskabsplan for at lette og sikre ligebehandling for så vidt angår adgang til beskæftigelse og arbejdsvilkår for derved at øge den økonomiske og sociale samhørighed og strukturere nye måder at tilrettelægge arbejdet og arbejdstiden for bestemte kategorier på (arbejdstagere i civil luftfart)⁶. Med hensyn til tilrettelæggelsen af arbejdstiden for arbejdstagere i civil luftfart uden fast arbejdssted har det netop vedtagne direktiv hjemmel i EF-traktatens artikel 139, som inden for rammerne af dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan gør det muligt at gennemføre kollektive aftaler ved hjælp af en retsakt fra Rådet. På dette område er det vigtigt at henlede opmærksomheden på den vedtagne retsakt om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden, for at sektorer og aktiviteter, der er undtaget fra den tidligere lovgivning⁷, også kan være omfattet.

Dette bekræfter den mereffekt, som en indsats på fællesskabsplan, der ikke ville have kunne været gjort lige så effektivt i medlemsstaterne, giver.

Det er i desuden i lyset heraf, at gennemførelsen af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår⁸ skal ses.

Denne delte lovgivningsmæssige aktivitet er resultatet af de i traktaten fastsatte målsætninger, men kan på nuværende tidspunkt forklares ved de manglende fremskridt med hensyn til at udforme kollektive aftaler på de nævnte områder.

Kommissionens nye initiativer⁹ på **forskningsområdet** har til formål at støtte Fællesskabets interesser inden for forskning ved at lette koordineringen af medlemsstaternes indsats på dette område for at nå en række fælles mål.

1.1.3. En tværnational indsats

I protokollen nævnes betydningen af at tage hensyn til de generelle målsætninger i forbindelse med den nationale indsats.

⁶ Forslag til Rådets direktiv, KOM(2000) 382.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/34/EF af 22. juni 2000 om ændring af direktiv 93/104/EF, med hjemmel i artikel 137.

⁸ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 76/207/EØF, KOM(2000) 334 af 7. juni 2000, med hjemmel i artikel 141, stk. 3.

⁹ KOM(2000) 6 af 18.1.2000 "Mod et europæisk forskningsrum", KOM(2000) 612 af 4.10.2000.

I forbindelse med aktioner, der formodes at have virkning i hele EU, er det nok mest hensigtsmæssigt med en foranstaltning på fællesskabsplan for at sikre overensstemmelse mellem de nationale systemer og fremme et effektivt samarbejde mellem medlemsstaterne.

Det er i lyset heraf, at retsakterne vedrørende **energi- og transportpolitikken** skal ses.

Gennemførelsen af disse politikker (transeuropæiske transport- og energinet) kræver en fællesskabsaktion, der sikrer koordineringen af de nationale aktioner for derved at supplere det indre marked og lette sammenkobling og drift mellem transportnettene indbyrdes. Med hensyn til energisektoren er samarbejdet på fællesskabsplan meget vigtigt for forsyningssikkerheden og markedets gennemsigtighed.

Et eksempel på forbindelsen mellem de organisatoriske og lovgivningsmæssige rammer og gennemførelsesforanstaltningerne er Kommissionens forslag om udvikling af integrerede satellitnavigationstjenester, benævnt **Galileo**¹⁰. I den forbindelse er det af strategisk betydning for Fællesskabet at fastsætte en lovgivningsmæssig ramme, at analysere sig frem til, hvilke betingelser den praktiske anvendelse heraf kræver, samt undersøge det finansieringssystem, der er udarbejdet i samarbejde med industrien.

Kommissionen har gjort sig en række overvejelser herom i hvidbogen om **den fælles transportpolitik** med henblik på at skelne mellem aktioner, der henhører under Fællesskabets beføjelser som f.eks. den tekniske harmonisering, de transeuropæiske net og social- og arbejdsmarkedslovgivningen og foranstaltninger, der henhører under medlemsstaternes beføjelser som f.eks. trafiksikkerhed, byplanlægning og arealanvendelse.

- Forslag til beslutning om ændring af beslutning nr. 1692/96/EF for så vidt angår søhavne, flod- og kanalhavne og intermodale terminaler¹¹.
- Forslag til beslutning om ændring af beslutning nr. 1254/96/EF om opstilling af et sæt retningslinjer for transeuropæiske net på energiområdet¹².

I forbindelse med en national aktion fastsættes der desuden i den lovgivningsmæssige model, der anvendes til et forslag til rammedirektiv¹³ med henblik på at fastlægge en lovgivningsmæssig ramme for radiospektrumpolitikken, foranstaltninger for at skabe øget fleksibilitet, hvilket er nødvendigt for at nå de fælles mål i de forskellige medlemsstater.

1.2. Proportionalitetsprincippet

Selv om proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet er tæt forbundne såvel i dokumenter som rent logisk, er det nødvendigt at sondre mellem dem. Både når der er tale om enekompetence (hvor det pr. definition ikke er nødvendigt at se nærmere på nærhedsprincippet) og delt kompetence, er det vigtigt at sikre, at retsforskrifterne ikke pålægger de nationale, regionale eller lokale myndigheder eller civilsamfundet ulogiske, overflødige eller for store byrder i forhold til det mål, der skal nås. Spørgsmålet om

¹⁰ Foranstaltning foreslået i 1999 "Galileo - Europæisk deltagelse i en ny generation af satellitnavigationstjenester", KOM(1999) 54. I 2000 iværksatte Kommissionen definitionsfasen for Galileo-projektet.

¹¹ KOM(1999) 277.

¹² 1047/97/EF, EFT L 152 af 11.6.1997 og 1741/99/EF, EFT L 207 af 6.8.1999.

¹³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om et regelsæt for radiospektrumpolitikken i Det Europæiske Fællesskab, KOM(2000) 407.

lovgivningens effektivitet hænger umiddelbart sammen hermed, idet enhver form for ineffektiv lovgivning - fordi den er for detaljeret, eller fordi bestemmelserne heri for hurtigt bliver overhalet indenom af udviklingen - pr. definition pålægger samfundet unødige byrder. Det er selvfølgelig Kommissionens pligt at fremsætte forslag om de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå traktatens mål. Den gør en særlig indsats for så vidt angår det indre marked. Den har i sine forslag anvendt en række metoder såsom gensidig anerkendelse af de retsfor skrifter, der er udarbejdet af medlemsstaternes myndigheder, eller opstilling af målsætninger, idet det overlades til andre at fastsætte, hvorledes disse skal nås. Kommissionen er ved at se nærmere på proportionalitetsprincippet og lovgivningens effektivitet på grundlag af to punkter, der skal sikre, at de fastsatte målsætninger respekteres både politisk og juridisk, nemlig de nationale og regionale myndigheders og civilsamfundets evne til at handle for at nå de mål, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne og disse måls kompatibilitet eller endog konformitet med praksis på nationalt plan eller i sektorer. I samme forbindelse bør forsigtighedsprincippet ligeledes finde anvendelse; dette princip består i for lovgiveren at sikre balancen mellem dels personers, aktivitetssektorer og organisationers friheder og rettigheder, dels behovet for at mindske risikoen for negative virkninger for miljøet og menneskers, dyrs og planter sundhed¹⁴.

I det følgende gives to eksempler, der gør det muligt at tydeliggøre, hvorledes proportionalitetsprincippet anvendes.

På det ekstraordinære møde i Tammerfors i 1999 opfordrede Det Europæiske Råd Kommissionen til snarest muligt at fremsætte en række forslag med henblik på at gennemføre EF-traktatens artikel 13 om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

Dette er baggrunden for forslaget til direktiv¹⁵ om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. Medlemsstaterne har selv vedtaget en vifte af foranstaltninger, herunder love, med henblik på at stadfæste personers ret til ikke at blive diskrimineret. Visse medlemsstater har ligeledes medtaget en række bestemmelser om bekæmpelse af diskrimination i deres forfatning. I lyset heraf bidrager forslaget til direktiv, som lovgiveren allerede har vedtaget, til at sikre en fælles beskyttelse mod diskriminering af borgere i hele EU, men det er begrænset til kun at styrke og supplere den beskyttelse, der allerede eksisterer i medlemsstaterne og støtte disse indsats.

I forbindelse med konkurrencepolitikken tager forslaget til forordning om gennemførelse af konkurrencereglerne udgangspunkt i princippet om, at de nationale konkurrencemyndigheder anvender EF-traktatens artikel 81 og 82 i overensstemmelse med gældende procedureregler i deres land. I forbindelse med gennemførelsen af reformen har det således ikke vist sig at være nødvendigt at iværksætte en fuldstændig harmonisering af de nationale procedureregler. På fællesskabsniveau er det planlagt at lovgive om et begrænset antal aspekter, der har direkte indflydelse på, om det foreslåede system fungerer efter hensigten (cf. afsnit 1.4 nedenfor)

1.3. Civilsamfundet - en nødvendig partner

"Civilsamfundet" samt erhvervslivet står over for en række forandringer som følge af det globale samfund, som kræver nye, stadig bedre strategier og mekanismer samt øget oplysning.

¹⁴ Meddelelse fra Kommissionen om forsigtighedsprincippet, KOM(2000) 1 af 2.2.2000.

¹⁵ Rådets direktiv, KOM(1999) 565 af 25.11.1999.

Et samfund, der udvikler sig, skaber en ny social og arbejdsmarkedsmæssig balance, som kræver lovgivernes opmærksomhed på fællesskabsplan og nationalt plan.

Dette afspejles i **den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden**, som Kommissionen fremsatte forslag om i juni 2000, og som ikke sigter mod at harmonisere politikkerne, men at nå en række europæiske mål og styrke koordineringen af social- og arbejdsmarkedspolitikkerne. Den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden udgør en politisk ramme, inden for hvilken alle involverede (EU-institutionerne, de nationale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og ngo'erne) kan spille en aktiv rolle, samtidig med at medlemsstaternes forskellige systemer og politikker respekteres. I disse tilfælde finder Kommissionen det vigtigt at tage en række initiativer med henblik på at lette samspillet på fællesskabsplan og på nationalt, regionalt og lokalt plan.

Selv om princippet om ligestilling mellem kvinder og mænd er en af de grundlæggende værdier i EU, kræver den nye samfundsmæssige struktur en ny strategi for at fremme ligestillingen mellem kønnene ved hjælp af en rammestrategi, der omfatter alle fællesskabspolitikker¹⁶. For at nå dette mål inden for de kommende fem år vurderer Fællesskabet, at det er nødvendigt at styrke samarbejdet med medlemsstaterne, men især med arbejdsmarkedets parter og ngo'erne. Det europæiske civilsamfunds repræsentanters bidrag bliver af afgørende betydning, når der skal fastsættes effektive strategier på såvel nationalt plan som fællesskabsplan.

Der er behov for nye lovgivningsformer for markederne i lyset af den hurtige udvikling som følge af anvendelsen af ny teknologi.

På Det Europæiske Råds møde i Lissabon blev betydningen af og behovet for at støtte markederne understreget, idet der skal skabes et erhvervsvenligt klima og etableres administrative systemer, der i højere grad er tilpasset disse markedsaktørers behov.

De strukturelle reformer af markedet, som blev fremhævet i Det Europæiske Råds konklusioner fra Lissabon, har ført til nye overvejelser vedrørende EF-retten om **markederne** enten med henblik på at træffe foranstaltninger på europæisk plan eller eventuelt for at fremme nationale eller regionale beslutninger for at nå de samme mål.

På den ene side er det meget nyttigt med henblik herpå at forenkle lovgivningen¹⁷ på såvel fællesskabsplan som nationalt plan, da virksomhederne er påvirket af beslutninger, der træffes på flere niveauer. På den anden side er det nødvendigt at se nærmere på en ny lovgivningsmæssig strategi.

For at kunne udarbejde retsakter, der opfylder brugernes reelle behov, har denne analyse til formål at indkredse de generelle mål, der skal nås, og ved med regelmæssige mellemrum at vurdere situationen at afprøve virkningerne af disse mål.

Virksomhederne kan endvidere spille en rolle i forbindelse med udformningen af de mest hensigtsmæssige tekniske standarder og løsninger, navnlig ved at anmode institutionerne om at tilpasse bestemmelserne til forandringerne på markederne som følge af ny teknologi.

¹⁶ Meddelelse fra Kommissionen - "På vej mod en EF-rammestrategi for ligestilling mellem mænd og kvinder (2001-2005)", KOM(2000) 335.

¹⁷ Jf. kapitel 2.3.

Ved at støtte europæisk økonomis konkurrenceevne på verdensmarkederne fastholder Fællesskabet bestræbelserne for at bidrage til at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, forbrugernes tillid samt forsyningspligtydelser af høj kvalitet¹⁸. **Forsyningspligtydelser** spiller en væsentlig rolle, når disse mål skal nås. I EF-traktatens nye artikel 16 erkendes det eksplicit, hvilken rolle forsyningspligtydelser spiller for fremme af økonomisk, social og geografisk samhørighed. På Det Europæiske Rådes møde i Lissabon blev betydningen af disse bestemmelser fremhævet. Ved at forfølge disse mål tager Fællesskabet hensyn til medlemsstaternes frihed til at bestemme, hvad der udgør en forsyningspligtydelse, og undersøger, hvilke roller myndighederne på forskellige geografiske niveauer mest hensigtsmæssigt kan spille i forbindelse med lovgivningen vedrørende sådanne ydelser.

Det er vigtigt at nævne de allerede citerede overvejelser vedrørende **den fælles transportpolitik og miljøpolitik**, hvor Kommissionen har til hensigt at fremsætte forslag om øget anvendelse af frivillige aftaler med industrien, navnlig for at udvikle renere biler.

På **miljøområdet** sigter en række forslag desuden på at nå EU's miljømæssige mål ved at appellere til erhvervslivet om at være mere ansvarlig. Som anført i f.eks. forslaget til direktiv om begrænsning af anvendelsen af visse farlige stoffer i elektrisk og elektronisk udstyr¹⁹ gør dette det muligt at fastsætte de væsentligste mål på dette område.

I forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om vurdering og styring af ekstern støj²⁰ fastsættes det, at der skal indledes et tæt samarbejde med alle aktører i medlemsstaterne og de regionale og lokale myndigheder. I forslaget til direktiv indkredses de væsentligste mål for de foranstaltninger, der skal træffes, og de nationale, regionale og lokale myndigheder opfordres til at udvikle de meste hensigtsmæssige metoder og strategier for at nå disse mål.

1.4. Tilpasning af fællesskabsindsatsen

For at tilpasse EF-retten og gøre den mere effektiv har Kommissionen vedtaget en ny generel strategi, der bl.a. finder anvendelse i forbindelse med **EF-traktatens artikel 81 og 82**.

Det skal bemærkes, at på dette område, som ikke i sig selv er et "lovgivningsområde" kan gennemførelsen af bestemmelser, der henhører under Fællesskabets enekompetence, overdrages til medlemsstaternes myndigheder og domstole. Det gælder således for de generelle bestemmelser for anvendelsen af EF-traktatens artikel 81 og 82 vedrørende konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af en dominerende stilling. Karakteristisk for disse bestemmelser, der stammer fra 1962, er, at Kommissionen har eneret til at unddrage konkurrencebegrænsende aftaler fra det principielle forbud, der gælder herfor. De blev udformet til et fællesskab med seks medlemsstater med en relativt underudviklet konkurrencekultur. Det er imidlertid ikke tilfældet i dag, idet situationen er drastisk forandret. De 15 medlemsstater har etableret nationale konkurrencemyndigheder med ansvar for gennemførelsen af national konkurrenceret, som oftest er inspireret af EF-retten og i de fleste af disse lande EF-retten på konkurrenceområdet. Udviklingen i Kommissionens beslutningspraksis og Domstolens retspraksis har i høj grad været med til at præcisere betingelserne for at tillade undtagelser. Dette har fået Kommissionen til at planlægge en ny strategi for anvendelsen af EF-traktatens artikel 81 og 82. Behovet for dybtgående forandring

¹⁸ KOM(2000) 580 "Forsyningspligtydelser i Europa".

¹⁹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om begrænsning af anvendelsen af visse farlige stoffer i elektrisk og elektronisk udstyr, KOM(2000) 347.

²⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om vurdering og styring af ekstern støj, KOM(2000) 468/1.

vil blive stærkere i fremtidens udvidede EU, hvor det bliver endnu sværere for Kommissionen alene at sikre overholdelsen af disse bestemmelser i hele EU. For at sikre en mere effektiv beskyttelse af konkurrencen fastsættes der i forslaget til Rådets forordning på dette område en ny strategi, således at EF-traktatens artikel 81 i sin helhed kan anvendes af såvel Kommissionen som medlemsstaternes konkurrencemyndigheder og domstole. Herved forsøger man ved hjælp af dette forslag at skabe ensartede konkurrencevilkår i hele Fællesskabet, samtidig med at det sikres, at foranstaltningerne træffes på de mest hensigtsmæssige niveauer²¹.

2. KVALITETSLOVGIVNING

2.1. Konsolidering, kodificering og omarbejdning

Anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet gør det muligt at sikre EU-borgerne en kvalitetslovgivning, der er gennemskuelig og klar.

Med henblik herpå har Kommissionen i 2000 vedtaget **fem** forslag om **kodificering** for at erstatte 78 retsakter og fremsat forslag om **fem**, som skal erstatte 43 retsakter.

Kommissionen har i 2000 fremsat **tre** forslag om **omarbejdning** for at ændre 15 retsakter.

Der gøres stadig et meget stort arbejde for at konsolidere EF-retten, hvilket i 2000 har gjort det muligt at stille næsten 1000 konsoliderede retsakter i alle sprogversioner til rådighed for offentligheden på EUR-Lex- og Celex-webstederne.

Vedtagne forslag om kodificering

- Direktiv 2000/13/EF af 20. marts 2000 om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler.
- Direktiv 2000/29/EF af 8. maj 2000 om skadegørere på planter eller planteprodukter.
- Direktiv 2000/12/EF af 20. marts 2000 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut.
- Forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 om Fællesskabernes egne indtægter.
- Direktivet om biologiske agenser, via hvilket direktiv 90/679/EØF kodificeres.

Fremsatte forslag om kodificering

- Direktivet om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder eller bedrifter eller dele af virksomheder eller bedrifter - KOM(2000) 259.
- Direktivet om minimumsuddannelsesniveaut for søfartserhverv - KOM(2000) 313.
- Direktivet om betingelserne for værdipapirers optagelse til officiel notering på en fondsbørs samt oplysninger, der skal offentliggøres om disse værdipapirer.

²¹ Forslag til Rådets forordning om anvendelse af konkurrencereglerne i medfør af traktatens artikel 81 og 82, som ændrer forordning (EØF) nr. 1017/68, (EØF) nr. 2988/74, (EØF) nr. 4056/86 og (EØF) nr. 3975/87.

- Direktivet om oprettelse af en fællesskabskodeks for humanmedicinske lægemidler.
- Direktivet om oprettelse af en fællesskabskodeks for veterinærlægemidler.

Fremsatte forslag om omarbejdning

- Direktivet om livsforsikring - KOM(2000) 398
- Direktivet om EF-foranstaltninger til bekæmpelse af klassisk svinepest.
- Direktivet om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige indkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter - KOM(2000) 275.

2.2. Kvaliteten af retsakters affattelse

Bestræbelserne for at gøre lovgivningen klarere, mere enkel og mere tilgængelig har fortsat høj prioritet på den politiske dagsorden på såvel fællesskabsplan som i medlemsstaterne, hvor de væsentligste lovgivere sidder. Kommissionen stimulerer og fremmer fortsat udvekslingen af synspunkter og dialogen med medlemsstaterne og de øvrige EU-institutioner. En interinstitutionel arbejdsgruppe med medlemmer fra EU-institutionernes juridiske tjenester har holdt regelmæssige møder i 1999 for at drøfte kvaliteten af retsakternes affattelse.

Som følge af vedtagelsen i 1998 af den interinstitutionelle overenskomst om fælles retningslinjer for EF-lovgivningens affattelse har EU-institutionerne truffet en række foranstaltninger for at gennemføre aftalen. De har i fællesskab udarbejdet en fælles praktisk vejledning til dem, der affatter retsakter, som de tre juridiske tjenester har færdiggjort den 16. marts 2000.

Kommissionen har truffet en række foranstaltninger for at omsætte de øvrige forpligtelser, den har i medfør af aftalens slutdel, navnlig for så vidt angår uddannelse og forudgående kontrol med teksternes kvalitet.

Overenskomst offentliggjort i EFT C 73 af 17.3.1999. I denne overenskomst henvises der til erklæring nr. 39 om kvaliteten af EF-lovgivningens affattelse, som er knyttet som bilag til slutakten til Amsterdam-traktaten.

2.3. Forenkling

Kommissionen fortsætter bestræbelserne for at forenkle EF-retten, som blev iværksat for flere år siden.

SLIM-initiativet (enklere lovgivning for det indre marked) er i den forbindelse fortsat et af de mest synlige og ambitiøse initiativer. Kommissionen har øget sine bestræbelser for at forbedre kvaliteten og mindske kvantiteten af retsforskrifter. Den har derfor vedtaget en meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på at forbedre dette initiativs effektivitet.

KOM(2000) 104 af 28.2.2000, Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - "Evaluerings af Slim: enklere lovgivning for det indre marked".

- Erfaringerne med de tre første faser af SLIM-initiativet har vist, at initiativets grundlæggende målsætninger, der blev fastsat i 1996, og som sigter mod at indkredse midler, der gør det muligt at forenkle lovgivningen for det indre marked, er blevet nået. For at gøre dette instrument endnu bedre og mere effektivt synes det nødvendigt at omformulere målsætningerne for SLIM og præcisere betydningen af begrebet "forenkling" og fortolkningen heraf.
- På nuværende tidspunkt træffes der beslutning om, hvilke lovgivningsområder der skal ses nærmere på på grundlag af forslag fra medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg, faglige organisationer og handelsorganisationer og Kommissionen.

På nuværende tidspunkt findes der intet fast kriterium for at udvælge de lovgivningsområder, der skal undersøges, eller faste bestemmelser for at træffe beslutning om særlige sektorer. Det indebærer den risiko, at bestemte områder, hvor det er nødvendigt med en forenkling, bliver "glemt". En faktor, der skal tages i betragtning, er "alderen" på den lovgivning, der skal forenkles. Retsforskrifter, der forelægges SLIM-teamet, er generelt mindst fem år, og de grundlæggende retsakter er ofte 10-20 år.

I forbindelse med den igangværende revidering har Kommissionen erkendt behovet for at forbedre udvælgelsesproceduren og opfordrer de forskellige aktører til at fremsætte forslag til foranstaltninger. Samtidig drøfter Kommissionen med medlemsstaterne, hvilke områder der skal undersøges. Der vil blive aftalt en række hensigtsmæssige høringsmekanismer med Europa-Parlamentet.

- Kommissionen foreslår at øge gennemsigtigheden og styrke samspillet med de berørte sektorbaserede udvalg og underudvalg under Det Rådgivende Udvalg for Det Indre Marked, som vil blive indkaldt til møde i begyndelsen og slutningen af hver fase.
- Gennemsigtighed er vigtig for dette initiativ, og med henblik herpå er det nødvendigt i forbindelse med SLIM-aktiviteterne at aflægge regelmæssige, udtømmende rapporter.
- Kommissionen offentliggør hvert år et arbejdsdokument, der udelukkende vedrører opfølgningen af SLIM-rapporterne, og hvori der redegøres for, hvor langt man er nået med forslagene til retsakter og eventuelle forsinkelser fremhæves.

SLIM-initiativet spiller en meget vigtig rolle i forbindelse med forenklingen af de lovgivningsmæssige aktiviteter vedrørende virksomhedspolitikken. Som eksempel på disse bestræbelser og behovet for at skabe synergi mellem dette instrument og Kommissionens produktivitet på lovgivningsområdet kan nævnes undersøgelsen af resultaterne af virksomhedspolitikken i **de kommende fem år**, således som det er anført i Kommissionens nylige meddelelse om et flerårigt program (2001-2005) for virksomhederne.

I denne forbindelse skal også nævnes systemet med erhvervskonsekvensanalyser (Business Impact Assessment), som Kommissionen fortsætter med.

KOM(2000) 256 af 11.5.2000 "Udfordringer for erhvervspolitikken i den videnbaserede økonomi".

Denne strategi er særlig vigtig, fordi den omsætter budskabet fra Det Europæiske Råds møde i Lissabon, hvor der blev fastsat et nyt strategisk mål for EU for det kommende tiår, nemlig at udvikle den videnbaserede økonomi i Europa. Dette betyder rent praktisk at skabe et konkurrencedygtigt og dynamisk klima for europæiske virksomheder, hvor de kan etablere sig, vokse, innovere og have let adgang til markederne.

For at nå disse mål drejer det sig om at lette og forenkle de nuværende og fremtidige retsforordninger uden derved at hindre den videre forfølgelse af de generelle politiske mål.

Et tidsrum på fem år udgør et ambitiøst, men realistisk tidsinterval for at evaluere resultaterne på grundlag af den praktiske erfaring.

Et andet eksempel på Kommissionens indsats med hensyn til forenkling og modernisering er arbejdet med forordningen om koordinering af de sociale sikringsordninger, der blev iværksat i 1998.

Forordning nr. 1408/71, KOM(1998) 779 af 21. december 1998.

Bestræbelserne for at gøre EF-retten mere fleksibel og forbedre den står højt på dagsordenen på flere områder²². Forslagene til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af henholdsvis direktiv 79/267/EØF og direktiv 73/239/EØF har til formål i betydelig grad at forenkle og ajourføre gældende bestemmelser vedrørende kravene til solvensmargen for forsikringsselskaber og livsforsikringsselskaber.

Disse bestræbelser afspejles ligeledes i aktioner vedrørende ansøgerlandenes deltagelse i Fællesskabets programmer og agenturer. Ved hjælp af en rammeafgørelse, der vil kunne fremlægges i løbet af året, vil det være muligt at undgå en lang række forslag til enkeltafgørelser for hvert fællesskabsprogram.

Der er også taget en række lovgivningsmæssige initiativer på området fællesskabsforsendelse og Fællesskabets finansforordning.

- Forslag til Rådets forordning om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, KOM(2000) 461.
- Forslag til afgørelse truffet af Den Blandede Kommission EØF-EFTA - "Fælles forsendelse" om ændring af konventionen af 20. maj 1987 om en fælles forsendelsesprocedure.
- Forslag til afgørelse truffet af Den Blandede Kommission EØF-EFTA - "Forenkling af formaliteterne i samhandelen" om ændring af konventionen om forenkling af formaliteterne i samhandelen.

²²

Kommissionen har foreslået en række reformer i forskellige landbrugssektorer for at mindske antallet af gældende forordninger og samtidig foretage ændringer, der tager sigte på at lette producenternes administrative byrder og de nationale myndigheders forvaltning.

BEGRUNDELSEN FOR RETSAKTERNE

"Ethvert forslag til fællesskabslovgivning skal begrundes med henblik på at godtgøre, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet overholdes; begrundelsen for at fastslå, at et fællesskabsmål bedre kan nås på fællesskabsplan, skal underbygges af kvalitative og om muligt kvantitative indikatorer."

I. AFHJÆLPE MANGLER OG FREMME KONSTRUKTIVE LØSNINGER

Kommissionen begrundes handling på fællesskabsplan i henhold til **to** kriterier, der indbyrdes supplerer hinanden:

1. **Manglende handling fra Fællesskabets side kan svække effektiviteten af de foranstaltninger, som medlemsstaterne påtænker og/eller kan være i strid med traktatens krav.**
2. **"En handling på fællesskabsplan vil have klare fordele på grund af omfanget eller virkningerne heraf i sammenligning med en handling fra medlemsstaternes side".**

Hvad det første kriterium angår, kan følgende tre eksempler anskueliggøre den måde, hvorpå kriteriet anvendes:

- 1) I forslaget til *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om begrænsning af anvendelsen af visse farlige stoffer i elektrisk og elektronisk udstyr* (KOM(2000) 347) understreger Kommissionen, at:

- "indbyrdes afvigende foranstaltninger til håndtering af WEEE i de forskellige medlemsstater **svækker disses genanvendelsespolitik**, da det kan give anledning til grænseoverskridende transporter af WEEE til billigere affaldshåndteringssystemer
- indbyrdes afvigende anvendelse af princippet om producentansvar resulterer i **betydelige skævheder i omkostningerne for de erhvervsdrivende**
- indbyrdes afvigende nationale krav om udfasning af visse stoffer vil kunne påvirke **samhandlen** med elektrisk og elektronisk udstyr".

- 2) I forslaget til *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om krav til og harmoniserede procedurer for sikker lastning og losning af bulkskibe* (KOM(2000) 179) gør Kommissionen rede for de talrige negative konsekvenser af manglen på harmoniserede fællesskabsbestemmelser:

- "Omkostningerne ved at forholde sig passiv vil være, at hyppigheden af sådanne skibes **forlis og antallet af omkomne vil blive liggende på et uacceptabelt højt niveau.**
- Og hvis der i EU ikke er fastlagt harmoniserede kriterier for, hvornår bulkskibe er egnede til at laste eller losse fast bulklast, kan man ikke imødegå risikoen for at **ikke-forskriftsmæssige og udslidte bulkskibe skifter fartsområde fra områder med en skrap sikkerhedspolitik til EU.**
- Endvidere vil passivitet kunne **medføre forvridning af konkurrencen mellem terminaler**, idet de kunne anvende forskelligt sikkerhedsniveau inden for ladningshåndtering og terminalprocedurer.
- Dertil kommer, at man ved manglende handling **ikke på nogen måde kommer nærmere på en løsning af de problemer, som bulkskibe har med terminaler, der ikke tilslutter sig** og overholder de laste- og losseplaner, der er lagt for at sikre, at skibets konstruktion ikke overbelastes eller beskadiges under håndtering af ladningen".

- 3) I forslaget til *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om samordning af love og administrative bestemmelser om arbejdsmarkedsorienterede pensionskasser* (KOM(2000) 507) giver Kommissionen en redegørelse, ledsaget af kvantitative indikatorer, for de beklagelige forhold, som er en følge af, at de arbejdsmarkedsorienterede pensionskasser ikke er omfattet af specifikke bestemmelser på fællesskabsplan:

"Der er ikke enighed inden for EU om, hvordan arbejdsmarkedsorienterede pensionskasser kan udnytte det indre marked og euroen til at optimere deres investeringer på finansmarkederne. De regler, de skal følge, er meget forskellige fra den ene medlemsstat til den anden. Det kan ikke udelukkes, at nogle af disse regler er mere vidtgående, end hvad der er nødvendigt for at sikre, at pensionskasserne drives forsvarligt. Det kan i så fald **lægge hindringer i vejen for de frie kapitalbevægelser og skade pensionskassernes afkast.** I årene mellem 1984 og 1998 lå det reale årlige afkast på de arbejdsmarkedsorienterede pensionskassers investeringer gennemsnitligt på ca. 6% i de medlemsstater, der har meget strenge kvantitative investeringsregler, og på over 10% i de medlemsstater, der giver pensionskasserne større frihed. Et lavere afkast betyder lavere udbetalinger eller højere indbetalinger. Det får de **indirekte lønomkostninger** til at stige, ligesom **omkostningerne ved at finansiere pensionsordninger** øges. Inden for supplerende pensioner afhænger investeringspolitikken af pensionsproduktet og pensionsyderens kontraktlige forpligtelser. Ved at begrænse adgangen til at sprede aktiverne kan alt for restriktive regler også **vanskeliggøre en god risikostyring og reducere investeringsporteføljens sikkerhed.** Alt for strenge restriktioner med hensyn til aktier, der normalt på længere sigt er mindre volatile end statsobligationer, fordi de er knyttet til økonomisk vækst og produktivitetsstigninger, kan have negative indvirkninger i denne forbindelse. Det er derfor meget vigtigt, at man når til enighed om investeringsregler, der tilgodeser det større og mere likvide kapitalmarked, som den økonomiske og monetære union vil resultere i." [...] "I mangel af enhver samordning på EU-plan er arbejdsmarkedsorienterede pensionskasser de eneste større finansielle institutioner, der er ude af stand til at udbyde deres tjenester i andre medlemsstater end deres egen på lige fod med banker, forsikringsselskaber og investeringsselskaber. Man har beregnet, at det for en paneuropæisk virksomhed vil koste ca. 40 mio. € om året at skulle etablere **særskilte pensionsordninger i hver medlemsstat.**"

De to ovennævnte kriterier supplerer gensidigt hinanden, og det er grunden til, at Kommissionen i de samme forslag understreger, at der også vil være fordele ved at gennemføre handlingen på fællesskabsplan (andet kriterium). Blandt andet:

- (1) I forslaget til *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om begrænsning af anvendelsen af visse farlige stoffer i elektrisk og elektronisk udstyr* (KOM(2000) 347 endelig udg.) understreger Kommissionen, at en handling på fællesskabsplan på dette område vil kunne gøre genbrug af visse former for elektrisk og elektronisk affald (waste electrical and electronic equipment - WEEE) økonomisk bæredygtig. Det gælder således, at "for visse typer WEEE er genvinding kun økonomisk rentabel, når der er tale om store mængder. Ifølge princippet om skalaøkonomi vil kun nogle få centraliserede anlæg i Europa derfor behandle dette affald".
- (2) I forslaget til *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om krav til og harmoniserede procedurer for sikker lastning og losning af bulkskibe* (KOM(2000) 179 endelig udg.) understreger Kommissionen, at man ved at indføre **bindende** harmoniserede fællesskabsbestemmelser kan "undgå ukorrekt håndtering af ladninger, som kan bringe sådanne skibes konstruktionsmæssige sikkerhed i fare og eventuelt medvirke til skibets forlis og tab af menneskeliv. På internationalt plan er der [allerede] vedtaget hensigtsmæssige principper og procedurer, der skal forbedre sikkerheden ved lastning og losning af bulkskibe. Disse principper og procedurer er imidlertid ikke bindende, så gennemførelsen i EU kan kun ske ved at fastlægge harmoniserede EU-rammer, som kan håndhæves".
- (3) I forslaget til *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om samordning af love og administrative bestemmelser om arbejdsmarkedsorienterede pensionskasser* (KOM(2000) 507 endelig udg.).

II. BEGRUNDELSEN FOR NÆRHEDSPRINCIPPET - EGNED FORMULERINGER

Når Kommissionen skal begrunde nødvendigheden af, at en handling gennemføres på fællesskabsplan, anvender den, dels i betragtningerne til den foreslåede retsakt, dels i begrundelsen hertil, hovedsagelig to formuleringer. Den ene kunne defineres som "**deskriptiv**", den anden som "**analytisk**", og sidstnævnte begrunder nærhedsprincippet med udgangspunkt i et spørgeskema, idet der er tale om en opstilling, der indeholder adskillige punkter, der stammer fra dengang den interinstitutionelle aftale fra 1993 blev udarbejdet.

Som eksempel anføres følgende to forslag, hvor man i den første benytter den deskriptive formulering og i den anden den analytiske formulering:

1. Forslag til *Rådets direktiv om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger til fremme af en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af disse personer og følgerne heraf* (KOM (2000) 303) :

"Principperne om subsidiaritet og proportionalitet: begrundelse og merværdi

Indsættelsen af det nye afsnit IV om visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab viser, at de høje kontraherende parter ønskede at give Fællesskabet kompetence på disse områder. Det Europæiske Fællesskab har imidlertid ikke enekompetence på området, og det skal derfor, selv om den politiske vilje til at gennemføre en fælles politik for asyl og indvandring er til stede, handle i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 5, dvs. kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan. Direktivforslaget opfylder disse kriterier.

Subsidiaritet

Indførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed indebærer, at der skal vedtages foranstaltninger om asyl og om flygtninge og fordrevne. Det specifikke formål med dette initiativ er at indføre minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og at fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af disse personer og følgerne heraf. Disse minimumsstandarder og foranstaltninger skal gennemføres i medlemsstaterne ved hjælp af fælles principper og procedurer. Situationen med hensyn til midlertidig beskyttelse varierer nemlig fra den ene medlemsstat til den anden. Fastsættelsen af minimumsstandarder på fællesskabsplan skal ske via en foranstaltning som den, der her foreslås. Fastsættelsen af minimumsstandarder vil også gøre det muligt at begrænse risikoen for, at tredjelandsstatsborgere udelukkende vælger bestemmelsesland ud fra, hvor de finder de gunstigste betingelser. Desuden er det på fællesskabsplan, solidariteten kan organiseres.

Endelig ville en fortsat mangel på fællesskabsregler om denne midlertidige beskyttelse have en negativ indvirkning på effektiviteten af de øvrige instrumenter på asylområdet.

Proportionalitet

Fællesskabets handlen skal have den enkleste form, der gør det muligt at nå målet med forslaget og at gennemføre det effektivt. Derfor er den form for retsakt, man har valgt, et direktiv, som gør det muligt at fastsætte minimumsstandarder, men overlader det til medlemsstaterne, som direktivet er rettet til, at vælge den form og de midler, der er mest hensigtsmæssige, når de skal iværksætte minimumsstandarderne inden for deres egne retlige rammer og nationale forhold. Desuden har direktivforslaget ikke til formål at indføre standarder for f.eks. fortolkningen af Genèvekonventionen, subsidær beskyttelse eller andre aspekter af opholdsretten for udlændinge, som vil blive behandlet i andre forslag. Det koncentrerer sig om et sæt af minimumsstandarder, som er strengt nødvendige for at sikre, at indsatsen er sammenhængende".

2. Forslag til *Europa-Parlamentets og Rådets forordning om medlemsstaternes håndtering af krav vedrørende offentlig trafikbetjening og indgåelse af kontrakter om offentlig trafikbetjening inden for personbefordring med jernbane og ad vej og indre vandveje* (KOM(2000) 7):

"Det berettigede i at vedtage EF-regler

1) Hvad er formålet med planlagte forslag i relation til EF's forpligtelser?

Forslaget tager sigte på at skabe større juridisk klarhed om anvendelsen af EF-regler på enerettigheder og statsstøtte i forbindelse med det nye fælles marked, der er ved at opstå inden for offentlig personbefordring.

Det vil man opnå ved hjælp af klare regler, der sikrer overholdelse af proportionalitetsprincippet i relation til enerettigheder (især med hensyn til varighed og metoderne for indrømmelse af sådanne rettigheder) og rimelig økonomisk kompensation til operatører for at opfylde myndighedernes krav vedrørende offentlig trafikbetjening (public service-forpligtelser i henhold til traktatens artikel 73).

Samtidig vil forslaget tilskynde til øget effektivitet på alle områder inden for offentlig transport. Det har stor betydning for opfyldelsen af EF's målsætninger vedrørende den globale opvarmning, nedbringelse af CO₂-emissioner og anden forurening, styrkelse af den økonomiske vækst i EU og bekæmpelse af social udstødelse. Hvis den nuværende udvikling i retning af øget privatbilisme og faldende brug af offentlig transport ikke standses, vil disse målsætninger ikke kunne opfyldes. Tilbagegangen for den offentlige transport vil fortsætte, medmindre det lykkes at gøre offentlig transport langt mere effektiv og attraktiv.

2) Falder den planlagte aktion ind under EF's enekompetence, eller er den et anliggende, hvor EF deler kompetencen med medlemsstaterne?

Den planlagte aktion er både et anliggende, hvor EF deler kompetencen med medlemsstaterne (traktatens artikel 71, stk. 1, litra d)) og et anliggende, der hører under EF's enekompetence (traktatens artikel 89).

3) I hvilket omfang er der tale om et EF-problem (f.eks. hvor mange medlemsstater er involveret, og hvordan har man hidtil håndteret situationen)?

Forordningen berører alle medlemsstater.

For at undgå konkurrencefordrejning er det nødvendigt at indføre mere entydige og ensartede regler for myndighedernes håndtering af krav vedrørende offentlig trafikbetjening, hvor disse har en indvirkning på konkurrencen, navnlig ved, at det i alle medlemsstater bliver almindelig praksis at indgå kontrakter om offentlig trafikbetjening og indrømme enerettigheder efter konsekvente og ikke-diskriminatoriske konkurrencebaserede procedurer.

Der er i øjeblikket stor forskel på praksis i medlemsstaterne, og specielt spørgsmålet om enerettigheder har ikke hidtil være behandlet som et EF-problem.

4) Hvad er den mest effektive løsning, når man tager EF's og medlemsstaternes ressourcer i betragtning?

Eftersom det er nødvendigt at skabe juridisk klarhed i situationer, hvor operatører, der hidrører fra én medlemsstat, etablerer sig i en anden medlemsstat og dér forsøger at komme ind på markedet for offentlig transport, består den mest effektive løsning i at fastsætte regler på EF-plan.

Med henblik herpå indeholder det foreliggende forslag fælles regler:

- om anvendelse af kontrakter mellem myndigheder og operatører;
- om ydelse af kompensation til operatører for opfyldelse af krav vedrørende offentlig trafikbetjening;
- om indrømmelse af enerettigheder;
- om indførelse og styring af konkurrence;
- om åbenhed.

5) Hvilken konkret merværdi ligger der i den af Kommissionen planlagte aktion, og hvad er omkostningerne ved at undlade at gribe ind?

Formålet med initiativet er at fastsætte fælles regler, der er gældende i samtlige medlemsstater, og dette formål kan kun opfyldes ved hjælp af EF-lovgivning - ikke ved tiltag fra de enkelte medlemsstaters side.

Forordningen bidrager til at sikre effektiv og attraktiv offentlig transport og sætter medlemsstaterne i stand til at udvikle specifikke nationale reguleringsordninger i tillid til de fælles normer for åbenhed og ikke-diskrimination, som klare og entydige EF-bestemmelser sikrer. Forordningen vil samtidig fjerne de begrænsninger for medlemsstaternes muligheder for indgreb, der ligger i forordning (EØF) nr. 1191/69, og som i dag er forældede.

Den aktuelle situation er karakteriseret ved, at der ikke findes fælles EF-rammebestemmelser; der er derfor risiko for forstyrrelser i reguleringen af den offentlige transport i en eller flere medlemsstater, hvis Domstolen afsiger retskendelser, som går medlemsstaterne imod.

6) Hvilke former for aktioner kan EF iværksætte (henstilling, økonomisk støtte, forordning, gensidig anerkendelse m.m.)?

Forslaget bygger bl.a. på traktatens artikel 89, som ikke levner EF andet valg end at udstede en forordning.

Hverken økonomisk støtte eller gensidig anerkendelse ville være en hensigtsmæssig metode til at få indført minimumskrav, der skal gælde i hele EU.

7) Er der behov for ensartet lovgivning, eller er det tilstrækkeligt med et direktiv, der opstiller generelle målsætninger og overlader gennemførelsen til medlemsstaterne?

Hvis forslaget skal opfylde sit formål, må principperne om åbenhed og ikke-diskrimination, som er væsentlige forudsætninger herfor, indarbejdes på en gang i de nationale regelsæt på en klar, præcis og harmonisk måde. EF har ikke andet valg end at udstede en forordning (jf. punkt 6), og det er også den mest hensigtsmæssige type retsakt til formålet. Under alle omstændigheder er det i forslaget fastlagt, hvordan de omhandlede principper skal anvendes på forskellige reguleringsmekanismer, uden at det på forhånd er afgjort, hvilke af disse mekanismer medlemsstaternes myndigheder vil anvende i hvert enkelt tilfælde."

III. NÆRHEDSPRINCIPPET - EN INTERNATIONAL DIMENSION

På grund af globaliseringen er EU nødt til også at tage højde for, at visse problemer kan række videre end til EU's grænser og nødvendiggøre en aktion på internationalt plan; en sådan aktion forudsætter en nøje koordinering mellem EU og medlemsstaterne af de bestemmelser, der fastsættes i fællesskab. Som eksempel kan anføres, at Kommissionen har foreslået følgende begrundelser, som afspejler denne fremgangsmåde:

1. Forslag til *Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om et regelsæt for radiospektrumpolitik i Det Europæiske Fællesskab* (KOM(2000) 407):

"I øjeblikket foregår samordning af radiospektrumanvendelse på verdensplan i Den Internationale Telekommunikationsunion (ITU, der har 189 lande som medlemmer) og ved de verdensomspændende radiokommunikationskonferencer (WRC) samt, på europæisk plan, i CEPT²³ (43 medlemmer). Set på baggrund af globaliseringen af radiomarkedet burde samordningen på højeste niveau medføre stordriftsfordele (dvs. lavere omkostninger til udstyr) samt Europadækkende og global adgang til tjenester (dvs. international roaming), da samordningsindsatsen rækker ud over Fællesskabets grænser. [...] Fællesskabet bør derfor være tilstrækkeligt repræsenteret inden for alle aktiviteter i de berørte internationale organisationer og konferencer vedrørende radiospektrum, navnlig inden for ITU og dens verdensomspændende radiokommunikationskonferencer²⁴. I internationale forhandlinger bør medlemsstaterne og Fællesskabet udarbejde fælles aktionslinjer og samarbejde tæt i hele forhandlingsprocessens forløb, så Fællesskabet internationalt optræder som en enhed".

2. Meddelelse fra *Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet - Aktion mod personelminer: styrkelse af Den Europæiske Unions bidrag* (KOM(2000) 111).

"Forbedret international koordination og komplementaritet: Den mangfoldighed af finansielle instrumenter, der benyttes til at støtte mineaktioner, fører til særlige problemer med koordination, sammenhæng og gennemsigtighed. Det er tydeligt påkrævet at styrke det internationale samarbejde, rationalisere procedurerne og gøre Fællesskabets aktioner mere konsekvente. Det vil være nødvendigt, at de vigtigste bidragsydere til mineaktioner handler mere effektivt og velkoordineret både på globalt plan og i hvert af de ramte lande, hvilket vil blive støttet af den særlige forhøjede budgetpost i overensstemmelse med kravene i konventionen om forbud mod brug, oplagring, produktion og overførsel af personelminer samt om deres destruktion. Den Europæiske Union støtter som hidtil udviklingen af FN's mineaktionstjeneste (UNMAS) som det centrale punkt for data og information til støtte for donorer og udvikling af FN-programmer i samråd med donorer og andre interesserede. **Kommissionen og medlemsstaterne har fuldt ud taget del i støttegruppen for mineaktioner (MASG) i New York og bevarer tætte forbindelser til UNMAS.**"

²³ Den Europæiske Konference af Post- og Teleadministrationer.

²⁴ Kommissionen har påpeget, hvilken betydning de verdensomspændende radiokommunikationskonferencer har for Fællesskabet, i sine meddelelser KOM(97) 304, KOM(1998) 298 og KOM(2000) 86.