



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.6.2006
KOM(2006) 289 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

"BEDRE LOVGIVNING 2005"

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

(13. rapport)

{SEK(2006) 737}

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

"BEDRE LOVGIVNING 2005"

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

(13. rapport)

Denne rapport er den 13. årsberetning om anvendelsen af nærheds- og proportionalitetsprincippet. Den omhandler også de fremskridt, der er gjort med hensyn til at forbedre de lovgivningsmæssige rammer i Den Europæiske Union¹.

1. BEDRE REGULERING

En forbedring af de reguleringsmæssige rammer er af afgørende betydning såvel for at øge konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse som for at fremme en bæredygtig udvikling og give de europæiske borgere en bedre livskvalitet. En sådan forbedring kræver en fælles indsats fra Europa-Parlamentets, Rådets, Kommissionens og medlemsstaternes side.

De vigtigste mål og tiltag med henblik på at sikre, at EU-institutionerne forbedrer de lovgivningsmæssige rammer, står anført i to dokumenter: dels i Kommissionens handlingsplan om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer, som blev revideret i marts 2005², dels i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning, som blev indgået af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i december 2003³.

I 2005 voksede interessen for at forbedre lovgivningens kvalitet fortsat. Der er således i forskellige fora blevet iværksat en række initiativer, der alle afspejler den betydning, som dette anliggende tillægges.

¹ På Det Europæiske Råds møde i Edinburgh i december 1992 blev det besluttet, at Kommissionen hvert år skulle forelægge Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet en rapport om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Denne forpligtelse blev indføjet i en protokol, der er tilknyttet traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab i forbindelse med de ændringer, der blev indført ved Amsterdam-traktaten i 1997. Fra 1995 beskæftiger denne rapport sig også med tiltag, der kan forbedre lovgivningens kvalitet og gøre den lettere tilgængelig (den tidligere rapport findes i KOM(2005) 98). Visse elementer, der bidrager til at forbedre de lovgivningsmæssige rammer, behandles mere indgående i den 3. rapport om nye styreformer i EU (2004-2005) (se: http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm).

² "Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union" KOM(2005) 97, marts 2005, også kaldet "handlingsplanen". I denne meddelelse ajourføres og suppleres handlingsplanen fra 2002 ("Bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer", KOM(2002) 278 af 5. juni 2002). Handlingsplanen er en opfølgning af hvidbogen om nye styreformer i EU (KOM(2001) 727 af 25. juni 2001).

³ EUT C 321 af 31.12.2003, s. 1.

1.1. Kommissionens tiltag

I 2005 fastlagde den nye Kommission som sit centrale mål at skabe en stærkere og varig vækst og oprette flere og bedre job. Gennem meddelelsen om et nyt afsæt for Lissabonstrategien⁴, lagde den vægt på en række nøgletiltag som indførelse af bedre lovgivningsmæssige incitamentter for erhvervslivet, nedbringelse af overflødige omkostninger og fjernelse af lovgivningsmæssige hindringer for tilpasningsevne og innovation. Disse punkter blev atter kraftigt understreget i meddelelsen fra marts 2005 med titlen "Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union"⁵.

Siden da har Kommissionen i overensstemmelse med sin reviderede handlingsplan fra marts 2005:

- tiltrådt de reviderede retningslinjer for konsekvensanalyse⁶
- vedtaget en meddelelse om en fælles EU-metode til vurdering af de administrative omkostninger som følge af lovgivning⁷
- vedtaget en meddelelse om resultatet af screeningen af verserende lovforslag⁸
- vedtaget en meddelelse om en strategi til forenkling af de lovgivningsmæssige rammer⁹
- og nedsat Gruppen af Højtstående Nationale Reguleringsekspertter¹⁰.

Høring af de berørte parter

I 2005 steg antallet af høringer markant, idet der blev udsendt 187 meddelelser af ikke-lovgivningsmæssig art (en stigning på 28 i forhold til 2004) og 106 internetbaserede høringer (en stigning på 11) via webportalen "Kom til orde i Europa". Overholdelsen af mindstestandarderne for offentlige høringer har generelt været god¹¹. Erfaringen har vist, at der er mulighed for yderligere forbedringer med hensyn til at levere generel tilbagemelding om, hvorledes kommentarer blev taget i betragtning eller hvorfor de blev forkastet og med hensyn til at sikre, at de modtagne kommentarer offentliggøres systematisk.

⁴ KOM(2005) 24.

⁵ KOM(2005) 97.

⁶ SEK(2005) 791. Se: http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs_en.htm.

⁷ KOM(2005) 518.

⁸ KOM(2005) 462.

⁹ KOM(2005) 535.

¹⁰ De to møder (i november og december) havde først og fremmest til formål at forbedre reguleringen i landeprogrammerne under Lissabon-processen. Gruppens mandat er at rådgive Kommissionen vedrørende bedre regulering generelt, men også at udgøre et effektivt bindeled mellem Kommissionen og de vigtigste nationale myndigheder med det formål at udvikle bedre regulering på EU-plan og på nationalt plan.

¹¹ Disse standarder blev indført i 2003 (KOM(2002) 704 af 11. december 2002).

Konsekvensanalyse

I 2005 gennemførte Kommissionen en yderligere forbedring af de metodiske rammer for evaluering af den potentielle virkning af sine forslag¹² og øgede antallet¹³ og kvaliteten¹⁴ af de aktuelle konsekvensanalyser, der ledsager dens vigtigste initiativer. Man bør være særlig opmærksom på, at alternative politikløsninger undersøges grundigt, og at man starter tidligt i politikudviklingsfasen som led i en styrket kvalitetsstøtte og kontrol.

Indsamling og brug af ekspertviden

I 2005 fandt den operationelle igangsættelse af SINAPSE (Scientific INformAtion for Policy Support in Europe) sted; SINAPSE er et nyt og effektivt forbindelsesled mellem eksperter og politiske beslutningstagere i EU¹⁵. Mere end 300 europæiske og internationale videnskabelige organisationer lod sig registrere i 2005. Ved hjælp af dette værktøj vil man kunne skabe yderligere fremskridt med hensyn til kvaliteten, åbenheden og effektiviteten af indsamlingen af ekspertviden i overensstemmelse med de principper og retningslinjer, der blev fastlagt af Kommissionen i dens meddelelse fra 2002 om inddragelse og udnyttelse af ekspertise¹⁶.

Efter fremsættelsen af de tilsagn, som kommissionsformand Barroso gav Europa-Parlamentet i juli 2004, har Kommissionen udfoldet store anstrengelser for at forbedre gennemsigtigheden for så vidt angår de ekspertgrupper, der er tilknyttet den. Siden oktober 2005 har et register således leveret standardoplysninger til Parlamentet og den brede offentlighed om ca. 1 200 ekspertgrupper, der rådgiver Kommissionen¹⁷.

Ajourføring og forenkling af fællesskabsretten

I oktober 2005 vedtog Kommissionen en ny fase af sin strategi til forenkling af de eksisterende bestemmelser¹⁸, hvilket skal ses som en videreførelse og udbygning af det første samlede forenklingsprogram, der blev iværksat i februar 2003¹⁹. På grundlag af input fra medlemsstaterne²⁰ og de interesserede parter²¹ foreslog man i den nye strategi et rullende treårsprogram, som skal ajourføres regelmæssigt. Antallet af forenklingsforslag, som Kommissionen vil forelægge, vil stige betragteligt: således omfatter det rullende program ophævelse, kodificering, omarbejdning eller ændring af 222 retsakter (med betydelige afledte følger for mere end 1 400 tilknyttede retsakter).

¹² Kommissionens interne retningslinjer for konsekvensanalyser blev revideret i juni 2005. De er generelt blevet vel modtaget, da de er langt lettere at læse og forstå, og fordi de opstiller bedre analytiske rammer for økonomiske, miljømæssige og sociale konsekvenser.

¹³ 77 konsekvensanalyser blev færdiggjort i 2005 mod 29 i 2004.

¹⁴ Den uafhængige evaluering, der vil blive iværksat i 2006, vil resultere i mere specifikke data om den generelle kvalitet af Kommissionens konsekvensanalyser og den udviklingsretning, de tager.

¹⁵ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regexp/index.cfm?lang=EN.

¹⁶ KOM(2002) 713 af 11. december 2002.

¹⁷ Registeradgang: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regexp/index.cfm?lang=EN.

¹⁸ KOM(2005) 535.

¹⁹ KOM(2003) 71.

²⁰ Herunder de prioriterede opgaver vedrørende forenkling, som Rådet forelagde i november 2004.

²¹ Den 1. juni 2005 iværksatte Kommissionen en offentlig høring på internettet: "10 minutter til forbedring af erhvervsbetingelserne i EU"

(<http://europa.eu.int/yourvoice/forms/dispatch?form=418&lang=EN>).

Beregning af de administrative omkostninger

I 2005 testede, validerede og forelagde Kommissionen en metode til vurdering af de administrative omkostninger som følge af EU-lovgivning²². Den konkluderede også, at en fælles tilgang på EU-plan var mulig og ville give en tydelig merværdi.

Kommissionen meddelte, at den ville inkludere denne metode i sine retningslinjer for konsekvensanalyse og i sine evalueringsanalyser²³. Den påtog sig endvidere at undersøge, om den almindelige EU-metode kunne anvendes til at vurdere kumulative administrative byrder på sektorplan²⁴. Den meddelte også, at den agtede at forbedre metoden yderligere ved hjælp af bistand fra Gruppen af Højtstående Nationale Reguleringsekspertter.

Valg af instrument

I den reviderede handlingsplan for 2005 gentog Kommissionen behovet for at udvise større opmærksomhed med hensyn til valget af instrumenter til at nå målene i traktaten og gennemføre EU-politikkerne. De politiske beslutningstagere bør altid bestræbe sig for at undersøge en større række lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige muligheder, der potentielt kan opfylde disse mål. For at øge opmærksomheden og bidrage til et mere gunstigt klima for anvendelse af alternative reguleringsinstrumenter iværksatte Kommissionen en kortlægning af eksisterende tilfælde af selvregulering og samregulering. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) og Kommissionen har undersøgt, hvorledes man indsamler operationel viden om selvregulering og samregulering i EU, fremmer informationsudveksling og fastlægger bedste praksis. De besluttede at starte en ny database i 2006.

Mens Kommissionen på den ene side understreger betydningen af det potentiale, der ligger i reguleringsalternativer, erkender den på den anden side, at regulering i mange tilfælde er den enkleste måde at nå EU's mål på. Dette blev bl.a. understreget af EØSU's Markedsobservatorium.

Kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten

Det primære ansvar for anvendelsen af fællesskabslovgivningen ligger hos medlemsstaternes nationale forvaltninger (og domstole). Det er Kommissionens opgave at sikre, at fællesskabslovgivningen gennemføres og anvendes omhyggeligt og korrekt.

²² Meddelelse om en fælles EU-metode til vurdering af de administrative omkostninger som følge af lovgivning (KOM(2005) 518, med tilhørende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEK(2005) 1329

²³ *Skitse over den foreslåede fælles EU-metode og rapport om pilotfasen (april-september 2005)*. Kommissionen anførte i meddelelsen, at den faktiske implementering og anvendelse af metoden afhænger af "(a) princippet om en forholdsmæssig analyse, idet Kommissionen forbliver ansvarlig for at vurdere omkostningerne ved sine forslag; (b) at der foreligger tilstrækkelige, pålidelige og repræsentative data, som er kompatible med den fælles EU-metode; (c) at der er tilstrækkeligt personale og tilstrækkelige finansielle midler til rådighed".

²⁴ I den årlige statusrapport om Lissabon-strategien, der blev vedtaget i januar 2006, bekræftede Kommissionen dette ved at give meddelelse om iværksættelsen af "en omfattende indsats for at måle de administrationsomkostninger, som Fællesskabets regler (eller den måde, de er blevet gennemført på) fører med sig på bestemte politiske områder som led i arbejdet på at forenkle lovgivningen med særlig vægt på SMV" (KOM(2006) 30 af 25. januar 2006).

Overvågningen af de fremskridt, der gøres med gennemførelsen, og kontrollen af overensstemmelsen afhænger hovedsagelig af, hvorvidt der foreligger standardiserede konkordanstabeller²⁵, af systematisk anvendelse af elektronisk meddelelse om gennemførte foranstaltninger, af tidlig fastlæggelse af sandsynlige problemer og af behovet for teknisk bistand samt af anvendelse af påmindelser. I 2005 var de nye medlemsstater fuldt integrerede i den almindelige overvågningsproces. De nye medlemsstater klarer sig relativt godt med hensyn til at give meddelelse om nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktiver. Konkordanstabellerne gjorde ikke så store fremskridt. I de foreslåede direktiver har Kommissionen systematisk indføjet en bestemmelse om, at medlemsstaterne skal fremlægge sådanne tabeller, men denne bestemmelse er Rådet ikke altid enig i.

Forvaltningen af klager og overtrædelser, der udgør en nøglefaktor til sikring af en korrekt anvendelse af EU-retten, blev forbedret på forskellige niveauer. Brugen af mindre formelle foranstaltninger tog også til i 2005.

Screening og tilbagetrækning af verserende lovforslag

Den reviderede handlingsplan fra marts 2005 indeholdt bestemmelser om screening af verserende lovforslag for så vidt angår deres generelle relevans og deres indvirkning på konkurrenceevnen²⁶. Alle verserende lovforslag, som var blevet videresendt til lovgiveren før 1. januar 2004, blev også screenet (183 forslag). Dette initiativ var en fornyelse, idet det var mere end blot en teknisk undersøgelse (dvs. almindelig tilbagetrækning af forslag, der ikke længere er aktuelle).

I september 2005 gav Kommissionen meddelelse om, at den havde til hensigt at trække 68 forslag tilbage²⁷. Man mente, at de ikke var i overensstemmelse med Lissabon-målene og/eller med principperne for bedre lovgivning, og at de derfor havde ringe chance for at blive vedtaget, eller at de var blevet forældede af objektive grunde. Efter at have givet Parlamentet og Rådet tid til at give udtryk for deres synspunkter og efter at have undersøgt deres forslag trak Kommissionen formelt sine forslag tilbage ved at offentliggøre deres liste i 2006 i Den Europæiske Unions Tidende.

1.2. Foranstaltninger truffet af Europa-Parlamentet, Rådet, Regionsudvalget og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

I 2005 begyndte Europa-Parlamentet at udarbejde en række rapporter om forskellige aspekter af bedre regulering med henblik på vedtagelse i 2006. Rådet og formandskabet var tilsvarende interesserede i at holde arbejdet omkring bedre regulering i gang²⁸. Regionsudvalget og Det Europæiske og Sociale Udvalg tog også aktiv del i debatten om bedre lovregulering.

²⁵ Konkordanstabellerne viser, hvilken national foranstaltning der gennemfører hvilken bestemmelse i direktivet.

²⁶ KOM(2005) 97.

²⁷ KOM(2005) 462.

²⁸ I november 2005 fremlagde det engelske, østrigske og finske formandskab et debatoplæg med titlen "Advancing Better Regulation in Europe" (fremme af bedre lovgivning i EU), rådsdokument 15140/05 af 29. november 2005.

Der foregik en lovende udvikling vedrørende konsekvensanalyserne. Europa-Parlamentet - og Rådet - gennemførte hver især deres første konsekvensanalyse af ændringerne af et kommissionsforslag i form af et pilotprojekt. Den store udfordring ligger nu i at gå fra prøvestadiet til en mere omfattende anvendelse. Der blev gjort et vigtigt fremskridt, da man i november 2005 indgik aftalen om en interinstitutionel "fælles fremgangsmåde for konsekvensanalyse", der indeholder nogle af de grundlæggende "færdselsregler" for konsekvensanalyse i løbet af lovgivningsprocessen. Den "fælles fremgangsmåde" kan betragtes som det første skridt hen imod udarbejdelsen af en fælles metode for gennemførelse af konsekvensanalyser som anført i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning.

Der er behov for en større indsats fra de andre institutioners side. Kommissionen ser således gerne, at medlemsstaterne forpligter sig til at gennemføre konsekvensanalyser af forslag, som de fremlægger i forbindelse med politimæssigt og retligt samarbejde vedrørende kriminalsager (den såkaldte tredje søjle). På dette område deler Kommissionen og medlemsstaterne initiativretten. Skønt Kommissionen analyserer den mulige virkning af forslag under "den tredje søjle", gør medlemsstaterne det ikke. I mange tilfælde indeholder deres forslag heller ikke en regulær begrundelse.

Det var et positivt skridt fremad, da Ministerrådet afgav tydeligt tilsagn om - efter anmodning og i rimeligt omfang - at fremlægge oplysninger om de administrative omkostninger, som EU-lovgivningen medfører²⁹. Rådet reagerede imidlertid ikke på Det Europæiske Råds opfordring fra marts 2005 til at nå frem til en aftale med Kommissionen om en fælles metode³⁰.

Gennemførelsen af bestemmelserne om forenkling og koordinering af lovgivningsprogrammering i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning var derimod ret begrænset. Hverken Parlamentet eller Rådet ændrede deres arbejdsmetoder for vedtagelse af forslag om forenkling³¹. Eftersom dette er afgørende for, om et forenklingsprogram skal lykkes, håber Kommissionen, at lovgiveren vil vedtage forenklingsforslag så hurtigt som muligt. Det viste sig at være vanskeligt at gennemføre en bedre koordinering af de tre institutioners årlige køreplaner for lovgivningen på grund af Rådets uforpligtende holdning.

1.3. Medlemsstaternes tiltag

De reguleringsmæssige byrder, som europæiske virksomheder er pålagt, stammer stadigvæk primært fra national lovgivning, hvilket skyldes dennes relative betydning i forhold til EU-lovgivningen. Endvidere spiller medlemsstaterne en væsentlig rolle med hensyn til at sikre en bedre regulering, eftersom de er ansvarlige for at gennemføre lovgivningen og - i tilfælde af direktiver - at omsætte dem til national lovgivning. Det afhænger derfor i høj grad af dem at sørge for en bedre regulering.

Kommissionen har foreslået, at bedre regulering bliver en del af de nationale "Lissabon"-programmer, og har henstillet, at medlemsstaterne aflægger rapport om deres igangværende aktiviteter og de tiltag, de agter at gennemføre. Dette aspekt indgår i Kommissionens årlige statusrapport om vækst og beskæftigelse fra januar 2006.

²⁹ *Reduktion af erhvervslivets administrative byrder*; Rådets (økonomi og finans) konklusioner (8. november 2005) 13678/05.

³⁰ Det Europæiske Råds konklusioner af 22. og 23. marts 2005.

³¹ Fristen var højst seks måneder efter aftalens ikrafttræden, dvs. slutningen af juni 2004.

Kommissionen opfordrer især de medlemsstater, der ikke har en bedre reguleringsstrategi, til at vurdere konsekvenserne af den foreslåede lovgivning og til systematisk at holde samråd med de interesserede parter samt at udforme et program for forenkling af lovgivningen og udvikle en metode til måling af de administrative omkostninger.

2. ANVENDELSE AF SUBSIDIARITETSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

Kommissionen har udfoldet særligt store bestræbelser for at forklare, hvorledes de foranstaltninger, den foreslår, harmonerer med begge principper. Indførelsen af et nyt system for udformningen af den begrundelse, der ledsager ethvert lovgivningsforslag, har ført til mere detaljerede og systematiske begrundelser for behovet for tiltag fra EU's side.

Europa-Parlamentet og Rådet har forelagt relativt få ændringsforslag, der eksplicit henviser til subsidiaritet og proportionalitet. Denne konsensusfortolkning af disse principper er ikke overraskende i betragtning af, at høringerne nåede rekordhøjder³², men også at en meget stor del af Kommissionens forslag faktisk var en reaktion på anmodninger fra Det Europæiske Råd, Rådet og Europa-Parlamentet. Der var tale om forskellige opfattelser i enkelte tilfælde³³, men det lykkedes i sidste instans for de tre institutioner at nå frem til en fælles fortolkning af subsidiaritet og proportionalitet i langt de fleste sager.

I langt de fleste udtalelser fra Regionsudvalget kritiserede man ikke Kommissionens forslag på grund af subsidiaritet. I ét tilfælde konkluderede Regionsudvalget, at forslaget ikke var i fuld overensstemmelse med dette princip³⁴. Kommissionen har siden vedtaget at trække forslaget tilbage.

COSAC³⁵ gennemførte et pilotprojekt for at undersøge det tidlige varslingsystem for subsidiaritet, der omhandles i forfatningstraktaten; man fokuserede på en forslagspakke, som Kommissionen havde fremsat i 2004. Tyve nationale parlamenter var af den opfattelse, at Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang begrundede sine forslag med hensyn til subsidiaritet. Fjorten parlamenter konkluderede, at der mindst var ét aspekt af pakken, der overtrådte subsidiaritetsprincippet. Europa-Parlamentet var enig i noget af denne kritik. Der var imidlertid visse kommentarer, der var motiveret af argumenter, som ikke havde noget med subsidiaritet at gøre. Dette viser, at det er nødvendigt at nå frem til en fælles forståelse af betydningen af subsidiaritetsprincippet, og at Kommissionen må gøre en fornyet indsats for at fremlægge eksplicite og detaljerede begrundelser for sine forslag ud fra hensynet til dette princip.

Hvad angår efterfølgende domstolskontrol, er subsidiaritetsprincippet blevet nævnt fire gange i domme og kendelser afsagt i 2005 af EF-Domstolen og Retten i Første Instans. I ingen af domstolsafgørelserne er man nået frem til, at subsidiaritetsprincippet er blevet overtrådt. Proportionalitetsprincippet blev også gjort til genstand for undersøgelse i forbindelse med adskillige domstolsafgørelser, hvilket fik EF-Domstolen til at konkludere, at visse krav ikke nødvendigvis skulle opfyldes for at nå de mål, som blev opstillet i det omstridte direktiv.

³² Se bilag 2 i vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

³³ Se sektion 3.2. i vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

³⁴ Se sektion 3.3.1 i vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

³⁵ "Konferencen af de europæiske parlamenter Europaudvalg".

Endelig drøftede man de fremtidige institutionelle ordninger for overvågning af og kontrol med anvendelsen af subsidiaritetsprincippet som led i "tænkepausen til overvejelse, afklaring og debat", som Det Europæiske Råd havde opfordret til at holde på mødet den 16. juni 2005 efter de negative resultater af folkeafstemningerne om forfatningstraktaten i Frankrig og Nederlandene. I november 2005 afholdt Rådets formandskab og Nederlandene i fællesskab en konference med titlen "Sharing power in Europe", hvis hovedformål var at finde frem til metoder til at forbedre overvågningen af og kontrollen med overholdelsen af subsidiaritetsprincippet. Debatten koncentrerede sig om de mulige bidrag, som de nationale parlamenter kunne yde på grundlag af de eksisterende traktater og protokoller. Rådets formandskab vil afholde en opfølgende konference herom i april 2006.