

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.12.2003
KOM(2003)770 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

“BEDRE LOVGIVNING 2003”

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

(11. RAPPORT)

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Bedre lovgivning.....	4
2.1	Baggrund.....	4
2.2	Kommissionens tiltag	5
2.3	Aktioner udført af fællesskabsinstitutionerne.....	11
2.4	Aktioner udført af medlemsstaterne	13
3.	Anvendelse af subsidiaritetsprincippet (nærhedsprincippet) og proportionalitetsprincippet.....	16
3.1	De retlige og institutionelle rammer	16
3.2	Kommissionens anvendelse af principperne i 2003	19
3.3	Anvendelsen af principper i lovgivningsprocessen	24
4.	Konklusioner.....	28
	Bilag 1 - Lovgivningsvirksomheden i 2003.....	31
	Bilag 2 - Offentlige høringer i 2003	32
	Bilag 3 - Konsekvensanalyse	35
	Bilag 4 - Nye retningslinjer for inddragelse og udnyttelse af ekspertise	37
	Bilag 5 - Ajourføring og forenkling af fællesskabsretten	39
	Bilag 6 - Kvaliteten af lovgivningens affattelse.....	41

1. 1. INDLEDNING

Unionen stilles konstant over for kravet om bedre lovgivningsprocesser og resultater. Det kræver tiltag, som supplerer hinanden gensidigt. Unionen skal bl.a. sikre, at der er **overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet**. Den skal også sikre, at **EU's lovgivning er af høj kvalitet og lettilgængelig**.

Siden december 1992 har Kommissionen hvert år skullet aflægge rapport til Det Europæiske Råd om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, som defineret i EF-traktatens artikel 5¹. Unionen har i de senere år lagt stadig større vægt på bedre lovgivning i bredere forstand, navnlig at EU's lovgivning er af høj kvalitet og lettilgængelig.

Denne ellefte rapport² om "Bedre lovgivning" afspejler disse tendenser og lægger særlig vægt på de vigtige bestræbelser, der er udfoldet i Unionen i 2003 med henblik på at sikre "bedre lovgivning"³.

Rapporten består af to dele. Den første del er forbeholdt de generelle rammer for bedre lovgivning. Her gennemgås gennemførelsen i 2003 af Kommissionens handlingsplan om "bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer"⁴. Endvidere gennemgås institutionernes fremskridt, navnlig den interinstitutionelle aftale (IIA) om bedre lovgivning, som Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen har vedtaget.

Den anden del fokuserer på anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Der gives en oversigt over de retlige og institutionelle rammer og en vurdering af, hvordan Kommissionen anvender disse principper i forbindelse med udøvelsen af initiativretten, og hvordan Europa-Parlamentet og Rådet anvender dem i forbindelse med ændring af forslag.

Opdelingen i to særskilte dele er ikke udtryk for, at overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet og gennemførelse af bedre lovgivning ikke har noget med hinanden at gøre. De to ting er tværtimod meget tæt forbundet, da tiltag med henblik på at forbedre lovgivningen bidrager til bedre overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet og omvendt. Denne fremgangsmåde blev kun valgt, fordi den gør det muligt at foretage en systematisk gennemgang af de meget omfattende bestræbelser, der nu udfoldes i Unionen for at forbedre lovgivningens kvalitet og gøre lovgivningen lettere tilgængelig.

¹ Anmodningen fra Det Europæiske Råd i Edinburgh i december 1992 blev derefter inkorporeret i den interinstitutionelle aftale om procedurene til iværksættelse af nærhedsprincippet fra 1993 og i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, som er knyttet til Amsterdam-traktaten (1997).

² Henvisninger til de tidligere rapporter står anført i fodnoten til bilag 1.

³ Det skal noteres, at rapporten blev afsluttet således, at den kan forelægges på Det Europæiske Råds møde i december 2003. Rapporten er derfor baseret på den dokumentation, der var til rådighed i begyndelsen af november 2003.

⁴ Herefter benævnt handlingsplanen. KOM(2002)278 af 5.6.2002.

2. 2. BEDRE LOVGIVNING

2.1. 2.1 Baggrund

EU-institutionerne har gentagne gange anerkendt, hvor vigtigt det er at forbedre de lovgivningsmæssige rammer⁵. Et mere effektivt og gennemsigtigt system er til fordel for EU-borgerne. Endvidere giver det gode forudsætninger for at sikre økonomisk konkurrenceevne, vækst, beskæftigelse og bæredygtig udvikling.

Kommissionens handlingsplan fra 2002 og de efterfølgende uddybende meddelelser er de mest omfattende og ambitiøse bestræbelser, der hidtil er udfoldet, for at nå disse mål.

Men det er ikke muligt at sikre bedre lovgivning uden et kraftigt og vedvarende politisk engagement fra alle EU-institutioner og medlemsstaters side. Kommissionen har et særligt ansvar på tre niveauer: forberedelse, opfølgning og gennemførelse af lovgivningen. Europa-Parlamentet og Rådet har et ligeså stort ansvar, når de drøfter, ændrer og vedtager forslag. Ideelt set burde prisen for aftaler om ny lovgivning ikke være urimeligt komplicerede løsninger, som forringer lovgivningens kvalitet. Medlemsstaterne spiller en vigtig rolle, for de er ansvarlige for at anvende, og i forbindelse med direktiver, gennemføre fællesskabslovgivningen på nationalt plan.

Det er derfor **Europa-Parlamentets, Rådets, Kommissionens og medlemsstaternes fælles ansvar** at skabe bedre lovgivningsmæssige rammer, som giver borgerne helt konkrete fordele, uanset om de enkelte foranstaltninger kan træffes af de enkelte aktører hver især eller må gennemføres i fællesskab.

Da Kommissionen lancerede sin handlingsplan, beskrev den derfor ikke kun de foranstaltninger, den selv havde til hensigt at træffe på eget ansvar, men henstillede også til de øvrige institutioner og medlemsstaterne at bidrage til at nå disse mål, enten enkeltvis eller i samarbejde med Kommissionen. Kommissionen foreslog at indgå en interinstitutionel aftale, navnlig med henblik på de foranstaltninger, der kræver koordineret eller fælles gennemførelse af institutionerne⁶.

I de følgende afsnit gennemgås hovedtendenserne i 2003. Afsnittene er opdelt efter hovedaktører (Kommissionen, institutioner, medlemsstater). Afsnittet om Kommissionens aktiviteter er længst. Det er udtryk for, at det på indeværende tidspunkt hovedsagelig er Kommissionen, som har engageret sig i konkrete foranstaltninger og målsætninger. De øvrige institutioner og medlemsstaterne er efterhånden ved at blive mere involveret i spørgsmål om bedre lovgivning og få deres egne synspunkter og politikker, som i stadig højere grad skal sidestilles med Kommissionens.

⁵ Senest på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles i oktober 2003 (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd den 16.-17. oktober 2003, punkt 20 om bedre lovgivning).

⁶ Jf. afsnit 2.3.

2.2. 2.2 Kommissionens tiltag

Inspireret af reaktionerne på Kommissionens hvidbog om nye styreformer i EU⁷ og den beslutning, som Europa-Parlamentet vedtog som opfølgning til Kaufmann rapporten⁸, foreslog Kommissionen i juni 2002, under hensyn til henstillingerne fra Den Rådgivende Gruppe på Højt Plan ("Mandelkern-gruppen")⁹, en samlet ramme for "bedre lovgivning" og en handlingsplan om "bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer"¹⁰.

I 2002 og i begyndelsen af 2003 udbyggede Kommissionen denne handlingsplan med 8 målrettede meddelelser, samtidig med at den fastlagde en samlet strategi for bedre lovgivning med Europa-Parlamentet og Rådet. Nu er Kommissionens politikker fastlagt i detaljer og de interinstitutionelle drøftelser afsluttet på tilfredsstillende måde. Siden midten af 2003 har Kommissionen således kunnet fokusere fuldt ud på at gennemføre de nye procedurer og praksisser.

Kommissionens initiativer fordeler sig mere eller mindre på to kategorier: tiltag med sigte på *bedre forberedelse* af fællesskabslovgivning og *nøjere tilsyn med vedtagelsen af EU-lovgivning* på den ene side, og tiltag med sigte på *bedre gennemførelse* af Fællesskabets politikker på den anden.

De vigtigste tiltag med henblik på at forbedre forberedelsen omfatter (1) minimumsstandards for høring, (2) nye retningslinjer for inddragelse og udnyttelse af ekspertise, (3) konsekvensanalyse, (4) større opmærksomhed omkring valg af redskaber, (5) brug af en revisionsklausul i retsakter og (6) udnyttelse af muligheden for at trække forslag tilbage, når de er forældede, eller når Parlamentets og/eller Rådets ændringsforslag betyder, at forslagene får en anden karakter.

Det tilstræbes hovedsagelig at forbedre gennemførelsen ved hjælp af (1) bedre tilpassede redskaber til at sikre gennemførelse af politikker, (2) ajourføring og forenkling af fællesskabsretten og (3) øget kontrol med fællesskabslovgivningens gennemførelse.

For at begrænse rapportens omfang fokuseres der udelukkende på de vigtigste tiltag og tendenser – og selv disse beskrives kun summarisk. Ledsageforanstaltninger, f.eks. forbedring af de begrundelser, som følger med alle Kommissionens forslag¹¹, eller forbedrede koordineringsmekanismer er således ikke uddybet.

a) Nye standarder for offentlig høring

I 2003 udarbejdede Kommissionen **5 grønbøger og 142 meddelelser**. Den offentliggjorde også **73 rapporter** og organiserede **60 internethøringer** gennem

⁷ KOM(2001)727 af 25.7.2001.

⁸ Rapport om Kommissionens hvidbog om nye styreformer i EU, A5-0399/2001, vedtaget af Europa-Parlamentet den 29.11.2001 (EFT C 153E af 27.6.2002, s. 314-322).

⁹ Vedtaget i november 2001. Jf. <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf>

¹⁰ KOM(2002)275 af 5.6.2002.

¹¹ Kommissionen giver altid en begrundelse til at præsentere og forklare sit forslag. På grund af de nye forpligtelser i Kommissions handlingsplan og i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning er der opstillet nye regler for udarbejdelse af sådanne begrundelser. De forventes vedtaget af Kommissionen inden udgangen af 2003.

“Kom til orde i Europa”, Kommissionens indgangsportal til høringer¹². Disse tal viser, hvor alvorligt Kommissionen tager sin opgave med at give fuld information om sine aktiviteter og politiske overvejelser og foretage høringer¹³.

For bedre at kunne bestemme behovet for tiltag, forventninger og de typer foranstaltninger, der skal træffes, har Kommissionen indført **minimumsstandarder for sine offentlige høringer**¹⁴. På grundlag af en gennemgang, der blev afsluttet den 3. november 2003, bemærker Kommissionen, at minimumsstandarderne for offentliggørelse gennem indgangsportalen, tidsfrister for besvarelser og afrapportering om resultaterne er blevet korrekt anvendt i næsten alle tilfælde. Der skal dog stadig udfoldes særlige bestræbelser for at forbedre feedback til bidragsydere. I enkelte tilfælde kunne forsinket vedtagelse af et forslag tilskrives de nye krav.

b) Den nye konsekvensanalyseprocedure

I 2002 vedtog Kommissionen en ny metode til vurdering af alle større initiativer fra Kommissionens side, hvor der ikke alene tages højde for de økonomiske, men også for de sociale og miljømæssige følger af et givet forslag¹⁵. Den består af to hovedtrin: en foreløbig konsekvensanalyse, og for en række udvalgte vigtige forslag, en mere dybtborende analyse, som kaldes en **udvidet konsekvensanalyse** (Ex-IA).

Rent kvantitativt skønner Kommissionen, at ca. 50% af de oprindeligt planlagte Ex-IA'er vil være afsluttet inden udgangen af december 2003¹⁶. Den relativt lave gennemførelsesprocent synes at være en del af et generelt problem med optimistisk planlægning i forbindelse med Kommissionens arbejdsprogram for 2003, mangel på ressourcer og politiske vanskeligheder. I enkelte tilfælde rapporterede Kommissionens tjenestegrene dog, at Ex-IA'erne til dels var skyld i forsinkelser i forbindelse med vedtagelse af forslag. En udvidet konsekvensanalyse er en krævende opgave, og tjenestegrene har skullet tilpasse sig til den nye procedure.

Rent kvalitativt har de direkte og indirekte følger af den nye procedure stort set været positive. Proceduren har lettet koordineringen på tværs af tjenestegrene, tilskyndet Kommission og dens tjenestegrene til at tænke utraditionelt og bidraget væsentligt til at finde frem til mere afbalancerede løsninger.

Dette overgangsrår har vist, at Kommissionen må løse en række begyndervanskeligheder. For det første skal de miljømæssige og sociale konsekvenser af forslag belyses bedre. For det andet bør Ex-IA'er omfatte grundigere drøftelser af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, navnlig af de respektive fordele ved forskellige lovgivningstilgange. For det tredje har analyser tendens til at fokusere på en enkel politisk mulighed. Andre alternativer bør belyses nærmere. For det fjerde opgøres konsekvenserne indtil videre kun i begrænset omfang kvantitativt, for ikke at tale om beløbsopgørelser. Det er helt klart en af de vanskeligere dele af opgaven. For det femte bør Ex-IA'er gøres lettere tilgængelige for den almindelige befolkning.

¹² Jf. http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_da.htm.

¹³ Jf. bilag 2 for en nærmere vurdering af offentlig høring i 2003 og den nye høringsprocedure.

¹⁴ KOM(2002) 704 af 11.12.2002.

¹⁵ KOM(2002) 276 af 5.6.2002.

¹⁶ For en detaljeret vurdering af Ex-IA, jf. bilag 3.

For at afhjælpe disse kvantitative og kvalitative mangler vil generalsekretariatet sammen med andre horisontale generaldirektorater i Kommissionen træffe en række nye initiativer, som er nærmere beskrevet i bilag 3.

c) Nye retningslinjer for inddragelse og udnyttelse af ekspertise

Efter tilsagnet i hvidbogen om nye styreformer i EU og i Kommissionens handlingsplan for videnskab og samfund vedtog Kommissionen i december 2002 en meddelelse om principper og retningslinjer, som omfatter **god praksis for ekspertise**¹⁷. Denne praksis fremmer kvalitet, åbenhed og effektivitet og gælder, når Kommissionens afdelinger inddrager og udnytter ekstern ekspertise.

Man er nu begyndt at gennemføre de nye retningslinjer på forskellige niveauer. For det første er der taget hensyn til behovet for maksimal åbenhed i forbindelse med definitionen af den nye "standardbegrundelse" og rammerne for den "udvidede konsekvensanalyse". Endvidere er der taget initiativ til at udvide og systematisere inddragelse af ekspertise på bestemte områder. Kommissionen har navnlig gjort store fremskridt med "videnskabelig støtte til politikker", som er én af prioriteterne i det sjette rammeprogram for F&U (2002-6). Man har udviklet SINAPSE e-netværket (Scientific INformation for Policy Support in Europe), og pilotfasen lanceres i begyndelsen af 2004¹⁸.

d) Ajourføring og forenkling af fællesskabsretten

Kommissionen har som led i **indsatsplanen "Ajourføring og forenkling af fællesskabsretten"**¹⁹, der blev vedtaget i februar 2003, lanceret et ambitiøst program, som skal sikre, at fællesskabsretten er præcis, forståelig, ajourført og brugervenlig.

Resultaterne af den første fase af indsatsplanens gennemførelse er blandede, men ikke utilfredsstillende²⁰. Fuldførelsen af konsolideringsprogrammet er en større serviceydelse, som i sidste ende kommer borgere og brugere til gode. En anden nøglepræstation er den gradvise inddragelse af forskellige tjenester i bestræbelserne på at forenkle lovgivningen, for den viser, at lovgivningskulturen er ved at ændre sig. De svage punkter vedrører hovedsagelig de aktioner, der på kort og mellemlang sigt skal reducere omfanget af fællesskabsretten (kodificering og eliminering af forældet lovgivning). Kommissionen kan dog konstatere, at processen, som blev lanceret i februar 2003, lader til at vinde almindeligt fodfæste, og den burde fortsat give borgere og andre brugere af fællesskabslovgivningen en række fordele.

e) Valg af redskaber

I handlingsplanen fra 2002 fremhævede Kommissionen, at der skal lægges mere vægt på valget af de redskaber, der skal anvendes til at forfølge traktatens målsætninger og gennemføre Fællesskabets politikker.

¹⁷ KOM(2002)713 af 11.12.2002.

¹⁸ For en detaljeret vurdering af indsamling og udnyttelse af ekspertise i 2003, jf. bilag 4.

¹⁹ KOM(2003)71 af 11.2.2003.

²⁰ For en detaljeret vurdering af ajourføring og forenkling, jf. KOM (2003)623 og SEC (2003) 1085 af 24.10.2003, samt bilag 5.

For det første foreslog Kommissionen at vende tilbage til den oprindelige definition af et direktiv²¹ ved at begrænse disse til de vigtigste lovgivningsmæssige rammer og målsætninger, mens det i højere grad overlades til Fællesskabets udøvende magt og medlemsstaterne af realisere disse målsætninger.

For det andet foreslog Kommissionen, at Unionen ud over de ”klassiske” redskaber, som forordninger og direktiver, også kunne overveje at anvende andre redskaber, som kunne være mere fleksible og effektive under visse omstændigheder. Da disse redskaber ikke er defineret i traktaten, foreslog Kommissionen at henvise til dem som ”**alternative instrumenter**”. Europa-Parlamentet og Rådet har på det seneste flere gange sat spørgsmålstegn ved eller endda modsat sig forslag fra Kommissionen, hvor der er gjort brug af sådanne alternative redskaber²². I andre tilfælde har den ene eller begge af lovgivningsmyndighedens grene opfordret Kommissionen til at opgive tanken om et direktiv og i stedet anvende ”bløde” løsninger som f.eks. henstillinger. Med den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning har de tre institutioner for første gang fastlagt fælles definitioner og aftalt betingelser og procedurer for anvendelse af samregulering og selvregulering.

For det tredje gjorde Kommissionen sig i sin hvidbog om nye styreformer i EU til talsmand for **fællesskabsagenturer** under egnede forhold. Med henblik på at bevare grundlæggende institutionelle og funktionelle aspekter og lette beslutningstagningen i forbindelse med oprettelse af specifikke agenturer opfordrede Kommissionen de øvrige institutioner til at bidrage til udvikling af en ramme for de såkaldte reguleringsagenturer, dvs. de, der spiller en direkte og formel rolle i forbindelse med Fællesskabets lovgivning²³. Selvom de interinstitutionelle drøftelser om Kommissionens foreslåede rammer kun skrider langsomt frem, har antallet og betydningen af de drøftede forslag til agenturer bekræftet tendensen. I løbet af 2003 fremsatte Kommissionen således forslag til oprettelse af fire nye reguleringsagenturer²⁴, mens Det europæiske jernbaneagentur var genstand for fortsatte interinstitutionelle forhandlinger.

Endelig har Kommissionen foreslået **trepartsmålkontrakter og -måloverenskomster** mellem Fællesskabet, medlemsstaterne og regionale eller lokale myndigheder som et fleksibelt middel, der gør det muligt at tage hensyn til særlige forhold ved udformning og gennemførelse af Fællesskabets politikker²⁵. Den grundlæggende tanke er at bemyndige lokale eller regionale myndigheder til at gennemføre specifikke foranstaltninger, der sigter mod at nå mål, som er fastsat i EU's lovgivning. Forsøgsfasen blev lanceret i 2003. Kommissionen besluttede at gennemføre tre pilotprojekter, som lokale myndigheder havde foreslået med støtte fra

²¹ I artikel 249 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab hedder det: "Et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen."

²² Jf. afsnit 3.3.b).

²³ KOM(2002) 718 af 11.12.2002.

²⁴ Det europæiskeagentur for forvaltning af det operative samarbejde ved de ydre grænser; Det europæiske center for sygdomsforebyggelse og -bekæmpelse; Det europæiskeagentur for net- og informationssikkerhed; Det europæiske kemikalieagentur.

²⁵ Jf. hvidbogen om nye styreformer i EU og KOM(2002) 709 af 11.12.2002.

de respektive medlemsstater²⁶. Resultaterne vil indgå i Kommissionens overvejelser omkring brug af dette redskab.

f) Bedre kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten

Det er Kommissionens ansvar at efterprøve, som fællesskabsretten gennemføres korrekt, og i tæt samarbejde med medlemsstaterne at sikre, at lovgivningens konsekvenser er i overensstemmelse med dens målsætninger. Efter at have kodificeret de administrative procedurer for behandling af klager²⁷ vedtog Kommissionen i december 2002 en meddelelse om en række foranstaltninger til bedre kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten²⁸.

I øjeblikket er der ved at blive indført flere specifikke foranstaltninger i Kommissionens kontrolsystem. Kommissionen indfører nu systematisk en bestemmelse i forslag til direktiver, som kræver, at medlemsstaterne giver Kommissionen strukturerede og detaljerede informationer om, hvordan fællesskabsretten er blevet gennemført i national ret (såkaldte sammenligningstabeller). Disse informationer er en forudsætning for, at Kommissionen kan kontrollere, om gennemførelsen er rettidig og korrekt.

Endvidere sætter et online netsted med betegnelsen "Calendar for transposition of directives"²⁹ nu medlemsstater og borgere i stand til regelmæssigt at tjekke fristerne for gennemførelse af Fællesskabets direktiver. Dette redskab gør det også lettere for de nationale myndigheder at planlægge gennemførelsen bedre og burde bidrage væsentligt til at undgå overtrædelsesprocedurer.

Kommissionens tjenestegrene er nu ved at indføre det nye elektroniske standardskema til brug ved notificering af nationale gennemførelsesforanstaltninger. Med et nyt interface, som er integreret i Kommissionens ASMODEE II database (forvaltning af medlemsstaters gennemførelser), vil nationale forvaltninger kunne tilslutte sig direkte til den ikke-fortrolige del af Kommissionens interne database³⁰.

Kommissionens årsrapport om kontrol med fællesskabsrettens gennemførelse indeholder en nærmere beskrivelse af disse og relaterede emner. Den udgør en komplet kilde til information om gennemførelse og Kommissionens forvaltning af overtrædelsesprocedurer i 2003.

²⁶ Birmingham (Det Forenede Kongerige) om mobilitet i byområder, Lille (Frankrig) om forvaltning af grønne arealer i byområder og Pescara (Italien) om mobilitet i byområder og luftkvalitet.

²⁷ KOM(2002)141 af 20.3.2002.

²⁸ KOM(2002)725 af 11.12.2002.

²⁹ Jf. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#echeancier

³⁰ Kommissionens generalsekretariat giver også hver anden måned oplysninger om medlemsstaters notifikationer om nationale gennemførelsesforanstaltninger (europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_fr.htm#transpositions). Med henblik på EU's udvidelse har Kommissionens tjenestegrene endvidere givet nye medlemsstater adgang til en ny database vedrørende præ-notifikation, som indeholder oplysninger om de dele af den gældende fællesskabsret, som allerede er gennemført.

g) Andre foranstaltninger

Kvaliteten af retsakter

I december 1998 vedtog de tre institutioner, der er inddraget i lovgivningsprocessen, en interinstitutionel overenskomst om fælles retningslinjer for EF-lovgivningens affattelse³¹.

Der er i de foregående fem år truffet en række foranstaltninger til at overholde overenskomsten. Parlamentet, Rådet og Kommissionen har udarbejdet og udgivet en "fælles praktisk vejledning til brug for de personer, som arbejder med affattelsen af lovtekster". Kommissionen har omstruktureret sine interne procedurer, så Juridisk Tjeneste har mulighed for at foreslå redaktionelle forbedringer på et tidligere stadium i lovgivningsprocessen. Der er afholdt kurser i affattelse af juridiske tekster. Ud over de afdelinger, der er ansvarlige for kvaliteten af retsakternes affattelse i Europa-Parlamentet, har Rådet og Kommissionen udvidet deres samarbejde. Der blev afholdt seminarer om kvaliteten af lovgivningen, hvorved samarbejdet med medlemsstaterne også blev forbedret³².

Genbehandlings- og revisionsklausuler

I handlingsplanen af juni 2002 meddelte Kommissionen, at den uden at foregribe sin initiativret ville tage skridt til i relevante tilfælde at indføje en *genbehandlingsklausul*, eller sågar en revisionsklausul, i forslagene til retsakter, navnlig de retsakter, der er genstand for hurtig teknologisk udvikling, for at sikre regelmæssig ajourføring og tilpasning af lovgivningen.

På politikområder og i politiksektorer som f.eks. miljø³³, energi³⁴, bilindustrien³⁵ og kemikalier³⁶ blev der næsten pr. automatik indsat klausuler om fremtidig tilpasning til den tekniske udvikling. Der blev indføjet klausuler i Kommissionens forslag om intellektuel ejendomsret og immigration³⁷.

³¹ EFT C 73 af 17.3.1999, s.1.

³² En detaljeret vurdering af kvaliteten af retsakters affattelse findes i bilag 6.

³³ Beslutning om en overvågningsmekanisme, KOM(2003) 51 af 5. februar 2003; forordning om visse fluorholdige drivhusgasser, KOM(2003) 492 af 11. august 2003; forordning om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), KOM(2003) 644 af 29. oktober 2003.

³⁴ Forslag om fastlæggelse af krav til miljøvenligt design af energiforbrugende produkter, KOM(2003) 453 af 1. august 2003.

³⁵ For eksempel er det i forslaget om godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil (KOM(2003) 418 af 14. juli 2003) fastsat, at medlemsstaterne senest den 31. marts 2007 skal underrette Kommissionen om anvendelsen af typegodkendelsesprocedurerne, og at Kommissionen om nødvendigt foreslår ændringer, der anses for påkrævede for at forbedre typegodkendelsesprocessen.

³⁶ For eksempel indeholder forslaget til forordning om cadmium i gødninger (2003/ENTR/40) en revisionsklausul, der giver mulighed for at tage hensyn til udviklingen inden for behandling af fosfat med henblik på at mindske cadmiumindholdet mest muligt.

³⁷ Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT L 251 af 3.10.2003, s. 12) og Rådets direktiv om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (KOM(2001) 127 af 13. marts 2001; politisk enighed opnået i Rådet den 5. juni 2003).

Tilbagetrækning af forslag, der endnu ikke er vedtaget

Kommissionen har til hensigt at udnytte muligheden for at trække forslag tilbage, hvis de ikke længere er aktuelle. Derfor trækker Kommissionen regelmæssigt serier af forslag tilbage, som endnu ikke er vedtaget, og den vil gentage sådan et initiativ i 2004³⁸.

I handlingsplanen meddelte Kommissionen, at den ud over "rutinemæssig" tilbagetrækning vil overveje at ty til mere politisk tilbagetrækning. Kommissionen vil udøve sin initiativret ved at trække forslag tilbage, hvis Rådets og Europa-Parlamentets ændringsforslag betyder, at forslagene får en anden eller mere kompleks karakter, som er uforenelig med traktatens bestemmelser. Der er ikke noteret sådanne tilfælde i 2003.

2.3. 2.3 Aktioner udført af fællesskabsinstitutionerne

At forbedre fællesskabslovgivningens kvalitet kræver et nært samarbejde mellem alle de institutioner, der deltager i lovgivningsprocessen, først og fremmest Europa-Parlamentet og Rådet.

På opfordring af Det Europæiske Råd i Sevilla i juni 2002 er Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen nået til enighed om en **interinstitutionel aftale om bedre lovgivning**. Denne aftale forventes at blive vedtaget og træde i kraft inden udgangen af 2003. De vigtigste mål med aftalen er at forbedre kvaliteten af fællesskabslovgivningen og gennemførelsen af fællesskabslovgivningen i national lovgivning. Aftalen indeholder eksempler på bedste praksis og fastlægger nye målsætninger og forpligtelser. Aftalens vigtigste punkter er:

- Forbedring af den interinstitutionelle koordination og gennemsigtighed. De tre institutioner vil styrke koordinationen gennem deres respektive årlige tidsplaner for lovgivningsarbejdet med henblik på at nå til enighed om en fælles årlig planlægning. Derudover påtager Kommissionen og Rådet sig at være oftere til stede og deltage mere aktivt i Europa-Parlamentets udvalgsmøder og mødeperioder.
- Fastlæggelse af en fast ramme for "bløde" lovinstrumenter med henblik på at gøre disse instrumenter lettere at anvende i fremtiden. De tre institutioner har for første gang udarbejdet en fælles definition på samregulering og selvregulering³⁹. De er ligeledes nået til enighed om almindelige begrænsninger og betingelser for anvendelse af disse metoder, da hver enkelt institutions rolle i processen er blevet fastlagt, og da det sikres, at de lovgivende myndigheders privilegier respekteres.

³⁸ Ved sidste initiativ blev der trukket over 100 forslag tilbage.

³⁹ Den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning indeholder følgende definitioner: Samregulering: "... en mekanisme, hvorved opnåelsen af de målsætninger, der er fastlagt af den lovgivende myndighed, i henhold til en fællesskabsretsakt overlades til anerkendte parter på området (f.eks. økonomiske aktører, arbejdsmarkedets parter, ngo'er eller europæiske organisationer)"; selvregulering: "... den mulighed, som de økonomiske aktører, arbejdsmarkedets parter, ngo'er eller organisationer har for i fællesskab og med sig selv som målgruppe at vedtage fælles retningslinjer på europæisk plan (adfærdskodekser, sektoraftaler osv.)". Reglerne vedrørende dialogen mellem arbejdsmarkedets parter (EF-traktatens artikel 138 og 139) og standardisering i henhold til den nye metode berøres ikke af aftalen.

Især vil samregulering og selvregulering ikke finde anvendelse, hvis grundlæggende rettigheder står på spil, hvis det er nødvendigt på politisk plan at træffe et valg mellem flere muligheder, eller hvis reglerne skal anvendes ensartet i alle medlemsstater. I henhold til en meddelelse om et forslag til aftale udarbejdet af de berørte parter får Parlamentet og Rådet i forbindelse med samregulering ret til at fremsætte ændringsforslag til aftalen, modsætte sig dens ikrafttræden og eventuelt bede Kommissionen om at forelægge et forslag til retsakt. Med hensyn til selvregulering vil Kommissionen holde lovgiverne underrettet i form af beretninger om den praksis for repræsentativitet, som den mener er effektiv og tilfredsstillende.

- Øget anvendelse af konsekvensvurderinger i Fællesskabets beslutningstagning. Når den fælles beslutningsprocedure finder anvendelse, kan Parlamentet og Rådet lade konsekvensvurderinger udføre, inden der vedtages nogen større ændringer. De tre institutioner vil også undersøge muligheden for at fastlægge en fælles metode på grundlag af de høstede erfaringer.
- Forpligtelse til at fastsætte en bindende frist for gennemførelse af direktiverne i national ret. Der skal i hvert direktiv angives en tidsfrist, der bør være så kort som muligt og i almindelighed ikke overstige to år.

Kommissionen glæder sig over denne aftale, der i brede vendinger er i overensstemmelse med de initiativer, der er beskrevet i handlingsplanen af juni 2002 om bedre lovgivning. Det er det hidtil mest ambitiøse tiltag til fordel for bedre lovgivning, idet de tre institutioner er gået sammen om en overordnet strategi for bedre lovgivning på EU-plan uden at underkende de enkelte institutioners ansvarsområder.

I handlingsplanen af juni 2002 stillede Kommissionen endvidere forslag om **etablering af et lovgivningsnetværk mellem fællesskabsinstitutionerne**, der skal være garant for lovgivningens kvalitet. Kommissionen bemærker med tilfredshed, at den eksisterende højtstående tekniske arbejdsgruppe vedrørende interinstitutionelt samarbejde får til opgave at gennemføre og overvåge aftalen.

Den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning trådte først i kraft i december 2003. Det er derfor for tidligt at foretage en detaljeret vurdering af aftalens virkning. Kommissionen vil under **gennemførelsen** af aftalen især være særligt opmærksom på:

- Procedurene for vedtagelse af forslagene om **forenkling**. Det anerkendes i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning, at det er vigtigt at forenkle Fællesskabets afledte ret i overensstemmelse med de retningslinjer, som Kommissionen har foreslået. Selv om det ikke var muligt at nå til enighed om at optage konkrete procedureregler i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning, forventes det, at Europa-Parlamentet og Rådet ændrer deres arbejdsmetoder ved for eksempel at etablere ad hoc-strukturer med den særlige opgave at forenkle lovgivningen.
- Muligheden for at fastlægge en fælles metodologi for konsekvensvurderinger, efter at de tre institutioner har gennemgået deres respektive erfaringer på dette område.

Den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning supplerer **tre andre eksisterende interinstitutionelle aftaler, der har betydning for bedre lovgivning**. Den første er den interinstitutionelle aftale af 22. december 1998 om retningslinjer for den **redaktionelle kvalitet** af fællesskabslovgivningen (jf. afsnit 2.2.g ovenfor).

Den anden er aftalen mellem institutionerne af 20. december 1994 om en hurtig arbejdsmetode ved officiel **kodifikation** af lovtekster⁴⁰. Aftalen skaber rammerne for kodifikation af fællesskabslovgivningen, men resultaterne har været skuffende. Det skyldes i vidt omfang, at den normale lovgivningsprocedure finder fuld anvendelse, til trods for at der er tale om en rent teknisk opgave. Der kan derfor gå mange år, efter at Kommissionen har udarbejdet et forslag til kodificeret retsakt, før det bliver vedtaget. Selv om aftalen omhandler en hurtig procedure, er det kun udvalgsprocedurerne i Europa-Parlamentet og Rådet, der er blevet strømlinet. Ni år efter vedtagelsen af aftalen er det måske på tide, at institutionerne undersøger, om der skal indføres en reelt hurtig procedure for denne type ukontroversiel lovgivning.

Den tredje eksisterende interinstitutionelle aftale om en mere systematisk **omarbejdning** af retsakter⁴¹ trådte i kraft i marts 2002. Med aftalen indføres der mulighed for tydeligt at holde de dele af lovforslag, der er væsentligt nye, adskilt fra de dele af lovgivningen, der blot foreslås kodificeret (for hvilke kodifikationsreglerne gælder). Kommissionen har udformet et specielt computerredskab til omarbejdning af retsakter (Legiswrite Codification/Refonte), der er under stadig forbedring, og som Rådet er ved at indføre. Kommissionen har allerede taget initiativ til flere større forslag som følge af denne aftale, og disse forslag er nu til behandling hos lovgivningsmyndigheden. Hvis aftalen kan gennemføres korrekt og effektivt i disse foregangstilfælde, vil der være et incitament til yderligere omfattende anvendelse af omarbejdning.

Endelig gøres der opmærksom på, at Kommissionen allerede har annonceret sine ideer om at fastlægge en metode i fællesskab sammen med de andre institutioner om **inddragelse og udnyttelse af ekspertise**. Det er Kommissionens ambition, at dens retningslinjer med tiden skal danne grundlag for en fælles metode for alle institutioner og medlemsstater⁴². Eftersom retningslinjerne gradvis tages i anvendelse i Kommissionens tjenestegrene, er det dog endnu for tidligt at afdække og kodificere eksempler på god praksis, der eventuelt kunne anvendes af de andre institutioner.

2.4. 2.4 Aktioner udført af medlemsstaterne

Medlemsstaterne spiller en vigtig rolle i forbedringen af lovgivningen, for så vidt som de har ansvaret for at gennemføre fællesskabslovgivningen og omsætte direktiver i national ret. Det Europæiske Råd understregede på mødet i marts 2000, at medlemsstaternes bidrag har stor betydning for etableringen af et fuldkomment og fuldt operationelt indre marked⁴³.

⁴⁰ EFT C 102 af 4.4.1996, s. 2-3.

⁴¹ EFT C 77 af 28.3.2002, s. 1-3.

⁴² Mål fastsat i hvidbogen om nye styreformer i EU og i handlingsplanen for videnskab og samfund af december 2001.

⁴³ Medlemsstaterne er blevet anmodet om på nationalt plan at udarbejde "en strategi for en yderligere koordineret indsats til forenkling af de lovgivningsmæssige rammer, herunder en effektivisering af den offentlige forvaltning", og at rationalisere gennemførelsen af

Efterfølgende iværksatte medlemsstaterne et tværnationalt projekt om udarbejdelse af retningslinjer for deres indbyrdes samarbejde. I november 2001 forelagde Mandelkern-gruppen sine henstillinger, der blev godkendt på Det Europæiske Råds møde i Laeken i december 2001. Ministrene med ansvar for offentlig forvaltning vedtog i maj 2002 i La Rioja et særligt mellemsigtet program, der delvis omhandler bedre lovgivning.

Kommissionen har sideløbende hermed opfordret medlemsstaterne til at påtage sig deres del af ansvaret for at forenkle og forbedre de lovgivningsmæssige rammer i Europa. Det drejer sig først og fremmest om gennemførelse af fællesskabslovgivningen (jf. afsnit 2.2), men omfatter også⁴⁴:

- Konsekvensvurderinger og offentlige høringer. Kommissionen har på baggrund af Mandelkern-gruppens henstillinger opfordret medlemsstaterne til at udføre konsekvensvurderinger af de forslag til national lovgivning, der er meddelt Kommissionen⁴⁵. Medlemsstaterne skal ifølge den strategi, der blev fastlagt af Det Europæiske Råd i Lissabon, endvidere sørge for, at fællesskabsretsakter omsættes korrekt i national ret inden for den givne tidsfrist. Det er i den forbindelse blevet anbefalet, at medlemsstaterne gennemfører en høring om og evaluerer alle aspekter ved de forskellige fremgangsmåder, der anvendes for at nå målsætningerne i et direktiv. Det er desuden absolut nødvendigt at have klare standarder for høringer og konsekvensvurderinger. Parallelt med de krav, der stilles til EU-institutionerne, har Kommissionen især understreget, at medlemsstaterne er nødt til at sikre en passende kvalitet i de forslag til EU-lovgivning, som medlemsstaterne selv fremsætter efter at have foretaget høringer og konsekvensvurderinger⁴⁶.
- Bidrag til Kommissionens indsats til fordel for forbedring af de lovgivningsmæssige rammer, herunder forenkling og gennemførelse af fællesskabslovgivningen.
- Bedre koordinering mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

Den foreliggende dokumentation vedrørende medlemsstaternes indsats for bedre lovgivningsmæssige rammer giver ikke mulighed for en detaljeret sammenligning eller vurdering af fremskridtene i alle medlemsstaterne. Det første forsøg på at udføre en sammenhængende og sammenlignelig analyse af medlemsstaternes arbejde blev gjort af det græske formandskab i juni 2003⁴⁷. Der fremkommer følgende billede:

fællesskabslovgivningen (formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Lissabon, den 24. marts 2000, punkt 17).

⁴⁴ Del 3 i handlingsplanen, KOM(2002) 278.

⁴⁵ Notifikationer i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, EFT L 204 af 21.7.1998 (ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20. juli 1998, EFT L 217 af 5.8.1998).

⁴⁶ Medlemsstaterne har initiativret med hensyn til politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (afsnit VI i EU-traktaten).

⁴⁷ Rapport til ministrene med ansvar for offentlig forvaltning i EU's medlemsstater om status i gennemførelsen af Mandelkern-rapportens handlingsplan for bedre lovgivningsmæssige rammer, ad hoc-gruppen af direktører og eksperter vedrørende bedre lovgivningsmæssige rammer, Athen, maj 2003.

- Størstedelen af medlemsstaterne har indført og gennemført **horisontale politikker for bedre lovgivning**.
- Hvad **gennemførelse af fællesskabslovgivning** angår, er metodologien og ansvarsfordelingen meget forskellig⁴⁸.
- Størstedelen af medlemsstaterne har udarbejdet standardprocedurer for **konsekvensvurderinger**. I visse tilfælde er det obligatorisk at udføre en konsekvensvurdering i forbindelse med nye lovgivningsinitiativer. Men der kan stadig sættes spørgsmålstejn ved kvalitet og systematisk anvendelse.
- Hvad angår **offentlig høring**, har medlemsstaterne generelt indført mere systematiske procedurer. Praksis varierer imidlertid stadig meget på forskellige niveauer: høringen er ikke altid obligatorisk, respondenterne får mellem 3 og 12 uger til at svare, og der er også variationer med hensyn til offentliggørelse og udnyttelse af resultaterne. Ikke alle medlemsstater bruger internettet til den offentlige høring, men brugen heraf breder sig tilsyneladende.
- I de senere år har mange medlemsstater gjort en betydelig indsats for at **forenkle** eksisterende love. De fleste har nu indført forenklingsprogrammer (ofte målrettet mod små og mellemstore virksomheder) eller endog en omfattende forenklingsspolitik. Medlemsstaterne har erkendt, at de meget varierede fremgangsmåder, de benytter, må betragtes som en udfordring i forbindelse med udveksling af knowhow og eksempler på bedste praksis.
- Der er stillet forslag om forskellige foranstaltninger til at forbedre **udvekslingen af information og koordinationen**. Ad hoc-gruppen af direktører og eksperter vedrørende bedre lovgivningsmæssige rammer, som skal aflægge beretning til ministrene med ansvar for offentlig forvaltning, er for øjeblikket hovedforum for drøftelser og initiativer mellem medlemsstaterne indbyrdes vedrørende bedre lovgivningsmæssige rammer. Der er iværksat et midtvejsprogram med det formål at udvikle og udveksle bedste praksis for konsekvensvurderinger af lovgivningen. Der findes endnu ikke et almindeligt forum for et samarbejde mellem Fællesskabet og de nationale myndigheder om bedre lovgivning, men der er stillet forslag om, at Rådet nedsætter en ad hoc-gruppe vedrørende bedre lovgivningsmæssige rammer⁴⁹.

Generelt varierer praksis i medlemsstaterne og medlemsstaternes indsats meget, og så længe der ikke er en fælles metodologi, er det vanskeligt at fremlægge endegyldige oplysninger om indsatsen og resultaterne. Medlemsstaterne arbejder dog i den rigtige retning, hvilket er opmuntrende. På mødet på Rhodos i juni 2003 gentog ministrene med ansvar for offentlig forvaltning enstemmigt, at de støtter reformen og hilser nye fællesskabstiltag velkommen. Samarbejdet mellem Kommissionen og

⁴⁸ I nogle tilfælde er det fagministrene, som er ansvarlige, mens udenrigsministrene i andre tilfælde overvåger processen.

⁴⁹ Såvel Rådet (konkurrence) (30. september 2002) og ministrene med ansvar for offentlig forvaltning (resolution af 6. juni 2003) har opfordret til, at der under Rådet nedsættes en særlig arbejdsgruppe vedrørende bedre lovgivningsmæssige rammer. Kommissionen har anerkendt, at en sådan gruppe kan yde et værdifuldt bidrag (meddelelse om strategien for det indre marked 2003-2006).

medlemsstaterne og indbyrdes mellem medlemsstaterne indbyrdes er gradvis nået ud over blot udveksling af ideer og erfaring og går nu i retning af udvikling af fælles aktioner og instrumenter.

3. ANVENDELSE AF SUBSIDIARITETSPRINCIPPET (NÆRHEDSPRINCIPPET) OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

3.1 De retlige og institutionelle rammer

a) Traktaternes definition

Subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne er vigtige principper i EU. Således fastsættes det i EU-traktaten, at alle foranstaltninger der træffes af Unionen skal være i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet⁵⁰. I artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab defineres disse to principper som bestemmende for, henholdsvis hvornår og hvordan Fællesskabet skal handle. I en protokol til Amsterdam-traktaten fastsættes der nøje kriterier for, hvordan principperne skal anvendes⁵¹.

Subsidiariteten er det princip, hvorefter skillelinjerne mellem medlemsstaternes og EU's beføjelser trækkes (*hvem skal handle?*). Hvis det pågældende område hører under Fællesskabets enekompetence, er der naturligvis ingen tvivl om, hvem der skal det. Hvis kompetencen imidlertid er delt mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, bør ifølge princippet decentral handling foretrækkes. Ifølge traktaten skal Fællesskabet kun handle, når:

- det pågældende spørgsmål har tværnationale aspekter, som ikke på tilfredsstillende måde kan reguleres ved handling fra medlemsstaternes side (nødvendighedstest I);
- en handling fra medlemsstaterne alene eller manglende handling fra Fællesskabets side vil være i konflikt med traktatens krav eller på anden måde alvorligt skade medlemsstaternes interesser (nødvendighedstest II);
- en handling på fællesskabsplan vil have klare fordele på grund af omfanget eller virkningerne heraf i sammenligning med en handling fra medlemsstaternes side (merværditest).

Subsidiariteten er udformet som et dynamisk princip, der kan anvendes efter behov. F. eks. har de nationale myndigheders muligheder for at kontrollere tværnationale spørgsmål varieret, men de er blevet stadig mindre i de sidste årtier og er blevet utilstrækkelige i henseende til en række spørgsmål. Omvendt har nogle fællesskabsforanstaltninger, der blev indført i 1960'erne, ikke nødvendigvis i 2003 samme resultatforbedrende effekt. Som protokollen understreger, åbner princippet mulighed for, at Fællesskabets handling "kan udvides, når omstændighederne kræver det, og omvendt indskrænkes eller indstilles, når den ikke længere er berettiget". Store

⁵⁰ I artikel 2 i EU-traktaten fastsættes, at "Unionens mål skal gennemføres som foreskrevet i denne traktat [...] under iagttagelse af subsidiaritetsprincippet"

⁵¹ Protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. (Se <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html#0173010078>).

ændringer i unionen eller i vidererækkende spørgsmål kan derfor kræve omvurdering af de regler, der afledes af dette princip.

Proportionalitet er det princip, hvorefter det fastsættes, hvorledes Unionen udøver sin kompetence, når den først har besluttet, at den vil handle (*hvilken retsform skal EU's handling have, hvorledes skal det handle og i hvilket omfang?*). For at afgøre om en foranstaltning overholder proportionalitetsprincippet skal det kontrolleres, om:

- de vedtagne foranstaltninger er egnede til at nå de fastsatte mål (hensigtsmæssighedstest);
- de pågældende foranstaltninger går ud over det, som er nødvendigt for at nå målene (effektivitetstest).

Ifølge proportionalitetsprincippet tillægges EU-lovgivningen på forhånd betydelig kompetence⁵². Det er ofte ret kompliceret at vurdere hensigtsmæssigheden og effektiviteten. I de fleste tilfælde står der en række muligheder åbne, der alle overholder proportionalitetsprincippet. De institutioner der medvirker ved lovgivningsprocessen, må naturligvis derfor altid træffe en politisk beslutning til fordel for en bestemt politisk strategi.

Imidlertid sætter den nærmere uddybning af proportionalitetsprincippet i protokollen bestemte grænser for dets anvendelse. For det første skal "Fællesskabets handling udformes så enkelt som muligt" og, hvis lovgivning er nødvendig, foretrakkes "direktiver frem for forordninger" (minimumsindgrebstest). For det andet skal der tages hensyn til behovet for, at enhver byrde af finansiell og administrativ art minimeres for alle involverede myndigheder (minimumsudgiftstest). For det tredje præciseres det, at Fællesskabets handling skal "give så meget spillerum til nationale beslutninger som muligt" (minimumstest). Dette krav overlapper imidlertid de tidligere nævnte betingelser for anvendelse af subsidiaritetsprincippet, men specificerer dog, at der under overholdelse af fællesskabslovgivningen "skal drages omsorg for, at de veletablerede nationale ordningerfungerer".

b) Institutionernes forpligtelser

Alle EU's institutioner har ansvaret for, at subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne overholdes⁵³. I protokollen om anvendelsen af begge disse principper pålægges Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet desuden bestemte institutionelle forpligtelser.

Det kræves således bl.a. af Kommissionen – under at dens initiativret begrænses – at den skal foretage omfattende konsultationer, før den foreslår lovgivning, og begrunde

⁵² Se EU-Domstolen, sag C-84/94 *Det Forenede Kongerige mod EU – annullationssøgsmål vedrørende Rådets direktiv 93/104/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden*, dom af 12. november 1996.

⁵³ "De enkelte institutioner sikrer ved udøvelsen af de beføjelser, som de er tillagt, at nærhedsprincippet overholdes. De skal også sikre, at proportionalitetsprincippet (...) overholdes" Protokollens artikel 1.

sine forslags relevans⁵⁴ i en begrundelse knyttet til forslaget. Den skal desuden vurdere den byrde, som Fællesskabet, medlemsstaternes myndigheder, lokalmyndighederne, de erhvervsdrivende og borgerne pålægges som følge af forslaget.

Europa-Parlamentet og Rådet skal kontrollere, at Kommissionens forslag og de ændringer hertil, som de påtænker at vedtage, overholder subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne⁵⁵. Med andre ord pålægges de institutioner, der er inddraget i EU's lovgivningsproces, en betydelige bevisbyrde (*Hvem skal vedtage?*).

c) Debatten om subsidiaritet og and proportionalitet på baggrund af forfatningen

Det Europæiske Konvent foreslog i juli 2003 en revideret udformning af subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne. Denne del af udkastet til forfatningstraktat synes at have fået bred tilslutning. Hvis disse retningslinjer bekræftes på regeringskonferencen, og resultatet ratificeres af alle medlemsstaterne, kan den ordning, som blev udformet af Det Europæiske Konvent, indføres senest i 2006.

Den vigtigste nyskabelse er, at lovgiveren skal tage et forslag op til fornyet overvejelse, hvis et tilstrækkeligt antal nationale parlamenter mener, at forslaget ikke overholder subsidiaritetsprincippet. Ifølge artikel 9 i traktatudkastet "anvender Unionens institutioner nærhedsprincippet", medens "de nationale parlamenter sikrer, at dette princip overholdes" ved hjælp af et nyt kontrolsystem. Derfor er der i den reviderede protokol om anvendelsen af nærheds- og proportionalitetsprincippet indarbejdet følgende forpligtelser og procedurer: De nationale parlamenter underrettes systematisk om alle lovgivningsforslag og ændrede forslag samt om lovgivningsmæssige beslutninger efter vedtagelsen. De kan derefter beslutte at aktivere et varselssystem⁵⁶. De kan desuden via medlemsstaterne henvise forslag, som de mistænker for at overtræde de pågældende principper, til EU-Domstolen.

Det foreslåede system giver en fornuftig balance. Dels involveres de nationale parlamenter, uden at det i dramatisk grad bremser EU's beslutningsproces, og dels bevares Kommissionens initiativret og EU's kompetence fuldstændig.

⁵⁴ Begrundelse for, at et mål må anses for bedre at kunne nås ved fællesskabslovgivning "skal underbygges af kvalitative og, om muligt, kvantitative indikatorer" (protokollens artikel 4). Disse indikatorer kan være, at medlemsstaternes lovgivninger har udviklet sig i forskellig retning eller at ingen tidligere fællesskabsforanstaltninger har ført til resultater (se f.eks. forslaget til direktiv om forbrugerkredit).

⁵⁵ Når proceduren for fælles beslutningstagning ikke anvendes, skal Rådet yderligere underrette Europa-Parlamentet om sin holdning til anvendelsen af traktatens artikel 5 (protokollens artikel 12).

⁵⁶ De nationale parlamenter har, efter at Kommission har forelagt et lovgivningsforslag eller vedtaget en beslutning, seks uger til at sende en begrundet udtalelse. Hvis den begrundede udtalelse repræsenterer mindst en tredjedel af samtlige de stemmer, som er tildelt medlemsstaternes nationale parlamenter, skal Kommissionen tage sit forslag op til fornyet overvejelse. Efter den fornyede overvejelse kan Kommissionen beslutte at opretholde sit forslag, ændre det eller trække det tilbage, men den skal begrunde sin beslutning.

3.2. 3.2 Kommissionens anvendelse af principperne i 2003

Det er ikke muligt her at undersøge alle Kommissionens forslag på baggrund af de betingelser og forpligtelser, der er anført i del 3.1.b), men der redegøres i rapporten for et antal repræsentative tilfælde, der viser, hvorledes Kommissionen har anvendt subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne ved udformningen, revisionen og tilbagetrækningen af sine forslag.

I overensstemmelse med hvad der kræves i hvidbogen om nye styreformer i EU, fokuseres der i rapporten på foranstaltninger til opfølgning af de politiske prioriteringer, der omhandles i Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram for 2003⁵⁷. Der ses dog også på et par andre foranstaltninger for at give et samlet overblik over Unionens aktiviteter.

a) Subsidiaritetsprincippet kan kræve, at fællesskabsforanstaltningen udvides

Sikkerheden på vejene giver den klareste illustration af, hvornår og hvorfor Unionen mener, at manglende handling på EU-plan ikke længere kan begrundes ud fra subsidiaritetsprincippet⁵⁸. De alvorlige grænseoverskridende virkninger af en række store ulykker har understreget, at der er behov for en ensartet, konstant og omfattende beskyttelse i de tunneller, der indgår i de transeuropæiske vejnet. Karakteren af disse ulykker og de problemer de har medført for de nationale myndigheder er ligeledes bevis på, at medlemsstaternes indgreb var klart utilstrækkelige. Kommissionen erkendte derfor, at der måtte indføres **minimumssikkerhedskrav for tunneller** på fællesskabsplan⁵⁹.

Kommissionen har på grundlag af en dybtgående konsekvensanalyse konkluderet, at der måtte vedtages et direktiv vedrørende de mest udsatte tunneller (over 500 m lange) for at forhindre, at kritiske situationer blev en trussel for menneskeliv, miljø og tunnelanlæg, og for at sikre et minimum af sikkerhed i forbindelse med ulykker⁶⁰.

Skønt Europa-Parlamentet og Rådet har fremsat et antal ændringsforslag vedrørende arten af de foreslåede organisationsmæssige og tekniske krav, var der enstemmighed om, at Fællesskabsaktionen var berettiget efter subsidiaritetsprincippet.

Som debatten om offentlig service har vist, har ikke alle tilfælde været så klare som tunnelsikkerheden. Således anmodede Det Europæiske Råd på sit møde i Barcelona i marts 2002 Kommissionen om at undersøge, om det ville være hensigtsmæssigt at vedtage et rammedirektiv om "tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse".

⁵⁷ 2003-programmet omfatter tre politiske prioriteringer: Udvidelsen af EU, stabilitet og sikkerhed og en bæredygtig og solidarisk økonomi (KOM(2002) 590 af 30. oktober 2002).

⁵⁸ Blandt referencesager, se forslag til direktiv om sikring af overholdelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder, KOM (2003) 46 af 30. januar 2003, forslag om bedre sikring af skibe og havnefaciliteter KOM (2003) 229 af 2. maj 2003 og forslag til ændring af Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet KOM(2003)564 af 1. oktober 2003.

⁵⁹ Dette initiativ er del af handlingsprogrammet for trafiksikkerhed, som Kommissionen igangsatte i 2003. Det omfatter tre områder: trafikanternes adfærd, sikkerhedssystemer i køretøjer, og vejinfrastruktur.

⁶⁰ KOM (2002) 769 af 30. december 2002.

Kommissionen svarede i maj 2003 med fremlæggelse af en grønbog, der især tog sigte på at give Unionen en rolle ved indførelsen af offentlige tjenesteydelser af høj kvalitet⁶¹.

For Kommissionen er det vanskeligt at afgøre, hvad det rette tiltag og instrument vil være i disse spørgsmål. Kommissionen har derfor ment, at den måtte udvide debatten til **“tjenesteydelser af almindelig interesse”**⁶² og dermed øge udvalget af de muligheder, der vurderes. Første skridt i analysen var at organisere en offentlig høring, der afsluttedes den 15. september 2003. Det spørgeskema, som offentligheden fik forelagt, viste, hvor vanskeligt det kan være at anvende subsidiaritetsprincippet, når det kommer i berøring med meget forskellige politiske og administrative kulturer⁶³.

b) Subsidiariteten kan kræve, at fællesskabsforanstaltningen reduceres eller må opgives

Ganske vist kan subsidiariteten medføre, at fællesskabsforanstaltningen udvides, hvis forholdene kræver det, men princippet kan også medføre, at den begrænses eller suspenderes, hvis den ikke længere er berettiget. Kommissionen erkendte i forbindelse med reglerne om færdigpakninger, at en sådan ”indskrænkning” kan være berettiget.

For at forbedre forbrugerbeskyttelsen og markedets gennemsigtighed samt for at fjerne handelshindringer indførte Fællesskabet i 1970’erne obligatoriske eller valgfri **størrelser for færdigpakninger** for en række produkter. Kommissionen gennemførte inden for SLIM-IV (mere enkel lovgivning inden for det indre marked) en række analyser, undersøgelser og offentlige høringer med de involverede kredse for at vurdere den gældende ordning og se på, om det var ønskeligt at gennemføre en deregulering på dette område. Forskellige politikalternativer (fri størrelser eller standardstørrelser) blev overvejet. Overalt synes fri størrelser og frivillig standardisering at foretrækkes frem for standardstørrelser, undtagen for nogle, sektorer, hvor virkningerne stadig vurderes⁶⁴.

⁶¹ Grønbog om forsyningspligtydelser (KOM(2003)270) af 21. maj 2003.

⁶² I grønbogen defineres begrebet forsyningspligtydelser, idet der skelnes mellem ydelser af almindelig økonomisk interesse, der leveres af netværksindustrier (gradvis liberaliseret og underlagt reglerne for det indre marked); andre tjenester af almindelig økonomisk interesse som f.eks. affaldshåndtering og radio- og tv-virksomhed (under særlige regler, der delvis er harmoniseret); og tjenester af ikke-økonomisk interesse og tjenester uden virkning på samhandlen (under nationale regler).

⁶³ Kommissionen spurgte bl.a. om følgende: Bør tjenesteydelser af almindelig interesse af høj kvalitet indgå i Fællesskabets mål? Bør Fællesskabet overdrages yderligere retsbeføjelser inden for tjenesteydelser af almindelig økonomisk og ikke-økonomisk interesse? Er der behov for at præcisere, hvordan ansvaret fordeles mellem Fællesskabet og medlemsstaternes myndigheder? Er der tjenester (bortset fra store netværksindustrier), for hvilke der bør indføres retsregler på fællesskabsplan? Er generelle retsregler på fællesskabsplan ønskelige for tjenesteydelser af almindelig interesse? Hvilke bedre resultater kan der forventes heraf i forhold til gældende lovgivning for sektoren? Hvilke sektorer og hvilke spørgsmål og rettigheder bør omfattes? Hvilke retsinstrumenter bør anvendes (f.eks. direktiv, forordning, henstilling, meddelelse, retningslinjer, interinstitutionel aftale)? Hvad har den hidtidige virkning været af sektorspecifik lovgivning? Har den ført til nogen form for inkohærens?

⁶⁴ Vin, spiritus, kaffe, sukker, salt, mel, metaldåser og aerosoler.

Som helhed dækkes målene for lovgivningen om færdigpakninger allerede af gældende direktiver (forbrugerne beskyttes af enhedsprismærkning og miljøet af affaldsdirektivet om færdigpakninger). Skulle den igangværende konsekvensanalyse vise, at der er behov for lovgivning om standardstørrelser i nogle sektorer, vil Kommissionen tage dette i betragtning i sit forslag om færdigpakninger, der er planlagt fremsat i 2004⁶⁵.

c) Proportionaliteten kan kræve et nærmere samarbejde med Medlemsstaterne

I overensstemmelse med dette princip skal EU bruge afpassede midler, der ikke går ud over, hvad der er strengt nødvendigt. Kommissionen har på denne baggrund foreslået en række ændringer med henblik på at decentralisere ansvaret, herunder på området, hvor EU har enekompetence. En illustration herpå er de seneste reformer af konkurrencepolitikken.

Forordning nr. 1/2003⁶⁶ vedrører gennemførelsen af to grundlæggende regler i EU's konkurrencepolitik, nemlig forbudet mod sådanne aftaler mellem virksomheder, der som formål eller virkning har "at hindre, begrænse eller fordreje konkurrence inden for fællesmarkedet" (EF-traktatens artikel 81) og forbudet mod misbrug af en dominerende stilling (EF-traktatens artikel 82). Forslaget har medført, at de nationale myndigheders ansvar er øget betydeligt.

Det tidligere godkendelsessystem, der blev indført med en forordning vedtaget i 1962, var stærkt centraliseret med hensyn til alle konkurrencebegrænsende aftaler, der krævede undtagelse. Således kunne både Kommissionen og de nationale domstole og konkurrencemyndigheder anvende forbudsreglen i artikel 81, men beføjelsen til at anvende undtagelser baseret på forudgående anmeldelse af begrænsende aftaler og praksis tilkom udelukkende Kommissionen. Med de ændrede forhold inden for den udvidede Union, hvor konkurrencekulturen har udviklet sig meget i de seneste 40 år, og hvor der især er indført nationale konkurrencelovgivninger og oprettet nationale konkurrencemyndigheder, var der et påtrængende behov for at modernisere de gældende regler og bringe dem i overensstemmelse med en dynamisk fortolkning af subsidiaritetsprincippet.

På baggrund af sin hvidbog af 1999⁶⁷ foreslog Kommissionen i 2000 en ny decentral ordning, hvor konkurrencereglerne kunne håndhæves både af Kommissionen og af medlemsstaternes konkurrencemyndigheder og retter. Samtidig bevarede Kommissionens specifikke rolle som håndhæver af lovgivningen dog⁶⁸. Som led i bestræbelserne for at udnytte Kommissionens ressourcer bedre er det ikke længere nødvendigt at anmelde aftaler mellem virksomheder for at udnytte bestemmelserne i artikel 81(3) i EF-traktaten. Det betyder at aftaler, der opfylder denne artikels bestemmelser anses for lovlige. Denne ordning giver også medlemsstaternes myndigheder bedre muligheder for at anvende fællesskabsretten effektivt på nationalt

⁶⁵ Revision af direktiv 75/106/EØF, bilag 3 og direktiv 80/232/EØF.

⁶⁶ Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82, EFT L 1 af 4. januar 2003, s. 1.

⁶⁷ Hvidbogen om modernisering af gennemførelsesreglerne til artikel 85 og 86 i EF-traktaten, KOM(1999) 101 af 28. april 1999. Kommissionens program nr. 99/027.

⁶⁸ KOM(2000) 582 af 27. september 2000.

plan. Således sætter horisontale samarbejdsmekanismer de nationale konkurrencemyndigheder i stand til at udveksle fortrolige oplysninger og bistå hinanden ved undersøgelser. Kommissionen fortsætter dog som den eneste myndighed, der kan handle i hele EU, med at spille en central rolle ved udviklingen af Fællesskabets konkurrenceret og – politik og ved kontrollen af, at den anvendes ensartet, ligesom den skal hindre en fornyet nationalisering af Fællesskabets konkurrenceret.

d) Den mest enkle interventionsform

I overensstemmelse med protokollen om nærheds- og proportionalitetsprincippet skal ”Fællesskabets handling udformes så enkelt som muligt”. Forslagene om trafikssikkerhed, illoyal handelspraksis og om kemikalier illustrerer Kommissionens begrundelse ved dens valg af tvangsniveau⁶⁹.

En af EU’s vigtigste opgaver er at forbedre sikkerheden ved transport af passagerer og varer. Kommissionen foreslog således i 2001 i sin hvidbog om den europæiske transportpolitik, at EU skulle sætte sig det ambitiøse mål at halvere antallet af dødsfald på vejene i tiden frem til 2010⁷⁰.

Undersøgelser har vist, at det er farten, kørsel i spirituspåvirket tilstand og manglende brug af sikkerhedsseler der er hovedårsagerne til ulykkerne i alle medlemsstaterne, og at der kan gøres fremskridt med hensyn hertil blot ved at overholde gældende regler. Kommissionen fokuserede derfor på, hvorledes håndhævelsen af medlemsstaternes love kunne forbedres. På linje med sine konklusioner i handlingsprogrammet vedrørende **trafikssikkerhed** i EU fra juni 2003 har den således foreslået at fastsætte nationale håndhævelsesplaner, der omfatter best practice-regler for gennemførelse (kontrol, passende sanktioner for overtrædelser og motiveringskampagner) og indførelse af en ordning for håndhævelse på tværs af grænserne med effektiv udveksling af informationer om overtrædelser mellem de myndigheder, der skal idømme sanktionerne.

Kommissionen har foreslået at disse foranstaltninger opføres i en henstilling⁷¹. Skulle oplysninger fra medlemsstaterne vise, at de trufne foranstaltninger er utilstrækkelige til at nå målene i hvidbogen, anbefaler henstillingen, at der fremsættes forslag til mere bindende indgreb.

Spørgsmålet om virksomheders **illoyale handelspraksis** overfor forbrugerne er et eksempel på brugen af alternative metoder i retsinstrumenter. Illoyal praksis rejser et problem for funktionen af det indre marked (konkurrencefordrejning) på grund af fragmenteret regulering og manglende forbrugertillid.

⁶⁹ Blandt referencesagerne er forslaget til direktiv om gennemførelse af princippet om lige behandling mellem mænd og kvinder ved adgangen til og levering af varer og tjenester, KOM(2003) 657 af 5. november 2003, og forslaget til direktiv om rammerne for fastlæggelse af krav til miljøvenligt design af energiforbrugende produkter, KOM (2003) 453 af 1. august 2003.

⁷⁰ Hvidbog om den europæiske transportpolitik frem til 2010 – det svære valg (KOM (2001)370 af 12. september 2001.

⁷¹ C(2003)3861 af 21. oktober 2003.

Kommissionen undersøger i sin udvidede konsekvensanalyse en række strategier og kompromiser⁷². Den konkluderede på dette grundlag, at et rammedirektiv⁷³, der muliggør en blanding af traditionel lovgivning og samregulering burde være tilstrækkelig for at nå EU's mål med hensyn til forbrugerne og det indre marked. I dens forslag til rammedirektiv anerkendes det, at virksomhedsgrupper eller sammenslutninger frivilligt kan indføre adfærdskodekser for at opfylde direktivet krav. En overtrædelse skal dog kun betragtes som illoyal på meget specielle betingelser (f.eks. skal vildledende præsentation af et produkt være af en sådan art, at den reelt ændrer forbrugerens beslutning om produktet).

Forslaget om **kemikalier** (REACH), der blev fremsat den 29. oktober 2003, er ifølge Kommissionen et tilfælde, hvor der ikke er andet valg end en forordning, eller med andre ord, hvor målet ikke kan nås med et minimum af effektivitet med et lettere instrument.

Behovet for en omfattende reform inden for kemikalier er opstået som følge af den brede enighed om, at den gældende lovgivning ikke længere er tilstrækkelig som et effektivt og passende svar på offentlighedens bekymringer for kemikaliernes potentielle helbreds- og miljøvirkninger. Specielt vedrører problemerne utilstrækkelig information om kemikalier, der første gang blev markedsført før 1981 (egenskaber, anvendelsesmåder, risici og foranstaltninger til begrænsning af risikoen), den tunge byrde, der pålægges offentlige myndigheder, og den langsomme og kostbare udstedelse af endelige risikovurderinger. For at imødekomme alle interessegruppers berettigede bekymringer har Kommissionen nøje vejret fordele og ulemper i forbindelse med forskellige instrumenter op mod hinanden, især med hensyn til deres omkostninger for industrien og den administrative byrde⁷⁴.

Kommissionen konkluderede til sidst, at registreringen, evalueringen, godkendelsen og begrænsningen af kemikalier skulle reguleres i en forordning (REACH) og forvaltes af et europæisk kemikalieagentur⁷⁵. Der var flere grunde til valget af den mest bindende forskrift af alle EU's retsforskrifter. En forordning giver den bedste garanti mod konkurrencefordrejning, hvilket er vigtigt på grund af de økonomiske konsekvenser af tiltaget. Desuden vil medlemsstaternes lovgivningsmæssige opfølgning og Kommissionens kontrol blive forholdsvis enkel sammenholdt med, hvad et direktiv ville kræve, især når EU kommer til at omfatte 25 medlemsstater. Endelig er anvendelsen af en retsforskrift på dette område berettiget på grund af dets tekniske kompleksitet. Dette gælder i særlig grad i forbindelse med potentielt farlige produkter. Brugen af alternative, mere fleksible instrumenter, som f.eks. sam- eller selvregulering, er dermed på forhånd udelukket her.

⁷² SEK(2003) 724 af 18. juni 2003.

⁷³ KOM (2003) 356 af 18. juni 2003.

⁷⁴ Udgangspunktet for drøftelserne var hvidbogen om strategien for en ny kemikaliepolitik (KOM (2001) 88), som Kommissionen offentliggjorde i februar 2001. Derefter blev de foreslåede foranstaltninger behandlet grundigt under samråd med interessegrupperne inden for industrien, civilsamfundet og Ngo'er, medlemsstaterne og institutionerne, og der blev udarbejdet en udvidet konsekvensanalyse.

⁷⁵ KOM (2003) 644 af 29. oktober 2003.

e) **Respekt for Medlemsstaterne traditionelle ordninger**

Ifølge subsidiaritetsprincippet skal “veletablerede nationale ordninger overholdes” under hensyn til fællesskabslovgivningen. Forslaget om det følsomme spørgsmål vedrørende **forskning i humane embryonale stamceller** viser, hvorledes Kommissionen imødekommer dette krav⁷⁶.

Ifølge 6. forskningsrammeprogram vedtaget af Ministerrådet og Europa-Parlamentet i 2002 kan der ydes tilskud til forskning i humane embryonale stamceller som led i bekæmpelse af de alvorligste sygdomme. Det blev på det pågældende tidspunkt klart slået fast, at der var behov for en fællesskabsaktion. Formålet med Kommissionens forslag er at sætte stramme etiske regler for støtten til forskningsprojekter, der involverer udtagningen af stamceller fra overtallige humane embryoner⁷⁷. EU kan med dette forslag på ansvarlig måde bidrage til fremskridtene inden for denne forskning til gavn for patienter i hele verden og samtidig sikre, at denne forskning finder sted inden for klare etiske rammer. Forskningssamarbejde på fællesskabsplan forhindrer overlapning af forskningen og bidrager dermed til en nedbringelse af brugen af overtallige humane embryoner til produktion af embryonale stamcellelinjer. Desuden stimulerer fællesskabstilskuddet udvekslingen af resultater og ekspertise blandt forskerhold fra forskellige medlemsstater.

EU måtte imidlertid også tage hensyn til de store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til den etiske accept af denne forskning, der i nogle medlemsstater er fuldstændig forbudt. Det er derfor anført i Kommissionens forslag, at der ikke fra Fællesskabet kan ydes støtte til en retlig enhed, der er etableret i et land, hvor sådan forskning er forbudt, til forskning, der indebærer brug af humane embryoner eller af humane embryonale stamceller af noget type. Deltagere i forskningsprojekter må overholde gældende lovgivning og bestemmelser samt de etiske regler i de lande, hvor forskningen finder sted.

3.3. 3.3 Anvendelsen af principper i lovgivningsprocessen

Europa-Parlamentet og Rådet har som helhed fremlagt forholdsvis få ændringsforslag, hvor der henvises til subsidiariteten og proportionaliteten. I de tilfælde, hvor der har været forskel på Europa-Parlamentets og Kommissionens holdninger, har flertallet af parlamentets ændringsforslag krævet en bredere og mere intensiv aktion af EU (jf. fusionsforordningen). Parlamentet har imidlertid også i adskillige tilfælde ønsket, at EU valgte mere bindende instrumenter (jf. fodgængerbeskyttelsen), men i andre sager har det efterlyst en reduktion af den påtænkte aktions rækkevidde og/eller krævet vedtagelse af en lettere form for foranstaltning (olie- og gaspakken).

Rådet, der er medlemsstaternes repræsentant, lægger for at sikre deres beføjelser særlig vægt på at sikre, at EU's lovgivning nøje overholder subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne. Oftest har dets fortolkning været mere restriktiv end Kommissionens (jf. strafferetten). Lejlighedsvis har Rådet dog fundet, at EU kunne og burde vedtage mere bindende og dybtgående indgreb.

⁷⁶ Andre repræsentative sager er forslaget om indførelse af en ordning for mindre grænsetrafik ved de midlertidige ydre landgrænser mellem medlemsstaterne (KOM(2003)503 af 14. september 2003).

⁷⁷ KOM(2003) 390 endelig udg. af 9. juli 2003.

Som regel har den interinstitutionelle dialog bidraget til en afbalanceret fortolkning af principperne, enten fordi Kommissionen har anerkendt gyldigheden af nogle af lovgivningsmyndighedens argumenter, eller fordi lovgivningsmyndigheden ikke har fastholdt alle sine ændringsforslag.

a) Begrænsning af omfanget og intensiteten af den foreslåede aktion

Forslaget om **naturgasforsyningssikkerheden** er et godt eksempel på en debat, hvor Parlamentet fandt, at den foreslåede aktion var for dybtgående, og Kommissionen fastholdt sine argumenter på mange punkter med den begrundelse, at den foreslåede foranstaltning var nødvendig for at overholde traktaten.

I 2002 foreslog Kommissionen en pakke bestående af fire direktiver om olie- og gaslagre, som tog sigte på at sikre forsyningssikkerheden som led i færdiggørelsen af det indre marked for energi⁷⁸. Ifølge forslaget om gasforsyningssikkerheden skal der bl.a. indføres minimumsstandards for forsyningssikkerheden, de forskellige markedsaktørers roller skal defineres, og der skal indføres en solidaritetsmekanisme i tilfælde af store forsyningsvanskeligheder.

Parlamentet fremsatte under sin førstebehandling den 23. september 2003 med henvisning til subsidiariteten seks ændringsforslag, som delvis blev afvist af Kommissionen.⁷⁹ Institutionerne var ikke enige om aktionens præcise rækkevidde (subsidiaritet). For Kommissionen skulle spørgsmålet ses i større sammenhæng, nemlig som led i liberaliseringen af markedet og konkurrencen (direktivet skal sikre funktionsdygtigheden af det indre marked for gas i EU ved at sikre gasforsyningerne), og sikkerhedsforanstaltningerne skal være forenelige med de krav, der stilles til et konkurrenceorienteret indre marked. Der må derfor fastsættes standarder. For Parlamentet skaber denne metode forvirring mellem de forskellige spørgsmål og fører til en uacceptabel "hastig EU-liste over målsætninger" for standarder for sikkerhedsforsyningen. Kommissionen afviste dette argument.

Der blev imidlertid indgået en aftale om særlige mål, der skal indføres i direktivet. I det foreslåede direktivs artikel 4 fastsættes udtrykkeligt antallet af leveringsdage, som medlemsstaterne skal garantere "uafbrydelige kunder" under normale vejrforhold, usædvanligt lave temperaturer eller i de kolde vintre, der statistisk indtræffer hvert 50. år. Parlamentet foreslog, at alle specifikationer blev erstattet af en forpligtelse for medlemsstaterne til at garantere, at leverancerne opretholdes til "kunder, der er sårbare under hensyn til deres forhold i medlemsstaten". Kommissionen anerkendte rigtigheden af argumentet og erklærede sig rede til at revidere forslaget i overensstemmelse dermed.

Måske ikke overraskende kan den mest restriktive fortolkning af subsidiaritet og proportionalitet findes i forbindelse med nye kompetenceområder, der ligger tæt på den nationale suverænitetens hårde kerne. Blandt disse er **strafferet**⁸⁰. Et af hovedmålene for EU er at oprette et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I dette perspektiv er den fulde anvendelse af princippet om gensidig

⁷⁸ KOM(2002) 488 af 11. september 2002.

⁷⁹ Kommissionens meddelelse af 17. oktober 2003 SP(2003)3410/2.

⁸⁰ Et andet eksempel på, at Kommissionen og nogle medlemsstater har forskellige holdninger, se forslaget til forordning om persistente organiske miljøgifte, KOM(2003) 333 af 12. juni 2003.

anerkendelse inden for strafferetten og især med hensyn til de endelige afgørelser i strafferetssager særlig vigtig (på grund af antallet af grænseoverskridende sager).

Det krævede ifølge sagens natur en stor indsats at nå dette mål. Mistilliden mellem retsmyndighederne er forholdsvis stor på grund af forskellene i de retssikkerhedsgarantier, der gives i medlemsstaterne⁸¹. På grund af at strafferetten var et meget følsomt område, lagde Kommissionen særlig vægt på subsidiariteten og proportionaliteten, da den udarbejdede sit forslag til foranstaltninger (intensive samråd, offentliggørelse af en grøn bog⁸² og en udvidet konsekvensanalyse).

Der blev undersøgt forskellige muligheder med hensyn til indførelsen af fælles retssikkerhedsgarantier: Ingen ændringer i politikken; et vidtrækkende forslag; og et forslag begrænset til de grundlæggende garantier i første omgang med en forpligtelse til at dække de øvrige områder senere. Den sidste løsning viste sig at være den bedste. Derefter blev forskellige instrumenter undersøgt: fælles holdning, konvention og rammeafgørelse, jf. EU-traktatens artikel 34. En rammeafgørelse viste sig at være det bedste instrument til opnåelse af konkrete resultater på kortest mulig tid, samtidig med at Tammerfors-konklusionerne overholdtes. Blandt de andre fordele var en eventuel forelæggelse for domstolen, en forholdsvis enkel gennemførelsesprocedure, og at Kommissionen havde mulighed for fortsat at overvåge og opfølge gennemførelsen i national lovgivning.

Kommissionen konkluderede på grundlag af disse resultater, at en rammeafgørelse med minimumsstandards for retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU var en betingelse for gensidig anerkendelse.

Europa-Parlamentet reagerede positivt på forslaget⁸³, men nogle medlemsstater delte ikke denne holdning og bestred, at der var behov for en sådan foranstaltning. De mener, at det må forblive et spørgsmål inden for den nationale kompetence, hvorledes strafferetsproceduren er tilrettelagt, og at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er tilstrækkelig med hensyn til ”fælles minimumsstandards”. Det blev ligeledes anført, at fastsættelsen af fælles minimumsstandards på EU-plan kunne føre til en sænkning af standarderne, fordi nogle medlemsstater kunne benytte lejligheden til at forringe deres lovgivning.

⁸¹ De største problemer er: Adgang til retshjælp og repræsentation både før og under en retssag; adgang til tolkning og oversættelse; underretningen af mistænkte og tiltalte om deres rettigheder; beskyttelsen af særligt udsatte grupper og konsulær bistand til udenlandske anholdte.

⁸² Kommissionens grøn bog om retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU, KOM (2003) 75 af 19.2.2003.

⁸³ Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender støttede i en betænkning af 21. oktober 2003 helt tanken om en rammeafgørelse. Parlamentsmedlemmerne fremsatte et par henstillinger med henblik på at gøre Kommissionens forslag mere detaljeret, hvoraf Kommissionen anså nogle for at være i modstrid med subsidiaritetsprincippet (F.eks. henstillingen om afsoningsforholdene).

b) Et ønske om bredere og mere intensive aktioner

EU's bestræbelser til **beskyttelse af fodgængere** er et eksempel på situationer, hvor Parlamentet argumenterede for mere omfattende handling⁸⁴. På grund af det store antal fodgængere og cyklister, der er ofre for trafikulykker, besluttede Kommissionen i 2001 at tage skridt til at forbedre beskyttelsen af de såkaldt bløde trafikanter ved at foreslå en gradvis indførelse af en mere sikkerhedsfremmende udformning af frontstrukturen på biler. Kommissionen fik klare tilsagn fra europæiske, japanske og koreanske bilfabrikanter om, at de ville ændre bilernes frontpartier for at mindske skaderne på fodgængerne ved sammenstød. Kommissionen forelagde i juli 2001 Europa-Parlamentet og Rådet disse tilsagn og overlod det til disse institutioner at afgøre, om tilsagnene skulle accepteres, eller om der skulle foreslås en lovgivning baseret på deres indhold⁸⁵.

Europa-Parlamentet fandt i sin betænkning af 13. juni 2002, at EU ikke burde overdrage sine lovgivningsbeføjelser til tredjepart, når borgernes beskyttelse var på spil. Men der var også andre grunde til, at de frivillige aftaler, som bilindustrien havde tilsluttet sig, blev betragtet som utilstrækkelige. Da bilindustriens tilsagn hovedsagelig vedrørte fremstillingen af personbiler, der omfattes af ordningen for EF-typegodkendelse, så skulle tilsagnene også omfattes af denne ordning. Desuden er harmoniserede regler nødvendige på dette område ikke blot for at sikre varers fri bevægelighed, men også af hensyn til konkurrencen mellem fabrikkerne. Derfor anmodede Europa-Parlamentet og Rådet Kommissionen om at fremsætte forslag til lovgivning med henblik på at afprøve bilernes frontpartier⁸⁶. Kommissionen foreslog derefter et rammedirektiv, der senere skulle suppleres med et Kommissionens direktiv, hvori der fastsættes detaljerede afprøvningskrav⁸⁷. Direktivet blev vedtaget den 4. november 2003.

Forslaget om at ændre **fusionsforordningen** er et godt eksempel på en sag, hvor der ifølge Parlamentet gives for mange beføjelser til medlemsstaterne, men hvor Kommissionen fastholdt sin argumentation på de fleste punkter, fordi Parlamentets ændringsforslag kunne skabe uligevægt til fordel for Unionen.

Siden 1990 har fusionerne været kontrolleret efter et "one-stop shop"-princip gældende for hele EU. Med fusionsforordningen⁸⁸ skal virksomhederne således ikke længere have godkendt fusioner med fællesskabsdimension hos talrige forskellige nationale myndigheder, og alle fusioner behandles ens.

På grundlag af de sidste 12 års erfaringer besluttede Kommissionen imidlertid at omarbejde fusionsforordningen og besluttede derfor ved udgangen af 2002 at fremlægge et forslag⁸⁹, der skulle fordele fusionssagerne optimalt mellem

⁸⁴ Blandt andre referencesager, se forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om offentlig foderstof- og fødevarekontrol, KOM(2003)52 af 5. februar 2003.

⁸⁵ KOM(2001) 389, vedtaget den 11. juli 2001.

⁸⁶ Se Rådets konklusioner på dets 2389. møde den 26. november 2001 og Europa-Parlamentets beslutning af 13. juni 2002.

⁸⁷ KOM (2003) 67 af 19. februar 2003.

⁸⁸ Rådets forordning (EØF) 4064/89 af 21. december 1989, EFT L 395 af 30. december 1989.

⁸⁹ Forslag til Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser. KOM (2002) 711 af 11. december 2002.

Kommissionen og de nationale myndigheder. Kommissionen fandt i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, at dette mål bedst kunne nås ved et strømlinjet system med henvisningsprocedurer, uden at kriteriet om omsætningsloftet, der gjaldt for tildelingen af fusionssagerne, ændredes. Det nye system skal således baseres på en øget anvendelse af en forbedret udgave af fusionsforordningens henvisningsprocedure og brug deraf på stadiet før anmeldelsen. De anmeldende parter skal på grund af deres større kendskab til sagsforholdene have en eksklusiv initiativret på dette stadium af proceduren. Med andre skal virksomheder, der ønsker at fusionere, før de anmelder en fusion på nationalt plan, have mulighed for at anmode om, at sagen henvises til Europa-Kommissionen.

Europa-Parlamentet har i sin udtalelse fra 9. oktober 2003 foreslået et antal ændringer, der hovedsagelig tog sigte på at indføre strengere krav for henvisning af fusioner med fællesskabsdimension til medlemsstaterne, samtidig med at ordningen for henvisninger til Kommissionen af nationale fusioner med grænseoverskridende virkning forenkledes.

Kommissionen har afvist disse ændringsforslag, fordi den generelle ordning for omfordeling af sager mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, som Europa-Parlamentet har foreslået, vil få overvægt til fordel for henvisninger til Kommissionen og dermed vise sig at være til skade for subsidiaritetsprincippet. Rådet endelige afgørelse er berammet til udgangen af 2003.

4. 4. KONKLUSIONER

Bedre lovgivning i 2003

Der har været udfoldet store bestræbelser i EU for at gøre lovgivningen bedre og lettere tilgængelig. I slutningen af 2002 og begyndelsen af 2003 har Kommissionens bestræbelser hovedsagelig været koncentreret om de enkelte elementer i dens handlingsplan om "bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer", mens den sideløbende hermed har indgået en interinstitutionel aftale med Europa-Parlamentet og Rådet, der danner grundlag for en generel strategi for bedre lovgivning. Begge processer er blevet fuldført med godt resultat. EU har nu en samlet politik til at sikre et tydeligt, opdateret og effektivt lovkorpus, der i sidste ende kommer borgere og samfundsaktører til gode.

Årene 2003 og 2004 er imidlertid en overgangsperiode med hensyn til gennemførelsen af de fleste aktioner, og derfor kan der i nærværende beretning kun gøres rede for de foreløbige erfaringer. Samlet set har denne indledende fase i gennemførelsen ikke afsløret behov for nogen større ændringer i Kommissionens retningslinjer, og de øvrige institutioner, medlemsstaterne og andre berørte parter synes at dele denne opfattelse.

- Der er gjort tilfredsstillende fremskridt med Kommissionens initiativer vedrørende **konsekvensanalyse**, inddragelse og udnyttelse af **ekspertise** og **offentlige høringer**. Kommissionen er tilfreds med den kvalitet, der præger de konsekvensanalyser, der er foretaget i 2003, men konstaterer også, at der har været vanskeligheder med at sikre en pålidelig planlægning og gennemførelse af konsekvensanalyserne. Standarder vedrørende offentliggørelse af høringer på en

indgangsportal, tidsfrister for svar og anerkendelse af resultaterne er blevet anvendt korrekt i næste samtlige tilfælde. Trods det ekstra arbejde, som disse nye forpligtelser kræver, steg antallet af høringer. Kommissionen har dog påvist visse svagheder i gennemførelsen af disse aktioner, som der nødvendigvis må gøres noget ved.

- Med hensyn til **valget af instrumenter** for at sikre opfyldelse af traktatens mål og for at gennemføre Fællesskabets politikker, konstaterer Kommissionen med tilfredshed, at der i den interinstitutionelle aftale om bedre lovgivning fastsættes klare rammer for samregulering og selvregulering. Kommissionen håber, at dette vil lette anvendelsen af dem i fremtiden. Desuden ser Kommissionen frem til, at der gøres hurtige fremskridt med hensyn til at opstille rammer for regeludstedende organer og udviklingen af trepartskontrakter.
- Det omhyggelige tilsyn med den ambitiøse indsatsplan "**ajourføring og forenkling af fællesskabsretten**" har vist blandede, men ikke utilfredsstillende resultater. Færdiggørelsen af konsolideringsprogrammet og den gradvise ændring af lovgivningskulturen i og uden for Kommissionen er vigtige resultater. Mulighederne for adgang til fællesskabslovgivningen er i færd med at blive forbedret væsentligt. Men der er konstateret svage punkter for så vidt angår gennemførelsen af de aktioner, der tager sigte på at reducere mængden af fællesskabslovgivning (kodifikation og fjernelse af forældet lovgivning).
- Når det gælder **styrket kontrol med inkorporeringen af fællesskabslovgivningen**, har Kommissionen gennemført adskillige af de planlagte aktioner til styrkelse af inkorporeringen i national lovgivning. Den er i færd med at udarbejde nye procedurer, der tager sigte på at fremskynde sagsbehandlingen.
- I forbindelse med mange initiativer til forbedring af lovgivningen konstaterer Kommissionen også betydelige **ressource- og tidsmæssige konsekvenser** – specielt når det gælder konsekvensanalyser og nye standarder for offentlige høringer og udnyttelse af ekspertise.
- Kommissionen hilser med tilfredshed, at de øvrige institutioner erkender, at bedre lovgivning er et **fælles ansvar**, og at der er indgået en interinstitutionel aftale om aktioner, der kræver en samordnet eller fælles indsats. Der bør nu fokuseres på gennemførelsen af denne aftale. Endvidere hilser Kommissionen de bestræbelser velkommen, som **medlemsstaterne** udfolder for at efterkomme Kommissionens og Mandelkern-gruppens henstillinger, selv om der ikke gøres lige store fremskridt overalt.
- Afslutningsvis erkender Kommissionen behovet for at opstille indikatorer og andre metoder for at sikre, at der er tilstrækkelig **dokumentation** til rådighed for at sikre fortsat opfølgning.

Anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i 2003

Samlet set har anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet været tilfredsstillende i 2003. Denne vurdering synes at blive bekræftet af det beskedne antal sager, der er blevet anlagt ved domstolen under påberåbelse af brud på disse

principper, og af det faktum, at der ikke er afsagt nogen domme, der kender EU skyldig i sådanne overtrædelser. Det faktum, at der i 2003 blev fremsat under 400 forslag til lovgivning (halvt så mange som i 1990), også selv om EU har fået betydelig flere forpligtelser, er endnu et indirekte tegn på, at disse principper er blevet nøje overholdt. En gennemgang af indholdet i disse forslag støtter også denne vurdering: forordninger og detaljerede foranstaltninger var i høj grad en undtagelse; når sådanne blev valgt, blev der konsekvent fremført stærke argumenter til fordel herfor.

Den interinstitutionelle dialog i 2003 var af god kvalitet. Denne dialog bidrog til, at der i de fleste tilfælde kunne findes en afbalanceret løsning. Kommissionen har ofte påskønnet værdien af Europa-Parlamentets og Rådets argumenter og har ændret sine forslag i overensstemmelse hermed. Kommissionen har dog ved adskillige anledninger ment, at lovgivningsmagtens ændringsforslag bidrog til at gøre forslagene mere komplicerede, og at de derfor ikke tog tilstrækkeligt hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Kommissionen agter at fortsætte med at holde et vågent øje med hele lovgivningsprocessen, herunder også når Europa-Parlamentet og Rådet når til enighed i forligsfasen.

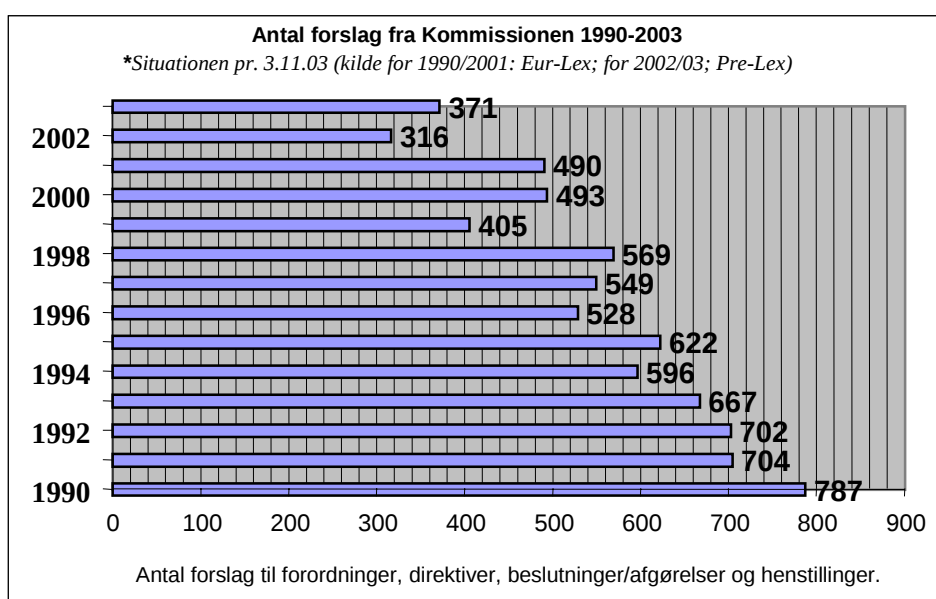
Nærhedsprincippet er i sit inderste væsen et dynamisk begreb. Det gør det muligt at udvide Fællesskabets indsats, dersom omstændighederne gør dette påkrævet, og omvendt at begrænse eller standse indsatsen, såfremt den ikke længere er berettiget. I det forløbne år har der været eksempler på både udvidelse og indskrænkning af indsatsen. Men som Kommissionen erklærede i sit arbejdsprogram for 1997: "Det vil være uacceptabelt, at man under henvisning til principperne om nærhed eller proportionalitet anfægter de resultater, Fællesskabet har nået, eller vende tilbage til den mellemstatslige metode". Det ville gå ud over både demokrati og effektivitet.

Der er brug for årvågenhed fra alle sider. Hvis de rammer for nærhed og proportionalitet, som Det Europæiske Konvent har udtænkt, bliver vedtaget, vil det have den fordel, at denne årvågenhed styrkes, i og med at de nationale parlamenter inddrages heri, dog uden at det af den grund forsinker EU's beslutningstagning drastisk.

Bilag 1 - Lovgivningsvirksomheden i 2003

De samlede tal for 2003 bekræfter den tendens, der har kunnet iagttages siden gennemførelsen af det indre marked: mængden af den årlige lovgivningsvirksomhed er gået mærkbart ned, og holder sig for andet år i træk klart under 400 forslag⁹⁰.

Betragtes lovgivningsvirksomheden i 2003 sektoropdelt, vedrørte en tredjedel EU's forbindelser udadtil (hovedsagelig EU's fælles handelspolitik) og udvidelsen. Næst efter disse sektorer var de mest aktive områder nævnt i faldende rækkefølge: landbrug og fiskeri, sundhed, industri, transport og energi, samt miljø. Produktionen på disse niveauer svarer til de forudgående års resultater.⁹¹



⁹⁰

Tallet for 2003 omfatter forslag, der er vedtaget mellem 1. januar og 3. november.

⁹¹

For at se en udvikling i dette mønster, henvises der til de forudgående årlige beretninger: KOM(1993)545 af 24. november 1993, KOM(1994)533 af 25. november 1994, KOM(1995)580 af 20. november 1995; ØSU(1996)7 af 27. november 1996, KOM(1997)626 af 26. november 1997; KOM(1998)715 af 1. december 1998; KOM(1999)562 af 3. november 1999, KOM(2000)772 af 30. november 2000; KOM(2001)728 af 7. december 2001 og KOM(2002)715 af 11. december 2002.

Bilag 2 - Offentlige høringer i 2003

Offentlige høringer er et uundværligt redskab til forbedring af kvaliteten af forslag til politik og gennemførelse af den pågældende politik (risikoen for misforståelser og modvillige reaktioner – dvs. at en politik ender dårligt - mindskes ved at de berørte parter inddrages på et tidligt tidspunkt). Høringer gør det muligt i højere grad at indkredse behovet for en indsats, forventningerne og hvilke former for aktioner, der skal iværksættes. Alt dette er specielt vigtigt for politikområder, hvor Kommissionen har udstrakte beføjelser, politikområder, der stadig er inde i udformningsfasen, eller politikområder, hvor konstant lovgivningsvirksomhed er nødvendig.

Kommissionen har en lang tradition for omfattende høringer⁹² via forskellige kanaler: grønbøger, hvidbøger, meddelelser, fora (f.eks. Det Europæiske Energi- og Transportforum), workshopper og høringer på internettet⁹³. Kommissionen er også med i forskellige former for institutionaliserede dialoger med de berørte parter på bestemte områder, hvor de mest udbyggede er den sociale dialog.

I 2003 udarbejdede Kommissionen **5 grønbøger og 142 meddelelser**. Kommissionen offentliggjorde desuden **73 rapporter/beretninger** og arrangerede **60 internethøringer** via Kommissionens indgangsportal "Kom til orde i Europa" beregnet til høringer⁹⁴. Desuden arbejder Kommissionen på at oprette et EU-virksomhedspanel (European Business Test Panel – EBTP), som skal bruges til at få at vide, hvad erhvervslivet mener om nye forslag til lovgivning, anvendelsen af de gældende regler og om politikinitiativer (<http://europa.eu.int/yourvoice/ebtp>).

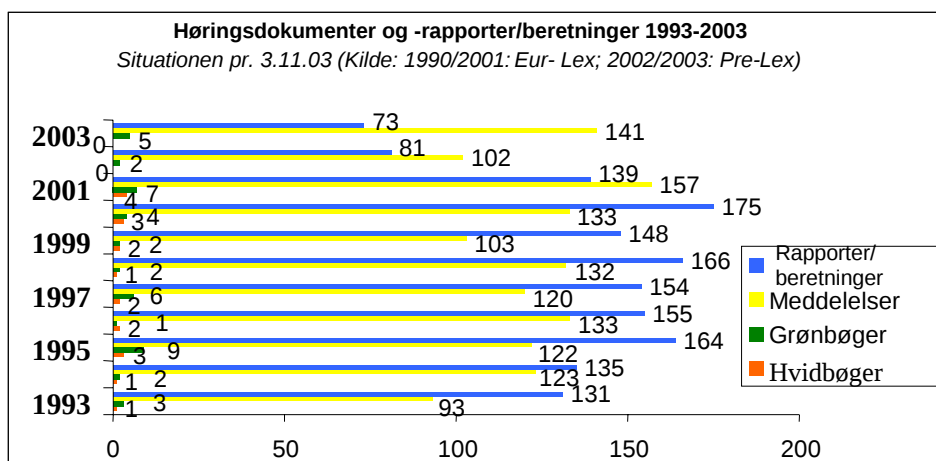
Disse tal viser, at Kommissionen tager sin opgave alvorligt med at tilvejebringe fuld information om sin virksomhed og politikudformning og med at foranstalte høringer. Antallet af grønbøger og især meddelelser er steget markant⁹⁵. Tallene for de seneste ti år taler også deres tydelige sprog: Kommissionen udgav, alle sektorer betragtet under ét, 43 grønbøger, 19 hvidbøger, over 1 350 meddelelser og næsten 1 500 rapporter/beretninger om Fællesskabets aktioner.

⁹² "Høringer" betegner de processer, som Kommissionen benytter i den fase, hvor en politik udformes, med det formål at udløse tilkendegivelser fra berørte parter udenfor, før der træffes afgørelse.

⁹³ Se specielt IPB-initiativet (den interaktive politiske beslutningsproces) (<http://europa.eu.int/yourvoice/ipm>). IPB består af to internetbaserede instrumenter til indsamling af spontane oplysninger fra borgere, forbrugere og virksomheder, om deres daglige problemer i forbindelse med de forskellige EU-politikker. I februar 2003 blev der indført en tilbagemeldingsmekanisme fælles for hele Kommissionen. Tusindvis af tilfælde indsamles årligt og flere generaldirektorater er allerede begyndt at bruge mekanismen for at få input til deres politikudformning.

⁹⁴ Se http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_da.htm.

⁹⁵ Antal meddelelser vedtaget i perioden 1. januar – 3. november: 142 i 2003; 96 i 2002; 125 i 2001; 112 i 2000 og 77 i 1999.



De sektorspecifikke høringer i 2003 viser samlet set det samme mønster som de foregående år. Det største antal høringer drejede sig i faldende rækkefølge om: landbrug, beskæftigelses- og social- og arbejdsmarkedspolitik, eksterne forbindelser, industri, retlige og indre anliggender, transport og energi, miljø, økonomisk politik og informationssamfundet.

Til gengæld ændredes Kommissionens gennemførelse af offentlige høringer væsentligt på det proceduremæssige plan i 2003. I overensstemmelse med forpligtelserne i hvidbogen om nye styreformer i EU har Kommissionen indført **minimumsstandarder ved Kommissionens offentlige høringer**, der kommer til at gælde for alle politikinitiativer⁹⁶. I første omgang er disse standarder blevet anvendt i forbindelse med alle forslag, hvortil der kræves en udvidet konsekvensanalyse.

De vigtigste nyskabelser er følgende: fastsættelse af en minimumsperiode for høringer⁹⁷, forpligtelsen til at redegøre for resultaterne, forpligtelsen til at give ordentlige tilbagemeldinger på de modtagne kommentarer samt oprettelsen af en indgangsportal til offentlige høringer.

På grundlag af en gennemgang af de udvidede konsekvensanalyser afsluttet pr. 3. november 2003 konstaterer Kommissionen, at minimumsstandarderne for offentliggørelse via indgangsportalen, tidsfrister for svar og redegørelse for resultaterne er blevet anvendt korrekt i næsten samtlige tilfælde. Der blev ofte givet længere tid til afgivelse af besvarelser end minimumstandarden. Valget af målgrupper var kun problematisk i meget få tilfælde. Der er dog stadig brug for en særlig indsats for at forbedre tilbagemeldingerne til dem, der har bidraget med høringssvar. I de

⁹⁶ Meddelelse fra Kommissionen - Mod en stærkere hørings- og dialogkultur - generelle principper om minimumsstandarder ved Kommissionens høring af interesserede parter KOM(2002)704 endelig, 11. december 2002. Disse nye standarder blev vedtaget efter omfattende høringer, hvor Kommissionen foregreb de forskellige former for bedste praksis, som den foreslog. Før Kommissionen vedtog denne meddelelse, havde den således indhentet tilkendegivelser fra borgere, interessegrupper, civilsamfundsorganisationer og økonomiske aktører (jf. KOM(2002)277 endelig, 5. juni 2002), redegjort for resultaterne og givet tilbagemeldinger om de modtagne kommentarer.

⁹⁷ Mindst 8 uger til besvarelser i forbindelse med skriftlige høringer og 20 hverdage forud for møder.

fleste tilfælde blev der ikke gjort tilstrækkelig rede for, hvorledes der i forslaget var taget hensyn til kommentarerne eller hvorfor de var blevet kasseret. Svarene fra tjenestegrenene antyder også, at de nye standarder blev anvendt på høringer ud over dem, der er knyttet til en udvidet konsekvensanalyse. I et begrænset antal tilfælde blev forsinkelser i vedtagelsen af et forslag tilskrevet anvendelsen af standarderne. Der kunne ikke påvises nogen årsagssammenhæng mellem indførelsen af de nye standarder og hvor mange indlæg, der blev modtaget, eller hvor repræsentative disse var⁹⁸.

⁹⁸ Mængden af høringsbidrag varierede i stor udstrækning. Fra 30 ved høringer om udpræget tekniske emner til over 6 400 for forslag om miljø- og folkesundhedsspørgsmål, f.eks. forslaget til forordning om registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning af kemiske stoffer (REACH).

Bilag 3 - Konsekvensanalyse

I 2002 vedtog Kommissionen en ny metode til at vurdere virkningerne af alle større kommissionsinitiativer, der ikke blot tager de økonomiske konsekvenser i betragtning, men også tager hensyn til de sociale, arbejdsmarkedsmæssige og miljømæssige konsekvenser af det pågældende forslag⁹⁹. Den består af to hovedetaper: en foreløbig konsekvensanalyse og, for et antal udvalgte forslag af særlig vigtighed, en grundigere analyse, en såkaldt **udvidet konsekvensanalyse**. Den bruges sideløbende med de formelle høringer og giver Europa-Parlamentet og Rådet et solidt grundlag for lovgivningsmæssige drøftelser. På sigt forventes den at gøre EU's politikker bedre og mere sammenhængende.

Den valgte fremgangsmåde bestod i at indføre denne nye procedure gradvis fra og med 2003. I det første år var det Kommissionens plan at anvende proceduren på 17 % af dens prioriterede forslag (jf. liste 1 i Kommissionens arbejds- og lovgivningsprogram for 2004). I 2004 vil omtrent halvdelen af Kommissionens større initiativer blive affattet på grundlag af en udvidet konsekvensanalyse¹⁰⁰.

Målt i antal er det Kommissionens skøn, at omtrent 50 % af de oprindelig planlagte udvidede konsekvensanalyser vil være fuldført ved udgangen af december 2003¹⁰¹. Denne forholdsvis lave gennemførelsesprocent ser ud til at være en del af et generelt problem, der hænger sammen med optimistisk planlægning, mangel på ressourcer og politiske vanskeligheder¹⁰². I et begrænset antal tilfælde anførte Kommissionens tjenestegrene dog, at det var de udvidede konsekvensanalyser, der delvis var skyld i den forsinkede vedtagelse af forslagene. At foretage en udvidet konsekvensanalyse er et krævende arbejde, og tjenestegrene er nødt til at tilpasse sig til den nye procedure.

Ud fra en kvalitativ betragtning har de direkte og indirekte konsekvenser af indførelsen af den nye procedure i vid udstrækning været positive. Først og fremmest er den nye procedure blevet anvendt systematisk. Generaldirektoraterne er gået til opgaven på en konstruktiv måde og har afsat disponible menneskelige og finansielle ressourcer til dette arbejde, ligesom de har samarbejdet aktivt med andre af Kommissionens tjenestegrene. Konsekvensanalyserne har i mange tilfælde lettet

⁹⁹ KOM(2002)276 endelig af 5. juni 2002.

¹⁰⁰ Udtrykt i absolutte tal er forskellen mindre udtalt (43 udvidede konsekvensanalyser planlagt for 2003 mod 46 for 2004). Dette hænger sammen med, at Kommissionen har besluttet at holde sin liste over prioriterede forslag nede på 72 forslag for 2004.

¹⁰¹ De vigtigste forslag baseret på udvidede konsekvensanalyser omfatter bl.a. lovgivning om de fleksible mekanismer i Kyoto-protokollen, gennemgang af sukkerordningen, gennemgang af tobaksordningen, Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet og lovgivning om kemiske stoffer (REACH).

¹⁰² Pr. medio november 2003 var gennemførelsesprocenten for Kommissionens arbejdsplan faktisk stort set den samme for forslag baseret på udvidede konsekvensanalyser som for forslag, der ikke behøver at blive gjort til genstand for en fuldstændig konsekvensanalyse. Det bør desuden bemærkes, at mange udvidede konsekvensanalyser kun er blevet udsat med nogle få måneder med forventet vedtagelse i begyndelsen af 2004.

koordineringen mellem de forskellige tjenestegrene betydeligt, hvilket anerkendes f.eks. i forbindelse med den lovgivning om kemiske stoffer, der er foreslået for nylig. I det hele taget fik de udvidede konsekvensanalyser Kommissionen og dens tjenestegrene til at tænke i større sammenhænge og bidrog markant til, at der kunne findes mere velafvejede løsninger¹⁰³.

På grundlag af denne indkøringsperiode, som dette år har været, ser det ud til, at Kommissionen er nødt til at tage fat på en række begyndervanskeligheder. For det første er tjenestegrenenes kapacitet til at evaluere konsekvenserne uden for deres politikområde naturligvis ofte begrænset. Som en konsekvens heraf beskæftiger de fleste udvidede konsekvensanalyser sig nok angiveligt med alle dimensioner af bæredygtig udvikling, men der er tendens til, at de detaljerede analyser begrænser sig til et enkelt aspekt. Især bliver der ikke gjort nok ud af de miljømæssige og de sociale- og arbejdsmæssige konsekvenser. For det andet bør de udvidede konsekvensanalyser indeholde en grundigere diskussion af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, især når det gælder vurderingen af de respektive fordele ved de forskellige lovgivningsmæssige indfaldsvinkler. For det tredje er der en tendens til, at analyserne fokuserer på et enkelt politikvalg. Alternative politikker bør overvejes mere grundigt. For det fjerde har der hidtil kun i begrænset omfang været sat tal på konsekvenserne, når der da lige ses bort fra den økonomiske side af sagen. Dette skader nogle konsekvensanalyseres troværdighed. For det femte bør der gøres en indsats for at gøre de udvidede konsekvensanalyser lettere tilgængelige for den brede offentlighed.

For at gøre noget ved de kvantitative og kvalitative svagheder, vil Kommissionens Generalsekretariat sammen med andre tjenestegrene med tværgående ansvar fremme en række nye initiativer. De vil fortsætte med at tilbyde råd og vejledning til de operative tjenestegrene, der er ansvarlige for at udarbejde de udvidede konsekvensanalyser og vil ligeledes tilskynde tjenestegrenene til i større omfang at slå deres evalueringskapacitet sammen. De vil lave kvalitetskontrol af konsekvensanalyserne (bl.a. ved at sikre, at de dækker alle dimensioner på en velafvejet måde, og systematisk evaluere alle farbare politikvalg med henblik på at bane vej for politiske afgørelser truffet på veldokumenteret grundlag). Op mod 400 tjenestemænd i Kommissionen vil få tilbudt efteruddannelse i konsekvensanalyse. Desuden vil tjenestemændene blive udstyret med indikatorer og kvantitative værktøjer, som i øjeblikket er ved at blive udviklet af eksterne firmaer, der arbejder på kontrakt for Kommissionens tjenestegrene.

¹⁰³ Formuleringen af f.eks. følgende forslag har været direkte påvirket af den udvidede konsekvensanalyse. Når det gælder lovgivningen om de fleksible mekanismer i Kyoto-protokollen, bidrog konsekvensanalysen til, at der kunne findes en løsning, hvor der var balance mellem de økonomiske og de miljømæssige hensyn. Når det gælder direktivet om illoyal (handels) praksis, blev der efter konsekvensanalysen indføjet en ny alternativ løsning med færre omkostninger for erhvervslivet. Også forslaget om kemiske stoffer (REACH) blev baseret på konsekvensanalysen, således at omkostningerne for erhvervslivet vejes op imod de miljø- og folkesundhedsmæssige mål.

Bilag 4 - Nye retningslinjer for inddragelse og udnyttelse af ekspertise

Det er både vigtigt og vanskeligt at inddrage og udnytte ekspertise ordentligt. Det er helt klart af den største vigtighed, at politiske afgørelser bygger på den nyeste og bedste tilgængelige viden. Men det kan dog lejlighedsvis forekomme, at de spørgsmål, som tages op, de kendsgerninger, som tages i betragtning, og de fortolkninger, som gives, er temmelig kontroversielle. For at sikre troværdigheden, er det derfor specielt vigtigt, dels at påvise, at den indhentede sagkundskab er af ordentlig kvalitet, dels at der er åbenhed om, hvorledes eksperterne er blevet udpeget og udvalgt, samt om, hvorledes resultaterne udnyttes. Inddragelsen og udnyttelsen af ekspertise skal ikke blot være troværdig, men skal frem for alt være effektiv. Da ressourcerne er begrænsede, må foranstaltningerne afpasses efter den foreliggende opgave.

Som bebudet i hvidbogen om nye styreformer i EU og Kommissionens handlingsplan for videnskab og samfund vedtog Kommissionen i december 2002 en meddelelse om principper og retningslinjer, der sammenfatter god praksis i forbindelse med ekspertise¹⁰⁴. Fremme af kvalitet, åbenhed og effektivitet er de principper for god praksis, der gælder, hver gang Kommissionens tjenestegrene indhenter og udnytter rådgivning fra udefra kommende eksperter.

Implementeringen af de nye retningslinjer er indledt på forskellige niveauer. For det første er der taget hensyn til behovet for størst mulig åbenhed i forbindelse med udformningen af den nye standardbegrundelse og rammerne for den udvidede konsekvensanalyse. Hvis Kommissionen har baseret sig på udefra kommende ekspertise ved udarbejdelsen af et forslag, skal den til forslaget knyttede begrundelse indeholde et kort resumé, hvori den anvendte metode beskrives, fortegnelsen over de eksperter, der er blevet hørt, den ekspertudtalelse, der er blevet modtaget, hvorledes der er taget hensyn til udtalelsen, samt i det omfang det er relevant, en angivelse af, hvorledes man kan få adgang til ekspertens/eksperternes rapport/rapporter. Også de udvidede konsekvensanalyser skal indeholde præcise oplysninger om inddragelse og udnyttelse af ekspertise¹⁰⁵.

I tillæg hertil er der indledt initiativer med det formål at udvide og systematisere inddragelsen af ekspertise på specifikke områder¹⁰⁶. Der er oprettet 12

¹⁰⁴ Meddelelse fra Kommissionen om Kommissionens inddragelse og udnyttelse af ekspertise, KOM(2002) 713 endelig, 11. december 2002.

¹⁰⁵ Jf. f.eks. støtteordningen for tobakssektoren (s. 50-54); På vej mod en reform af Den Europæiske Unions sukkerpolitik (s. 37-40); Forslag til ændring af beslutning nr. 169/96/EF om det transeuropæiske transportnet (s. 51); Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktivet om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet, for så vidt angår Kyoto-protokollens projektmekanismer (s. 31); Meddelelse om indvandring, integration og beskæftigelse (s. 16).

¹⁰⁶ I 2003 afgav Den Europæiske Fødevareautoritet over 100 videnskabelige udtalelser om dyresundhed, dyrevelfærd og plantesundhed, hvilket er en opgave, der tidligere blev varetaget af forskellige videnskabelige komitéer i Kommissionen. Der er også iværksat et program til forbedring af den videnskabelige og tekniske rådgivning i forbindelse med Fællesskabets

rådgivningsgrupper med det formål at rådgive Kommissionen om de forskellige emner inden for det sjette F&U rammeprogram. Deres arbejde i 2003 var koncentreret om at revidere og opdatere arbejdsprogrammerne med sigte på den nye udbudsrunde. De nye retningslinjer er også blevet anvendt ved forberedelsen af den såkaldte 3 %-handlingsplan, der blev lanceret af Det Europæiske Råd på dets møde i Barcelona i marts 2002¹⁰⁷. Sidst, men ikke mindst, har Kommissionen gjort mærkbare fremskridt med hensyn til videnskabeligt underbyggede politikker, som var et af de prioriterede områder i rammeprogrammet. Det elektroniske netværk SINAPSE (Scientific INformation for Policy Support in Europe - videnskabelig information til støtte for politikudformning i Europa) er blevet udviklet, og pilotfasen vil blive indledt i begyndelsen af 2004. Dette elektroniske netværk er åbent for alle forskere, videnskabelige organisationer og andre med interesse i videnskab og har følgende tre hovedmålsætninger: at øge udbredelsen og brugen af videnskabelige udtalelser via udviklingen af et elektronisk bibliotek med tilgængelige videnskabelige udtalelser afgivet såvel i som uden for Europa; at gøre Kommissionen i stand til at indhente uformelle videnskabelige udtalelser; og at give det videnskabelige miljø og andre interessenter mulighed for at udsende tidlige advarselssignaler til offentlige myndigheder over hele Europa og at gøre dem mere lydhøre over for videnskabelige problemstillinger.

I og med at Kommissionen opfatter implementeringen af principperne og retningslinjerne som en udviklingsproces, er der gradvis etableret et system til overvågning og justering. Generaldirektoraterne har redegjort for deres erfaringer med implementeringen af retningslinjerne, og der er opbygget et samarbejde på tværs af tjenestegrenene for at samle deres erfaringer med inddragelse og udnyttelse af ekspertise.

fiskeriforvaltning, bl.a. gennem en styrkelse af Fællesskabets samarbejde med medlemsstaterne og videnskabelige institutioner (KOM(2003)625 endelig, 27. februar 2003). Andre initiativer, hvor det har været nødvendigt at gøre særlig brug af udefra kommende ekspertise, omfatter den handlingsplan for rene teknologier, som Generaldirektoratet for Miljø skal fremlægge i december 2003 og forslaget til omarbejdning af Rådets forordning om Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad, KOM(2003)483, 5. august 2003. Målet med handlingsplanen er at øge investeringerne i forskning og teknologisk udvikling til 3 % af EU's BNP inden 2010.

Bilag 5 - Ajourføring og forenkling af fællesskabsretten

Med indsatsplanen "**Ajourføring og forenkling af fællesskabsretten**"¹⁰⁸, der blev vedtaget i februar 2003, iværksatte Kommissionen et ambitiøst program for at sikre, at fællesskabslovgivningen er tydelig, forståelig, ajourført og brugervenlig. Programmet er udtænkt som begyndelsen på en langsigtet proces, og skal efter planen bestå af en intensiv opstartperiode på 2 år inddelt i 3 faser: fase I fra februar til september 2003; fase II fra oktober 2003 til marts 2004; og fase III fra april til december 2004. Kommissionen fremlagde den første rapport om gennemførelsen i oktober 2003¹⁰⁹.

Programmets målsætninger går ud på at forenkle indholdet af fællesskabsretten, at ajourføre den og at reducere fællesskabsrettens omfang (via konsolidering, kodifikation og fjernelse af forældet lovgivning)¹¹⁰, og at ordne fællesskabsretten, så den kommer til at fremstå i en mere pålidelig og brugervenlig form. Det endelige mål for denne indsats er ikke at afskaffe lovgivning, men at erstatte gamle politikindfaldsvinkler med bedre tilpassede og afstemte lovgivningsinstrumenter.

Forenkling af fællesskabsretten er helt klart den største udfordring. Kommissionen har fastlagt nogle prioriteringsindikatorer¹¹¹, der skal bidrage til at finde frem til, hvor det er hensigtsmæssigt og nødvendigt at forenkle, og er i øjeblikket i færd med at screene næsten 20 politikområder med henblik på at kortlægge deres potentiale for efterfølgende forenkling. Ca. 170 direktiver og forordninger er allerede blevet identificeret som bekræftede eller mulige emner for forenkling og gennemgås i øjeblikket aktivt i Kommissionen¹¹². Ved afslutningen på fase I havde Kommissionen vedtaget 18 forslag til forenkling. I løbet af fase II (oktober 2003 til marts 2004) er det Kommissionens plan at vedtage yderligere 23 forslag, der skal føre til forenkling.

Hvad angår *reduktionen af omfanget af gældende fællesskabsret* blev det konsolideringsprogram¹¹³, der blev indledt i 1996, færdiggjort i juni 2003. Over 2 200

¹⁰⁸ KOM(2003) 71 af 11. februar 2003.

¹⁰⁹ I den første foreløbige rapport om gennemførelsen gøres der rede for, hvad der er gennemført i løbet af fase I, og arbejdsprogrammet for fase II skitseres, jf. KOM(2003) 623 og SEK(2003) 1085, 24. oktober 2003.

¹¹⁰ Denne målsætning er i tråd med det mål, som Kommissionens formand satte sig i 2001, gående ud på at reducere omfanget af fællesskabsretten med 25 % før udløbet af hans embedsperiode.

¹¹¹ I overensstemmelse med det flerårige program til fremme af initiativ og iværksætterånd, som Rådet vedtog den 20. december 2000 (EFT L 333 af 29. december 2000, s. 84), påtænker Kommissionen at foretage en yderligere undersøgelse for at gøre disse indikatorer mere konsekvente og bedre.

¹¹² Kommissionen har opfordret medlemsstaterne og andre berørte parter til at screene fællesskabsretten og angive, hvor det er nødvendigt at forenkle. Taskforcen for bedre lovgivning, som er et uafhængigt organ nedsat af den britiske regering, har bebudet, at den agter at forelægge forslag i 2004 om områder inden for fællesskabslovgivningen, der trænger til forenkling.

¹¹³ Konsolideringen består i en redaktionel sammenskrivning, uden for enhver form for lovgivningsmæssig procedure, af de opsplittede dele af lovgivningen om et specifikt emne (med andre ord bliver basisretsakten og efterfølgende ændringer hertil samlet i en enkelt

familier af retsakter¹¹⁴ er blevet konsolideret og er tilgængelige online via Eur-Lex. Det skal lige siges, at dette arbejde er blevet gennemført på flersproget basis, og at antallet af officielle sprog efter udvidelsen vil stige fra 11 til 20.

Det endnu mere krævende kodifikationsprogram¹¹⁵, der blev iværksat i november 2001, er nu oppe på fulde omdrejninger og forventes, trods ganske store vanskeligheder, at være fuldt gennemført senest udgangen af 2005 som planlagt. I løbet af fase I vedtog Kommissionen 7 kodificerede kommissionsretsakter og 15 forslag til kodificerede retsakter, der skal vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet. I løbet af fase II er det Kommissionens plan at vedtage eller foreslå ca. 150 kodifikationer.

For så vidt angår ajourføringen af gældende fællesskabsret, er den øgede indsats for at fjerne forældede retsakter, ved enten formelt at ophæve dem eller ved som alternativ hertil at udstede en "forældelseserklæring", begyndt at give konkrete resultater, selv om der har været forsinkelser. Arbejdet i fase I forventes i den nærmeste fremtid at resultere i, at 30 forældede retsakter bortfalder. Yderligere ca. 600 er ved at blive gennemgået og vil for en dels vedkommende kunne fjernes i løbet af fase II.

Initiativet til at *forbedre tilrettelæggelsen og præsentationen af fællesskabsretten* skrider frem. En mere brugervenlig adgang til fællesskabsretten vil være på plads inden udgangen af 2003. Derefter vil indsatsen rette sig imod en tilpasning af præsentationen af fællesskabsretten, så den i højere grad fokuserer på aktuelt gældende afledte retsakter, som finder generel anvendelse (via Celex og Eur-Lex).

For at indfri sit løfte om en *åben* proces forelægger Kommissionen rapporter om gennemførelsen efter afslutningen af hver af ovennævnte tre faser inklusive en resultattavle, som viser, hvor langt man er nået med kodifikation, ophævelser og forældelseserklæringer.

Resultaterne af den første fase i gennemførelsen af indsatsplanen er blandede, men ikke utilfredsstillende. Færdiggørelsen af konsolideringsprogrammet vil i den sidste ende være til stor gavn for borgere og samfundsaktører. Et andet vigtigt resultat er, at en række forskellige tjenestegrene gradvist har involveret sig i bestræbelserne på at forenkle lovgivningen, hvilket må tages som et udtryk for, at hele lovgivningskulturen er under forandring. De svage punkter angår især de planlagte aktioner på kort og mellemlang sigt for at reducere omfanget af fællesskabslovgivningen (kodifikation og fjernelse af forældet lovgivning). Kommissionen konstaterer dog med tilfredshed, at den proces, der blev indledt i februar 2003, ser ud til at være kommet godt fra start og forventes at fortsætte med at skabe resultater til gavn for borgerne og andre brugere af fællesskabslovgivningen.

retsakt). Denne tydeliggørelse medfører ikke, at der vedtages et nyt instrument, og konsolideringen har således ingen formel retsvirkning.

¹¹⁴ En familie er en helhed bestående af basisretsakterne og de hertil hørende ændrede retsakter.

¹¹⁵ Kodifikationen indebærer vedtagelsen af en ny retsakt, som integrerer og ophæver de retsakter, der omfattes af en konsolidering (basisretsakt(er) + ændringsretsakt(er)) uden at der foretages indholdsmæssige ændringer. Kodifikationen kunne også defineres som formel eller officiel konsolidering.

Bilag 6 - Kvaliteten af lovgivningens affattelse

På regeringskonferencen i 1997 blev det besluttet at knytte en erklæring som bilag til Amsterdam-traktaten, hvori Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen opfordres til efter fælles aftale at fastlægge vejledende retningslinjer med henblik på at forbedre kvaliteten af EF-lovgivningens affattelse.

De tre institutioner, der er involveret i lovgivningsprocessen, vedtog den 22. december 1998 den interinstitutionelle overenskomst om fælles retningslinjer for EF-lovgivningens affattelse¹¹⁶. De satte sig som mål at træffe følgende foranstaltninger: udarbejdelse af en fælles praktisk vejledning til brug for de personer, som arbejder med affattelsen af lovtekster; tilrettelæggelse af de interne procedurer; oprettelse af redaktionsenheder; uddannelse i affattelse af tekster af juridisk karakter; udvikling af it-værktøjer til støtte for affattelsen; samarbejde mellem de tjenestegrene, der er ansvarlige for kvaliteten af affattelsen i henholdsvis Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, og samarbejde med medlemsstaterne.

Den *fælles praktiske vejledning* blev udarbejdet i 2000 og blev i lyset af erfaringerne hermed revideret i 2002. Den vil om kort tid blive gjort tilgængelig for publikum på Eur-Lex (portalen til EF-lovgivningen på internetstedet Europa). Med hensyn til *tilrettelæggelsen af de interne procedurer*, giver den interne høring af tjenestegrenene mulighed for at forbedre kvaliteten af affattelsen, mens tekstudkastene stadig foreligger i en meget foreløbig form. Nu kommer juristlingvisterne med forslag til affattelsen på dette stadium, og disse forslag indgår i udtalelsen fra Den Juridiske Tjeneste (1 100 udkast behandlet i 2002 og 1 750 i de første 11 måneder af 2003). Løftet om at oprette *redaktionsenheder* er også blevet indfriet. De tjenestegrene i Kommissionen, der i stor udstrækning beskæftiger sig med lovgivning, har nu deres egne lovtekniske enheder, hvori ekspertisen i affattelse af lovtekster er centraliseret. Alle generaldirektorater har lovtekniske koordinatore, hvis opgaver består i at overvåge kvaliteten af de lovgivningsmæssige forslag og udkast til lovtekster, som de udarbejder. Juristlingvisterne har siden 2001 givet uddannelse i affattelsen af *tekster af juridisk karakter* til de af Kommissionens generaldirektorater, som oftest er involveret i lovgivningsprocessen. Som næste skridt er det planen, at der skal tilbydes mere avancerede kurser, der fokuserer på de konkrete tekster, som tjenestegrenene udarbejder.

Desuden er *samarbejdet mellem juristlingvisterne i de tre institutioner*, der deltager i lovgivningsprocessen, i færd med at blive styrket. Et yderligere incitament til den form for kontakter er behovet for at affatte gældende fællesskabsret på kandidatlandenes sprog. Der er også ved at blive knyttet tættere forbindelser til de relevante tjenestegrene hos andre aktører, bl.a. Den Europæiske Centralbank og Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer.

¹¹⁶

EFT C 73 af 17.3.1999, s.1.

Endelig er *samarbejdet med medlemsstaterne* blevet forstærket via en række seminarer om lovteknisk kvalitet tilrettelagt for tjenestemænd fra Kommissionen og medlemsstaterne, der deltager i lovgivningsprocessen.