

III

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 510. PLENARFORSAMLING DEN 16. OG 17. SEPTEMBER 2015

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Bedre regulering for bedre resultater — En EU-dagsorden

(COM(2015) 215 final)

(2016/C 013/28)

Ordfører: Bernd DITTMANN

Kommissionen besluttede den 1. juni 2015 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Bedre regulering for bedre resultater — En EU-dagsorden«

[COM(2015) 215 final].

Det forberedende arbejde henvistes til underudvalget »Bedre regulering«, der blev indsat i henhold til forretningsordenens artikel 19, og som vedtog sin udtalelse den 2. september 2015 med enstemmighed.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 510. plenarforsamling den 16.—17. september 2015, mødet den 16. september 2015, følgende udtalelse med 174 stemmer for, 3 imod og 9 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Bedre, mere intelligent regulering er en fælles opgave for alle EU-institutioner og medlemsstaterne, hvor styrkelsen af EU-reguleringens kvalitet til gavn for borgere, virksomheder, forbrugere og arbejdstagere udgør det prioriterede mål. Bedre regulering står dog ikke i stedet for politiske beslutninger. Bedre regulering er en proces, der løbende arbejdes videre på. Der er allerede opnået en del i den kontekst, men der er stadig et forbedringspotentiale.

1.2. EØSU har i lang tid beskæftiget sig med emnet bedre regulering, hvilket kan ses i oversigten over de vigtigste udtalelser om bedre regulering⁽¹⁾. Udvalget påtager sig således et særligt ansvar for understøttelsen og accepten af EU-lovgivning og bedre regulering i civilsamfundet.

1.3. EØSU fastslår, at der ikke er taget tilstrækkeligt hensyn til udvalget i forbindelse med dagsordenen for bedre regulering set i lyset af den rolle og funktion, der er tildelt udvalget i EU-traktaterne og samarbejdsaftalerne med Kommissionen og Europa-Parlamentet. Udvalget opfordrer til, at EU's rådgivende organer inddrages i den interinstitutionelle aftale (IIA).

1.4. EØSU går ind for en vidtgående inddragelse af interessenter via høringer i hele livscyklussen for en politisk foranstaltning og henviser i den forbindelse til EØSU's udtalelse om evaluering af høringsretningslinjerne. Udvalget ønsker at understrege, at det anser det rigtige valg af målgruppe og hensyntagen til interessenternes repræsentativitet for at være væsentlige aspekter ved bedre regulering, der kan forbedres.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. Ved udvælgelsen af eksperter til Udvalget for Forskriftskontrol, REFIT-plattformen og alle øvrige organer, til høringer, workshops og andre situationer skal der efter EØSU's opfattelse sikres den størst mulige uafhængighed, upartiskhed og gennemsigtighed.

1.6. EØSU opfordrer til, at selv- og samregulering inddrages i den interinstitutionelle aftale og overvejes på lige fod med lovgivningsmæssige foranstaltninger ved løsningen af politiske problemstillinger.

1.7. EØSU opfordrer til kun at anvende uformelle treparts møder i tilfælde af særlige nødsituationer og vedtage størstedelen af lovgivningen i henhold til den normale lovgivningsprocedure.

1.8. EØSU opfordrer til, at Kommissionen øger sit fokus på manglerne ved medlemsstaternes implementering og gennemførelse af EU-lovgivning og opfordrer til, at der anvendes forordninger frem for direktiver.

2. Dagsordenen for bedre regulering — en generel vurdering

2.1. EØSU er overbevist om, at foranstaltninger og instrumenter inden for bedre regulering bør bidrage til en styrkelse af EU-retsakernes kvalitet og effektivitet og skabelsen af enkle, forståelige og konsistente regler. Resultatet heraf bliver en bedre gennemførelse af målene i EU-traktaterne og især et stærkere og mere gennemført indre marked i EU samt en merværdi for borgerne, virksomhederne, forbrugerne og arbejdstagerne i Europa.

2.2. Europa udgør et fælles retligt område, der skal sikre gode, pålidelige juridiske rammer, der kan gennemføres. Konceptet for bedre regulering, hvis fokus både skal være rettet mod ex ante-foranstaltninger på EU-niveau og en konsekvent implementering og gennemførelse af EU-lovgivning i medlemsstaterne, og som inddrager foranstaltninger til bedre regulering i hele en retsaks samlede livscyklus⁽²⁾, bliver et værdifuldt bidrag til den europæiske integration og for borgerne, hvis der ikke alene indføres nye teknokratiske procedurer og instrumenter, men alle EU-institutioner og -medlemsstater også yder en indsats for at skabe en kultur for bedre regulering.

2.3. Kommissionen præsenterer sin meddelelse og de tilhørende dokumenter som en ny start. Forslagene må uden tvivl betegnes som ambitiøse. Udvalget bemærker dog også, at bedre regulering ikke er et nyt område. Det har været diskuteret i mange år og undergår en videreudvikling. De forbedringer, der er sket på området, har bidraget til, at EU-lovgivningen grundlæggende har en høj kvalitet, hvilket er til gavn for borgerne, virksomhederne, forbrugerne og arbejdstagerne i Europa. EØSU mener, at mekanismerne og de etablerede procedurer på EU-niveau fungerer godt sammenlignet med de nationale lovgivere eller set i et internationalt perspektiv, hvilket sikrer en regulering af høj kvalitet⁽³⁾. Der er dog stadig et forbedringspotentiale, hvilket vil fremgå af denne udtalelse. EØSU anerkender dog, at der allerede er sket meget og opnået en del ved hjælp af bedre regulering.

2.4. EØSU understreger på baggrund af den tiltagende kritik af konceptet for bedre regulering, at spørgsmålet efter udvalgets opfattelse ikke går på »mere« eller »mindre« regulering i EU eller en deregulering af specifikke politiske områder eller en underminering af andre prioriterede områder og dermed en anfægtelse af de værdier, EU står for, nemlig social sikring, miljøbeskyttelse og grundlæggende rettigheder⁽⁴⁾. Bedre regulering fungerer helt overordnet som hjælpemiddel til sikring af en effektiv gennemførelse af politiske mål med udgangspunkt i et evidensbaseret grundlag i lyset af førnævnte værdier uden at begrænse miljørettigheder, forbrugerrettigheder og sociale standarder eller forårsage en kompetenceforskydning institutionerne imellem som følge af oprettelsen af organer. Bedre regulering kan og må ikke stå i stedet for politiske beslutninger.

⁽²⁾ Livscyklusen omfatter i den henseende iværksættelsen af et initiativ hos Kommissionen lige fra forberedelses- over udkastfasen, Kommissionens godkendelse af projektet, lovgivningsproceduren, retsaktens ikrafttrædelse, medlemsstaternes gennemførelse og anvendelse, Kommissionens evaluering, kontrol inden for rammerne af REFIT-programmet og i givet fald opdateringen, revisionen, ophævelsen og en ny version af et tiltag.

⁽³⁾ *European Court of Auditors Report 2010: Commission's system represents EU and international best practice in terms of its transparency and its comprehensiveness.*

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5. EØSU spiller en aktiv rolle i forbindelse med den demokratiske udformning og gennemførelse af EU-lovgivningen. EØSU har i årevis beskæftiget sig indgående med emnet bedre regulering, og udvalget har udarbejdet en række udtalelser med konkrete anbefalinger til konceptets videreudvikling. Der findes en oversigt over disse anbefalinger ⁽⁵⁾. Denne oversigt skal bruges som incitament til og idégrundlag for den fortsatte styrkelse af dagsordenen for bedre regulering. Det viser, at EØSU har et særligt ansvar i forbindelse med understøttelsen og accepten af målene for bedre regulering i civilsamfundet. Udvalget er i dag fortsat indstillet på at bidrage til en gennemsigtig, demokratisk og konsistent bedre regulering.

2.6. EØSU beklager, at Kommissionens meddelelse og den samlede pakke for bedre regulering ikke tager behørigt højde for den rolle, funktion og repræsentativitet, EØSU har fået tildelt i traktaterne, og at der dermed ligger et uudnyttet potentiale gemt i medlemmernes ekspertise og sagkundskab og i forhold til EØSU's opgaver. EØSU er udelukkende blevet inddraget i den aktuelle dagsorden for bedre regulering inden for rammerne af REFIT-plattformen (ex post-område). Denne inddragelse afspejler ikke i tilstrækkelig grad udvalgets opgaver og ansvar inden for styrkelse af institutionernes demokratiske legitimitet og effektivitet.

2.7. EØSU anmoder derfor om at blive inddraget i dagsordenen for bedre regulering på passende vis. Denne udtalelse indeholder forslag til, hvordan og hvor EØSU bør inddrages.

3. Interinstitutionel aftale — På vej mod en fælles kultur for bedre regulering

3.1. Kommissionens meddelelse drejer sig bl.a. om de planlagte foranstaltninger inden for rammerne af IIA. EØSU mener, at forslaget om en IIA udgør et af kerneelementerne i dagsordenen for bedre regulering. Kommissionen skal støttes i den vedvarende videreudvikling af målene for bedre regulering under inddragelse af hele civilsamfundet. Dette kræver dog især støtte fra de lovgivende organer, nemlig Rådet og Europa-Parlamentet. Forslaget om en IIA er ambitiøst, og det vil kun kunne gennemføres, hvis alle institutioner entydigt tilslutter sig målene for og indholdet i bedre regulering, og forslagene i IIA finder anvendelse på en konsekvent måde i henhold til EU-traktaterne. Det ville være et stort tilbageskridt, hvis forhandlingerne mislykkes — også set i lyset af IIA-forpligtelserne fra 2003.

3.2. Selv om Europa-Parlamentet har anerkendt EØSU's rolle og betydning ⁽⁶⁾, bliver EØSU og Regionsudvalget, eller den rolle og funktion i aftalen de har fået tildelt i henhold til traktaterne, ikke nævnt noget sted i IIA. Dette kan ikke accepteres.

3.3. Under forudsætning af at EØSU høres rettidigt af Kommissionen, er udvalget rede til at støtte EU-institutionernes foranstaltninger til bedre regulering, udvikle nye idéer, tage udførligt stilling til planlagte tiltag inden for rammerne af sine kompetencer, sikre tiltagens høje kvalitet, og i givet fald følge op på EU-initiativer eller fungere som testorgan for planlagte initiativer.

3.4. EØSU opfordrer derfor til, at de to rådgivende EU-institutioner inddrages i IIA i forbindelse med de foranstaltninger til bedre regulering, de har fået betroet i EU-traktaterne og samarbejdsaftalerne med Kommissionen og Europa-Parlamentet.

3.5. Det konkrete materielle indhold i IIA vil blive vurderet i en initiativudtalelse efter Rådets og Europa-Parlamentets godkendelse.

4. Vurdering af meddelelsen om dagsordenen for en bedre regulering

4.1. Ændring af arbejdsmåden på europæisk plan

4.1.1. Kommissionens mål med den nye interne struktur og udformningen af foranstaltninger forbundet med de politiske retningslinjer, oprettelsen af et konsistent arbejdsprogram på EU-niveau og den styrkede interaktion med institutionerne er bedre regulering og bedre resultater.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Betænkning om programmet for målrettet og effektiv regulering (REFIT): Status og udsigter for fremtiden (2014/2150 (INI); ordfører: Sylvia Yvonne Kaufmann i nr. 19.

4.1.2. EØSU glæder sig over, at Kommissionen indgår i en struktureret udveksling om det årlige arbejdsprogram og den flerårige programmering med Rådet og Europa-Parlamentet og hører EØSU inden offentliggørelsen af det årlige arbejdsprogram, hvilket er i overensstemmelse med samarbejdsaftalen. Udvekslingen bør finde sted fordelt over hele programmeringscyklussen og sikre synergieffekter gennem en regelmæssig dialog mellem EØSU, Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet ved at kunne overvåge arbejdsprogrammets foranstaltninger på målrettet vis — også efter godkendelsen heraf — og forbedre det generelle samarbejde. EØSU opfordrer til en planlægning af nye initiativer og prioriteter, der skal ses i lyset af, og som tager højde for eksisterende strategier og integrationsplaner (herunder Europa 2020-strategien, det årlige vækstprogram og det europæiske semester/landespecifikke anbefalinger) og indeholder detaljeret information om, hvordan de planlagte foranstaltninger indlejres i de eksisterende strategier og afspejler målene heri. Herved undgår man, at bestemte politiske områder og mål vægtes enten højere eller lavere end eksisterende strategier.

4.2. *Bedre høring, mere åbenhed og gennemsigtighed*

4.2.1. Kommissionen har planer om at inddrage interesserede parter under hele en politisk foranstaltnings livscyklus gennem høringer. Der skal finde en høring sted af de interesserede parter i forbindelse med køreplaner, konsekvensvurderinger i den indledende fase, retsakter som vedtaget af kommissærkollegiet, ex post-evalueringer og kvalitetskontroller samt udkast til delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Derudover skal begrundelserne for retsakterne styrkes.

4.2.2. EØSU glæder sig generelt over målet om en større gennemsigtighed og en øget inddragelse af interesserede parter i forbindelse med hele en retsaktions livscyklus. EØSU har hele vejen igennem fremhævet, hvor vigtig en intens høring af alle berørte kredse er ⁽⁷⁾, idet en omfattende høring af interesserede parter kan bidrage til reguleringens kvalitet og egnethed, således at der kan sikres en balance mellem opnåelsen af de politiske mål på den ene side og en administrativ forenkling på den anden side. En bedre høring vil øge bevidstheden og på den måde forbedre anvendelsen ⁽⁸⁾.

4.2.3. EØSU fremlagde først i juli 2015 i en udtalelse om evalueringen af høringerne af interesserede parter ⁽⁹⁾ forslag til forbedrede muligheder for høring af interesserede parter. Inden for rammerne af nærværende udtalelse henvises der til hele denne udtalelse. EØSU anerkender for så vidt, at retningslinjerne samlet set indeholder en række gode målsætninger for gennemførelse af høringer af høj kvalitet. Førnævnte udtalelse viser dog tydeligt, at der stadigvæk findes en del (også aktuelle) tilfælde, hvor de nye retningslinjer ikke finder konsekvent anvendelse hos Kommissionens kompetente tjenestegrene. EØSU kræver derfor, at det i Kommissionen skal være obligatorisk at anvende retningslinjerne som kvalitetsstandarder for høringer af interesserede parter.

4.2.4. En hensigtsmæssig fastlæggelse af målgruppen for høringen er afgørende for at indhente de nødvendige oplysninger. EØSU kunne, inden for rammerne af sine kompetencer og i konstruktivt samarbejde med de berørte organisationer og Kommissionen, hjælpe med identifikationen af repræsentative organisationer i de fastlagte målgrupper ⁽¹⁰⁾. De styrkede høringsmekanismer for interesserede parter betyder, at EØSU finder det nødvendigt at sikre gennemsigtighed ved udvælgelsen af eksperter i organer, ved konferencer, workshopper osv. På samme måde skal der tages større hensyn til de interesserede parters repræsentativitet, og der skal finde en kvalitativ og kvantitativ vægtnings sted i forbindelse med resultatevalueringen — alt efter hvorvidt en reaktion stammer fra en enkeltperson eller en repræsentativ organisation i civilsamfundet. Tilbagemeldinger fra en organisation bør således vægtes forholdsvis højere.

4.2.5. Der er ofte problemer med spørgsmålenes kvalitet (ofte suggestive), udvælgelsen heraf og Kommissionens feedbackmekanismer ⁽¹¹⁾. EØSU har fremlagt en række omfattende forslag på området til afhjælpning af disse problemer ⁽¹²⁾. I forbindelse med udarbejdelsen af spørgeskemaer til høringer kunne EØSU således påvirke spørgsmålene ved at byde ind med spørgsmål eller jævnlige inddrages som »testorgan« for at kontrollere spørgsmålenes relevans. Kontrol og overvågning af høringer og oprettelsen af et tilsynsorgan ved EØSU ⁽¹³⁾ ville i passende omfang kunne bidrage til en styrkelse af høringeres kvalitet.

⁽⁷⁾ EUT C 48 af 15.2.2011, s. 48.

⁽⁸⁾ EØSU's udtalelse om Evaluering af Kommissionens høring af interessenter (EUT C 383 af 17.11.2015, s. 57).

⁽⁹⁾ Se fodnote 8.

⁽¹⁰⁾ Se fodnote 8.

⁽¹¹⁾ Se fodnote 8.

⁽¹²⁾ Se fodnote 8.

⁽¹³⁾ Se fodnote 8.

4.2.6. Det er også vigtigt, at høringsfristerne er passende. Fristerne skal på den ene side forhindre en unødigt forlængelse af reguleringsprocessen. På den anden side kan høringsfrister på fire, otte eller 12 uger være for korte til at kunne indsamle hensigtsmæssige tilbagemeldinger i tilfælde af til dels komplekse eller meget tekniske initiativer. En struktureret og løbende opdateret høringsplanlægning (i Kommissionens køreplaner) og bekendtgørelsen af målene heri, herunder en pålidelig tidsangivelse, kan hjælpe interesserede parter med at forberede deres deltagelse.

4.2.7. EØSU opfordrer i forbindelse med den øgede gennemsigtighed og klarhed for de interesserede parter til, at det sikres, at Kommissionens centrale websted for høringer⁽¹⁴⁾ omfatter alle EU-institutionernes samt europæiske agenturers og underliggende organers igangværende høringer⁽¹⁵⁾ samt alle høringer vedrørende delegerede og gennemførelsesretsakter på en ensartet og overskuelig måde, og at kendskabet til disse høringer udbygges i hele Europa gennem en omfattende kommunikationsstrategi.

4.2.8. Udvalget glæder sig navnlig over høringen vedrørende delegerede retsakter (artikel 290 i TEUF) og gennemførelsesretsakter (artikel 291 i TEUF). Der har ofte lydt en begrundet kritik af den manglende gennemsigtighed, åbenbare juridiske usikkerhed og utilstrækkelige politiske kontrol forbundet med systemet for den forrige høring vedrørende administrative retsakter⁽¹⁶⁾. EØSU opfordrer endvidere til, at der indføres et selvstændigt register for delegerede retsakter svarende til komitologiregistret. Anvendelsen af delegerede og gennemførelsesretsakter skal begrænses kraftigt og være genstand for en særlig begrundelse. Basisretsakten skal konsekvent fungere som udgangspunkt for foranstaltningerne på det underliggende niveau. Der må ikke finde en underminering af de politiske beslutninger sted i forbindelse med de delegerede retsakter og gennemførelsesretsakterne.

4.2.9. Derudover skal det sikres, at høringerne eller indholdet i de delegerede retsakter og gennemførelsesretsakterne ikke overlapper med høringerne vedrørende EU-agenturernes retningslinjer eller indholdet heri.

4.2.10. Principielt skal der skelnes mellem høring af arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med EU-traktaternes (artikel 154 og 155 i TEUF) procedure for den sociale dialog, og offentlige høringer af alle interessenter fra civilsamfundet som omhandlet i EU-traktatens artikel 11, stk. 3. Disse høringer har hver især en specifik funktion og forskellig legitimitet.

4.2.11. Beskrivelserne i værktøjskassen for bedre regulering henviser godt nok til, at høringerne af arbejdsmarkedets parter ikke er underlagt minimumsstandarderne for høringer og dermed retningslinjerne for offentlige høringer. EØSU fremhæver dog udtrykkeligt, at nærværende meddelelse under ingen omstændigheder må bruges som påskud for at underlægge høringerne af de europæiske arbejdsmarkedsparter eller forhandlingsresultaterne heraf en ex ante- eller ex post-kontrol gennem offentlige høringer. Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde⁽¹⁷⁾ anfører den sociale dialog som en planlagt og specifik proces, der skal respekteres. I den forbindelse kan offentlige høringer ikke stå i stedet for høringer af arbejdsmarkedets parter⁽¹⁸⁾. Gennemførelsen af resultaterne af aftaler mellem arbejdsmarkedets parter skal sikres i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 155 i TEUF⁽¹⁹⁾.

4.3. *Bedre værktøjer, bedre løsninger*

4.3.1. Kommissionen vil fremover anvende de nye integrerede retningslinjer for bedre regulering⁽²⁰⁾ i forbindelse med nye foranstaltninger, forpligter sig til også at overveje lovgivningsuafhængige muligheder, herunder sam- og selvregulering, lægger særligt fokus på princippet »tænk småt først«, SMV-testen og mikrovirksomheders eventuelle fritagelse fra specifikke EU-mål.

4.3.2. EØSU glæder sig over, at retningslinjerne for bedre regulering er blevet præciseret, revideret og i en konsolideret version er blevet suppleret med en mere omfattende værktøjskasse. EØSU mener, at disse instrumenter i høj grad kan bidrage til en bedre regulering og støtte Kommissionens medarbejdere. Deres konsekvente anvendelse kan sikres gennem den ensartede fremstilling i et dokument. Generalsekretariatet bør sikre, at alle Kommissionens tjenestegrene anvender disse instrumenter.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_da.htm

⁽¹⁵⁾ Navnlig f.eks. de europæiske tilsynsmyndigheder EIOPA, ESMA, EBA.

⁽¹⁶⁾ EØSU's udtalelse om Delegerede retsakter (se side 145 i denne EUT).

⁽¹⁷⁾ Artikel 154, stk. 2 og 3, i TEUF.

⁽¹⁸⁾ Betænkningen fra Europa-Parlamentets Retsudvalg om programmet for målrettet og effektiv regulering (REFIT): Status og udsigter for fremtiden (2014/2150 (INI)), nr. 10, indeholder samme målsætning.

⁽¹⁹⁾ Negativt eksempel: Hairdressing agreement.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3. Kommissionen understreger, at retningslinjerne for bedre regulering vedrørende konkurrenceevne og bæredygtig udvikling i EU, fortsat skal prioriteres i forbindelse med alle Kommissionens arbejdsområder⁽²¹⁾. EU-aktiviteterne skal således gennemføres i et afbalanceret forhold mellem EU's overordnede mål og styrkelse af konkurrenceevnen. EØSU kræver på sin side, at alle lovgivnings- og ikkelovgivningsmæssige forslag undergår en effektiv og konsekvent kontrol i henhold til målene i EU-traktatens artikel 3, og at der regelmæssigt bliver gennemført et »konkurrenceevnetjek«.

4.3.4. EØSU har hele vejen igennem opfordret til mere gennemsigtige procedurer og en afbalanceret, omfattende og konsekvent hensyntagen til økonomiske, sociale, økologiske og forbrugerrelaterede aspekter⁽²²⁾. Målet er, at der ved hver *konsekvensvurdering* konsekvent ses på disse. EØSU ville i lyset af sine kompetencer kunne bidrage til en afbalanceret vurdering af disse instrumenter og procedurer.

4.3.5. Som udgangspunkt bør lovgivningen være udformet, således at den kan finde anvendelse på alle virksomheder på en ligestillet måde. EØSU glæder sig over Kommissionens nye tilsagn, navnlig hvad angår princippet »tænk småt først« og inddragelsen af SMV-interesser (herunder mikrovirksomheders interesser).

4.3.6. Der hersker enighed om, at der er brug for en regulering gennem love for virksomheder i alle størrelsesordener, men at disse love ofte skaber problemer for små virksomheder, især mikrovirksomheder i forbindelse med etableringen og virksomhedsledelsen. EØSU henviser til, at der ikke bør gælde en generel fritagelse for mikrovirksomheder. Derimod bør lovforslagene i højere grad tage hensyn til det enkelte tilfælde som opstillet i en grundig konsekvensvurdering⁽²³⁾. I den henseende skal mikrovirksomhedernes interesser respekteres, og arbejdstageres og forbrugeres rettigheder må ikke begrænses.

4.3.7. EØSU glæder sig over, at udvalget for konsekvensanalyse er blevet erstattet af et udvalg for forskriftskontrol, og opfordrer i den forbindelse til sikring af en så høj gennemsigtighed, upartiskhed og uafhængighed som muligt blandt eksperterne. Det er et skridt i den rigtige retning at inddrage eksterne eksperter. Dette kan på den ene side sikre, at organet i højere grad agerer upartisk, og på den anden side betyder opgaveområdet udvidelse til evalueringer og kvalitetskontroller sandsynligvis en højere sammenhæng og synergi mellem konsekvensanalyserne. Målet skal dog fortsat være at oprette et fælles uafhængigt konsekvensvurderingsorgan, der arbejder for alle EU-organer og hører de etablerede rådgivende institutioner, EØSU og Regionsudvalget. Dette uafhængige organ bør gøre brug af eksterne eksperter, have en eksternt formand og kontrollere Kommissionens forslag⁽²⁴⁾. Kommissionen bør præcisere, at den har et mål om et uafhængigt, eksternt organ, og at den nuværende sammensætning blot skal ses som endnu et skridt på vejen. Dette kan sikre gennemsigtigheden og den faglige ekspertise og forhindre en interesserestret EU-regulering.

4.3.8. EØSU har i undersøgelser⁽²⁵⁾ og udtalelser⁽²⁶⁾ henvist til betydningen af selv- og samregulering og det særegne herved som »horisontal subsidiaritet«⁽²⁷⁾. IIA for bedre regulering fra 2003 indeholdt et selvstændigt kapitel på området. EØSU mener, at selvregulering og/eller samregulering i visse tilfælde kan være en effektiv eller supplerende forebyggende fremgangsmåde, som er nyttig i lovgivningsarbejdet, hvis denne er passende udformet som led i en samlet lovramme, som er tydelig, godt udformet og forankret i principperne om gennemsigtighed, uafhængighed, effektivitet og ansvarlighed m. fl.⁽²⁸⁾.

4.3.9. Der skal opbygges større gennemsigtighed gennem anvendelsen af foranstaltninger til bedre regulering, navnlig i forhold til den voldsomt stigende brug af uformelle trepartsmøder⁽²⁹⁾. Dette kan opnås ved at offentliggøre resultaterne fra de enkelte trepartsmøder og trepartsmøderesultaterne inden Rådets og Europa-Parlamentets godkendelse. Det erkendes, at lovgivningsprocessen samlet set skal accelereres gennem brugen af trepartsmøder. Dette fører dog til selve kerneproblemet ved den aktuelle reguleringspraksis, nemlig at medlemsstaterne i Rådet ofte opretter de såkaldte forhandlingspakker mellem forskellige retsakter for at organisere flertal til de enkelte direktiver. Dette sker alt for ofte på en ugenomsigtig måde og under tidspres, uden at der i tilstrækkelig grad bliver inddraget eksperter fra medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og Kommissionen, og uden at konsekvenserne af de centrale komponenter i disse forhandlingspakker bliver tilstrækkeligt vurderet. Dette har konsekvenser for reguleringskvaliteten og gennemsigtigheden.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, nr. 3.1.

⁽²²⁾ EUT C 230 af 14.7.2015, s. 66.

⁽²³⁾ EUT C 327 af 12.11.2013, s. 33.

⁽²⁴⁾ Se fodnote 23.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ EUT C 291 af 4.9.2015, s. 29.

⁽²⁷⁾ Se fodnote 23.

⁽²⁸⁾ EUT C 230 af 14.7.2015, s. 66, punkt 5.10.

⁽²⁹⁾ Dette vedrørte 80 % af reguleringen i løbet af Europa-Parlamentets seneste valgperiode.

4.3.10. Det skal derfor inden for rammerne af proceduren for bedre regulering sikres, at de uformelle treparts møder begrænses til særlige nødstilfælde, og at den absolutte størstedel af reguleringen finder sted inden for normale lovgivningsprocesser. En fuld demokratisk legitimitet og deltagelse kræver netop dette.

4.4. *Styrkelse af ex post-evalueringen, REFIT-programmet og REFIT-plattformen*

4.4.1. Kommissionen foreslår endvidere i højere grad at fokusere på evaluering, at gennemføre vurderinger af retsakter i hele »livscyklusken«, at udarbejde et mere målrettet REFIT-program, at indlejre dette i arbejdsprogrammet og gennemføre kvalitetskontroller. Gennemførelsen af retsakter skal forbedres, og der skal oprettes en REFIT-plattform, som også EØSU bliver medlem af.

4.4.2. EØSU glæder sig over Kommissionens forslag om at fokusere på evalueringer og inddrage andre EU-organer og civilsamfundet i processen. Ex post-evalueringer, som sammenholder de erklærede mål med de konstaterede resultater, udgør vigtige analyseinstrumenter, navnlig i lyset af det faktum, at konklusionerne ifølge princippet om en retsakts livscyklus direkte vil kunne udnyttes i en mulig konsekvensvurdering til revision af en retsakt. EØSU glæder sig over inddragelsen af repræsentanter fra det organiserede civilsamfund, virksomheds- og arbejdstagerrepræsentanter samt forbrugere, som retsakterne netop ofte henvender sig til, i denne proces gennem målrettede og offentlige høringer. EØSU henviser dog til, at evalueringsprocessen først bør påbegyndes efter et passende tidsrum efter retsaktens gennemførelse for at kunne indsamle og vurdere relevante data og oplysninger om retsaktens konsekvenser ⁽³⁰⁾.

4.4.3. Det er af afgørende betydning, at EØSU inddrages i processen. I henhold til samarbejdsaftalerne med Kommissionen og Europa-Parlamentet skal EØSU for så vidt inddrages. Dette vil endvidere kunne sikre synergieffekter i samarbejdet med Europa-Parlamentet. Den præsenterede livscyklusmodel for en retsakt ville sikre, at EØSU's input bliver taget i betragtning tidligt i processen. EØSU kunne om nødvendigt gennemføre egne vurderinger, præsentere resultaterne i REFIT-plattformen på linje med andre interesserede parter, medlemsstaterne og Kommissionen og derved styrke sit samarbejde med institutionerne og komme med inspiration til REFIT-programmet. EØSU kunne yde endnu et bidrag til programlægningen, hvis REFIT-programmet inddrages i Kommissionens kommende årlige arbejdsprogrammer.

4.4.4. EØSU glæder sig over Kommissionens bestræbelser på at forbedre REFIT-programmets procedurer og instrumenter. I den henseende henviser EØSU til tidligere udtalelser ⁽³¹⁾.

4.4.5. Det er praksis, at Kommissionen ophæver bestemte forældede retsakter. Dette bør fortsætte. EØSU støtter generelt gennemførelsen af kvalitetskontroller ⁽³²⁾. Kommissionen bør præsentere og offentliggøre alle gennemførte, igangværende og planlagte kvalitetskontroller på en gennemsigtig måde på et websted.

4.4.6. EØSU glæder sig udtrykkeligt over oprettelsen af en REFIT-plattform med EØSU's deltagelse. Plattformen skal indsamle og analysere forslag til administrativ forenkling, der er forbundet med EU-lovgivningen og gennemførelsen og anvendelsen heraf i medlemsstaterne. EØSU opfordrer til en afbalanceret sammensætning af gruppen af interesserede parter, idet platformens succes afhænger heraf. EØSU er repræsenteret i gruppen af interesserede parter ved en højtstående ekspert. Kommissionen bør dog præcisere, hvordan EØSU's og Regionsudvalgets repræsentative mandat står i forhold til REFIT-plattformen. Der skal tages højde for EØSU's og Regionsudvalgets særlige institutionelle rolle sammenlignet med andre interesserede parter. EØSU glæder sig generelt over medlemsstaternes deltagelse i organet, idet dette giver mulighed for en løbende udveksling med medlemsstaternes repræsentanter. Europa-Parlamentet skal jævnlige underrettes om REFIT-plattformens arbejde og have mulighed for at deltage i platformens årlige møde.

⁽³⁰⁾ Se fodnote 22.

⁽³¹⁾ Se fodnote 22.

⁽³²⁾ Se fodnote 23.

4.4.7. EØSU mener, at en af de største svagheder ved den europæiske dagsorden for bedre regulering er den utilstrækkelige inddragelse af medlemsstaterne. Dette medfører ikke alene problemer for medlemsstaterne, men også for EU. Derfor er det ikke så mærkeligt, at medlemsstaterne gennemfører EU-lovgivningen på en tøvende, forsinket eller forkert måde — hvis overhovedet — som følge af manglende omhyggelige og evidensbaserede gennemførelsesforanstaltninger og -planer og foranstaltninger til effektiv gennemførelse.

4.4.8. EØSU finder det beklageligt, at Kommissionens meddelelse ikke tager hensyn hertil og ikke kommer med forslag til, hvordan dette kan afhjælpes. Dette har medført, at der i 2013 stadig måtte indledes 1 300 sager mod medlemsstater, der havde overtrådt traktaten. I den forbindelse bliver der i øjeblikket indledt færre sager om overtrædelse af traktaten som følge af forsinket gennemførelse (ultimo 2013 var der 390 sager under behandling). Størstedelen af traktatovertrædelserne (62 % af sagerne) vedrørte — som også i 2012 — den manglende overholdelse af EU-lovgivningen inden for miljø, afgifter, trafik og indre marked samt tjenesteydelser ⁽³³⁾.

4.4.9. En mulighed ville være Kommissionens øgede fokus på offentlig information på området, for i sidste ende var det medlemsstaternes regeringer, der ikke sikrede gennemførelsen — eller gjorde dette forkert eller for sent — selvom de havde godkendt loven i Rådet. Medlemsstaterne bærer ansvaret for den generelt mangelfulde gennemførelse af EU-lovgivningen, som hvert år bliver konstateret i rapporter om EU-retten anvendelse. Kommissionen bør endvidere sikre en systematisk kontrol af, hvilke foranstaltninger der kræves for helt grundlæggende at kunne ændre på den nuværende situation, og tage højde for EØSU's tidligere forslag ⁽³⁴⁾.

4.4.10. I de tilfælde, hvor der er brug for regulering, bør det fra sag til sag og alt afhængigt af indhold og baggrund afgøres, hvorvidt det er mest hensigtsmæssigt med direktiver eller forordninger. Der skal navnlig i højere grad anvendes forordninger i stedet for direktiver ⁽³⁵⁾ for eksempelvis at undgå differentierede gennemførelsesforanstaltninger eller overregulering ⁽³⁶⁾. Dette ville sikre en større juridisk klarhed og sikkerhed.

4.4.11. Implementeringen og gennemførelsen af EU-lovgivningen udgør vigtige indikatorer for den senere evaluering, der bør udføres af de pågældende regeringer. Kommissionens forpligtelse til at udarbejde »gennemførelsesplaner« for vigtige direktiver ⁽³⁷⁾, der skal lette gennemførelsen i medlemsstaterne gennem Kommissionens støtteforanstaltninger, er velkomne komponenter i den nye pakke for bedre regulering. Dette omfatter muligheden for, at Kommissionen kan anmode medlemsstaterne om at fremlægge forklarende dokumenter vedrørende den nationale gennemførelsesstrategi og gennemføre en overensstemmelseskontrol i to trin. EØSU mener, at dette absolut er et skridt i den rigtige retning. Praksis skal vise, hvor godt disse foranstaltninger kommer til at fungere.

Bruxelles, den 16. september 2015.

Henri MALOSSE
Formand for
Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽³³⁾ 31. årsberetning om kontrol med gennemførelsen af EU-retten (COM(2014) 612).

⁽³⁴⁾ Se fodnote 22.

⁽³⁵⁾ Sammenlignet med valgperioden 2000-2004, hvor der stadig var flere direktiver end forordninger (155 forordninger mod 191 direktiver), er tendensen for brugen af forordninger i den seneste valgperiode (2010-2014) gået betydeligt i retning af forordninger (383) i stedet for direktiver (136).

⁽³⁶⁾ EØSU er ved at lægge sidste hånd på en undersøgelse, der behandler dette emne indgående.

⁽³⁷⁾ Better Regulation Guidelines (SWD(2015) 111 final), kapitel IV (kun på engelsk): http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

BILAG

Følgende tekst fra EØSU's udtalelse blev forkastet til fordel for et ændringsforslag vedtaget af forsamlingen:

Punkt 4.3.10

EØSU anerkender derfor initiativet møntet på at gennemføre en konsekvensvurdering af Rådets og Europa-Parlamentets relevante ændringsforslag (hvilket allerede indgik som et element i IIA fra 2003), fordi dette kan være med til at styrke reguleringskvaliteten i betydelig grad. EØSU beklager på samme tid, at Kommissionens meddelelse ikke tager tilstrækkeligt højde for denne problematik. Det skål derfor inden for rammerne af proceduren for bedre regulering sikres, at de uformelle trepartsmøder begrænses til særlige nødstilfælde, og at den absolutte størstedel af reguleringen finder sted inden for normale lovgivningsprocesser. En fuld demokratisk legitimitet og deltagelse kræver netop dette.

Afstemningsresultat: 106 stemmer for, 59 imod og 19 hverken for eller imod.
