

Yttrande från Regionkommittén om "Förenkling av unionens instrument"

(2003/C 73/18)

BAKGRUND

Presidiets beslut av den 14 maj 2002 att enligt artikel 265.5 i EG-fördraget ge utskottet för konstitutionella frågor och EU:s styrelseformer i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Slutsatserna från Europeiska rådet i Laeken den 14–15 december 2001, och särskilt Laekenförklaringen om unionens framtid.

Vitboken om styrelseformerna i EU av den 25 juli 2001 (KOM(2001) 428 slutlig).

Europeiska kommissionens meddelande "Styrelseformerna i EU: Bättre lagstiftning" (KOM(2002) 275 slutlig).

Europeiska kommissionens meddelande "Handlingsplan för en bättre och enklare lagstiftning" (KOM(2002) 278 slutlig).

Europeiska kommissionens rapport "Bättre lagstiftning 2001" (KOM(2001) 728 slutlig).

Europeiska kommissionens meddelande "Konsekvensanalys" (KOM(2002) 276 slutlig).

Europeiska kommissionens meddelande "Samrådsdokument: Mot en bättre struktur för samråd och dialog. Förslag till allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter" (KOM(2002) 277 slutlig).

Mandelkern-gruppens rekommendationer.

Generalsekretariatets bidrag till det europeiska konventet CONV 50/02 och CONV 162/02.

Regionkommitténs bidrag till Europeiska konventet antaget den 4 juli 2002 (CdR 127/2002 fin).

Regionkommitténs tidigare yttranden om genomförandet av EU-lagstiftningen (CdR 51/1999 fin) ⁽¹⁾, subsidiaritetsprincipen (CdR 302/98 fin) ⁽²⁾ och Europeiska kommissionens rapporter "Bättre lagstiftning 1998 och 1999" (CdR 50/1999 fin och CdR 18/2000 fin) ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

Regionkommitténs yttrande av den 13 mars 2001 om "Vitboken om styrelseformerna i EU" (CdR 103/2001 fin) ⁽⁵⁾.

Det yttrande från Regionkommittén (CdR 121/2002 rév.) som den 4 oktober 2002 antogs enhälligt av utskottet för konstitutionella frågor och EU:s styrelseformer (föredragande: Massimo Guarischi (I-PPE), ledamot av regionfullmäktige i Lombardiet).

Mot bakgrund av ovanstående antog Regionkommittén vid sin 47:e plenarsession den 20 och 21 november 2002 (sammanträdet den 21 november) följande yttrande.

⁽¹⁾ EGT C 374, 23.12.1999, s. 25.

⁽²⁾ EGT C 198, 14.7.1999, s. 73.

⁽³⁾ EGT C 374, 23.12.1999, s. 11.

⁽⁴⁾ EGT C 226, 8.8.2000, s. 60.

⁽⁵⁾ EGT C 192, 12.8.2002, s. 24.

1. Regionkommitténs synpunkter

1.1. Förenklingen som ett instrument för en relevant EU-lagstiftning byggd på kvalitet

1.1.1. Kommissionen föreslår att man antar mekanismer för förenkling och rationalisering, såsom samreglering, självreglering, frivilligt samarbete och uppföljning av lagstiftningen. Vi är positiva till att dessa mekanismer bygger på principen om lagstiftningens kvalitet. Om denna kvalitetsprincip sanktionerades skulle den ge möjlighet att väcka talan i EG-domstolen i enlighet med artikel 230 i EG-fördraget (eller, när detta inte går, i enlighet med artikel 232), i syfte att stärka den demokratiska metod som ligger till grund för förenklingen.

1.1.2. I fråga om kontrollfasen har kommissionen med rätta tagit upp frågan om "kommittéförfarandena", som inte bara komplicerar och bromsar beslutsprocesserna utan även kritiseras för att inte vara tillräckligt öppna och befinna sig alltför långt ifrån de lokala förhållandena och därmed de slutanvändare som förenklingen framför allt är avsedd för. När det gäller att se över formerna för kontroll av kommissionens åtgärder, föreslår vi att de institutionella rådgivande organen får större utrymme.

1.1.3. Införandet i det framtida konstituerande fördraget av en definition av den lagstiftande och den verkställande makten samt fördelningen av befogenheter till de olika institutionerna skulle innebära en utgångspunkt och nya möjligheter till förenkling och förbättring av lagstiftningen. Det skulle också skapa bättre förutsättningar för tillämpningen av subsidiaritets-, proportionalitets- och närhetsprinciperna.

1.1.4. I arbetet med förenkling och förbättring av lagstiftningen uppstår inom konventet oundvikligen frågan om översyn av EU:s institutionella struktur, även med tanke på utvidgningen. Denna kan ge tillfälle att förbättra institutionsstrukturen och gemenskapslagstiftningen och anpassa dem till den utveckling som skett.

1.2. Samrådsförfarandet

1.2.1. Det är positivt att kommissionen framhåller⁽¹⁾ att "genomförandet av de gemensamma politiska insatserna (...) också (bör) decentraliseras så mycket som möjligt", att den nämner "riktlinjer för hur man bättre ska kunna ta hänsyn till mångfalden av olika lokala situationer" och erkänner att det finns en "brist på närhet" i EU-bestämmelserna. Korrekt tillämpning av subsidiaritetsprincipen och uppvärdering av Regionkommitténs särskilda funktion som institutionellt rådgivande organ är den enda möjligheten att uppfylla dessa krav, som kommissionen uttryckligen erkänner.

1.2.2. I utformningen och bedömningen av förenklingsinsatser bör subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna kontinuerligt användas som kriterier och vara vägledande för de val som görs. Ett exempel på detta är den förenkling som pågår när det gäller gemenskapens strukturfonder⁽¹⁾, som får viktiga effekter på regional och lokal nivå. Både när det gäller övervakningskommittén och programplaneringen (programkomplement) lämnar tillämpningen av subsidiaritetsprincipen övrigt att önska i fråga om den gemensamma förvaltningen av dessa gemenskapsprogram (partnerskap). Kommissionens behov av att ge medlemsstaterna entydiga och definitiva riktlinjer för programförvaltningen har inte tillgodosetts, och inte heller medlemsstaternas behov av att välja bästa möjliga metoder för att genomföra åtgärderna.

1.2.3. Om kommissionen har för avsikt att systematisera och stärka samrådsmetoden som en viktig del i sitt arbete med att förenkla och förbättra kvaliteten på lagstiftningen, bör man först och främst stärka Regionkommitténs roll. Kommissionen bör i sina dokument göra klart vilka initiativ den tänker ta för att uppvärdera de rådgivande EU-organens roll, och inleda dessa initiativ i tillräckligt god tid för att förenklingsåtgärderna skall kunna genomföras. I detta yttrande framför ReK för sin del konkreta och precisa önskemål.

1.2.4. Ett förtydligande vore även på sin plats när det gäller kommissionens meddelande om en bättre struktur för samråd och dialog⁽²⁾. I detta uppmanas Regionkommittén att på grundval av samarbetsprotokollet organisera samråd med regionala och lokala myndigheter på kommissionens vägnar, parallellt med kommissionens egna samråd med dessa myndigheter. I yttrandet tas detta ämne upp på ett beslutsamt sätt och framförs principen att ReK inte enbart skall vara ett stöd i organisationen av samrådet utan också den samtalspartner som kommissionen skall hänvisa till.

1.3. Analys utan förändringar i fördragstexten

1.3.1. Det finns gemenskapspolitiska områden som är särskilt lämpliga för förenkling, också bortsett från de förslag som kan komma att antas av konventet och därmed återfinnas i det nya konstituerande fördraget.

På vissa gemenskapsområden har gemenskapsakter under nästan 50 år följt på varandra och ackumulerats i så hög grad att de flesta berörda aktörer i dag inser att det behövs "avregleringar" med utgångspunkt i kodifiering, omarbetning och konsolidering, för att återfå en tillräckligt hög rättssäkerhet. Aktörer och berörda parter använder sig ofta av icke-officiella konsoliderade versioner som fungerar i praktiken

⁽¹⁾ KOM(2002) 247 slutlig.

⁽²⁾ KOM(2002) 277 slutlig.

men som innebär ett "demokratiskt underskott". Kommissionen borde i detta hänseende åta sig att ta konkreta initiativ i linje med sina förslag i ovannämnda dokument, som vi stöder.

2. Regionkommitténs rekommendationer

2.1. Regionkommittén betonar behovet av att förenkla fördragen och unionens besluts- och lagstiftningsförfaranden, framförallt för att göra dem mer effektiva och för att genom öppenhet föra EU-medborgarna närmare institutionerna.

2.2. För att inte de rättsliga instrumenten skall bli för många, något som skulle kunna skada öppenheten och skapa rättslig osäkerhet, föreslår Regionkommittén att man samordnar rättsakterna inom första och tredje pelarna med varandra och också grundar unionens institutionella uppbyggnad på en tydlig uppdelning av befogenheterna.

2.3. Kommittén anser att det behövs en klar distinktion mellan de lagstiftande och verkställande rättsakterna där de förstnämnda endast omfattar en grundläggande lagstiftning som sedan specificeras i form av tekniska genomförandebestämmelser där subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen beaktas.

2.4. Regionkommittén förespråkar en tydlig rättslig hierarki för att lösa frågan om samordnade förfaranden och för att uppnå en tydlig distinktion mellan lagstiftande och verkställande åtgärder. I det konstituerande fördraget bör de lagstiftande och verkställande funktionerna definieras med uppgift om vilka institutioner som skall utöva befogenheterna i fråga.

2.5. Regionkommittén betonar emellertid kravet på att mer systematiskt använda sig av direktiven som lagstiftningsinstrument eftersom dessa mer motsvarar andan i subsidiaritetsprincipen, särskilt vad gäller tillämpningen inom politikområden där behörigheten delas, samt av ramlagstiftningen, eftersom denna garanterar den flexibilitet som medlemsstaten behöver för att mot bakgrund av proportionalitetsprincipen beakta de lokala och regionala särdragen.

2.6. ReK hoppas att tendensen till en allmän tillämpning av kvalificerad majoritet inom rådet befasts.

2.7. ReK anser att det behövs en förenkling och en förbättring av gemenskapens regelverk, framför allt om man i denna process skall värna om kvaliteten i rättsakterna och inte enbart styras av kvantitetskrav.

2.8. Kommittén anser att kvaliteten på lagstiftningen i hög grad är beroende av ett föregående samråd (Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén som institutionell länk mellan regionala och lokala och ekonomiska och sociala förhållanden), liksom av en rad verktyg som den öppna samordningsmetoden, självreglering och samreglering, vilka skall infogas i det konstituerande fördraget vid sidan av de rättsakter som redan är i bruk endast inom Europeiska unionens behörighetsområden.

2.9. Vi ställer oss inte bakom kommissionens förslag om möjlighet till ett självständigt beslut utan godkännande av parlamentet och rådet när det gäller att dra tillbaka gamla lagförslag där det ännu inte har varit möjligt att avsluta den institutionella process som föreskrivs i fördragen, såvida inte det slutgiltiga målet är att påskynda det europeiska lagstiftningsförfarandet. Tidsfristbestämmelserna för översyn av rättsakterna ("sunset clause") borde alltid tillämpas i överenskommelse med unionens båda lagstiftande organ.

2.10. ReK välkomnar förslaget till en detaljerad konsekvensanalys som syftar till att fastställa vilka lagstiftningsinstrument som är mest lämpade att antas och föreslår i sammanhanget att Regionkommittén engageras i analysen av de ämnen som rör den lokala och regionala nivån. I konsekvensanalysen skall också konsekvenserna för regionernas och kommunernas förvaltningar och budgetar granskas.

2.11. Kommittén föreslår en kraftig förenkling av unionens samtliga lagstiftningsprocesser, eftersom det språkbruk som för närvarande används inom institutionerna utgör ett hinder för öppenheten och således för närheten till unionens medborgare, som så långt det är möjligt önskar återfinna samma system i EU som i medlemsstaterna, åtminstone på det språkliga planet.

2.12. Regionkommittén ser med intresse på förslaget att med generalsekreteraren som samordnare skapa ett lagstiftningsnätverk inom kommissionen som skulle omfatta samtliga generaldirektorat med lagstiftningsansvar med målet att säkerställa enhetliga texter samt efterlevnaden av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen redan när ett lagförslag håller på att utarbetas.

2.13. Vi föreslår att kommissionen i samband med rättsakternas införlivande i medlemsstaterna och tillämpningen av lagstiftningen inte bara beaktar medlemsstaternas roll utan hoppas att de regionala och lokala myndigheternas roll också beaktas.

2.14. ReK föreslår att Regionkommitténs institutionella roll erkänns och alla styrelseformer i unionen engageras i beslutsprocessen, inklusive de regionala förvaltningarna och lokala myndigheterna i medlemsstaterna, eftersom dessa är demokratiskt valda och ansvarar för genomförandet av en stor del av lagstiftningen.

2.15. Kommittén uppmanar Europeiska kommissionen att tillämpa det samarbetsprotokoll som undertecknades tillsammans med ReK och vill uppmana Europaparlamentet att mer systematiskt utnyttja sin rätt att begära ett yttrande av ReK, särskilt om sådana ämnen som kräver medbeslutande, och som medför särskilda konsekvenser för den lokala nivån.

2.16. Regionkommittén anser det lämpligt och nödvändigt att beakta kommitténs egen möjlighet att ta initiativ till lagförslag (förberedande rapporter).

2.17. Vi föreslår att vi kommer i fråga som aktiv part i det s.k. kommittéförfarandet i de fall där de befintliga kommittéerna inom kommissionen redan behandlar ämnen där ett yttrande från ReK är obligatoriskt.

2.18. Vi föreslår att ReK bereds möjlighet att upprätta permanenta förbindelser i realtid med regionala och lokala myndigheter. I detta syfte anser vi det nödvändigt att man utökar ReK:s personal, och särskilt med personer med regional bakgrund och utbildning.

2.19. Vi föreslår att ReK förses med de instrument och den personal som krävs för att kommittén skall bli det kontrollorgan som säkerställer tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. I detta sammanhang borde ReK också bevaka att EU:s lagstiftning tillämpas på ett enhetligt sätt under beaktande av lokala och regionala förhållanden.

2.20. Regionkommittén uppdrar åt ordföranden att överlämna detta yttrande till Europeiska konventet, unionens ordförandeskap, rådet, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen.

Bryssel den 21 november 2002.

Regionkommitténs

ordförande

Albert BORE
