



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 5.6.2002  
KOM (2002) 275 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN**

# **Styrelseformerna i EU: Bättre lagstiftning**

### ***En tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och proportionalitet***

Kommissionen lade fram sin vitbok om *styrelseformerna i EU* i juli 2001. Dess enkla budskap är lika aktuellt nu som då: Vi behöver *bättre gemensamma styrelseformer* – för EU-institutionerna och för medlemsstaterna. Vi kan åstadkomma detta *utan fördragsändringar* och utan att nödvändigtvis behöva invänta resultaten av en ny regeringskonferens. Bättre gemensamma styrelseformer innebär ett aktivt samarbete mellan Europaparlamentet, rådet, kommissionen och de nationella regeringarna, så att människorna i EU lättare kan identifiera sig både med de övergripande planerna och med EU:s löpande verksamhet.

Vi måste erkänna *värdet av gemenskapsmetoden*. Jämfört med andra system för internationella förbindelser leder denna metod till regler som kan tillämpas i alla nationella sammanhang och som präglas av *rättslig säkerhet*. Dessa framgångar har dock lett till att nya frågor väckts.

Utmaningen att skapa en god gemenskapslagstiftning som följer subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna är en komplex fråga. Idag intresserar sig människor både för *effektiviteten* hos bestämmelserna "från Bryssel" och för utarbetandet av dessa bestämmelser. Den växande demokratiska medvetenheten innebär ett ökat behov av *en tydligare ansvarsfördelning och proportionalitet* när det gäller EU-institutionernas befogenhetsutövande. Detta behov tillgodoses särskilt genom större öppenhet, tydlighet och villighet att undergå granskning. Man kan benämna detta ett *etiskt krav*.

Den resolution som parlamentet antog i november 2001 efter Kaufmann-rapporten innebär att detta krav stärks ytterligare. Genom att betona det politiska ansvaret för lagstiftningsåtgärder visar denna resolution tydligt hur viktigt det är att skapa ett samråd som i högre grad präglas av öppenhet, jämvikt och till och med motsättningar, eftersom det är själva lagstiftningens kvalitet som granskas.

### ***Tre meddelanden för bättre lagstiftning***

Med anledning av denna resolution och de första reaktionerna från samrådet om vitboken när det gäller temat "bättre lagstiftning" – och med beaktande av Mandelkern-gruppens rekommendationer – har kommissionen nu beslutat att det är dags att agera på grundval av den strategi som utarbetades vid Europeiska rådets möte i Lissabon. Resultatet är de *tre meddelanden* som beskrivs nedan.

Dessa tre meddelanden utgör en helhet som kretsar kring *Europeiska unionens grundläggande rättsliga ramar*, inbegripet införlivandet av gemenskapslagstiftningen i nationell lagstiftning. Meddelandena ska tillämpas på unionens alla lagstiftningsområden – inte bara "gemenskapspelaren", utan även den tredje "pelaren" som rör rättsliga och inrikes frågor – med beaktande av de institutionella ramarna och det beslutssystem som används inom respektive "pelare". Kommissionen anser att de åtgärder som föreslås i meddelandena bör kunna börja genomföras i början av 2003 eller något senare, med tanke på att vissa av de föreslagna bestämmelserna kräver ett *interinstitutionellt avtal*.

### ***"En bättre och enklare lagstiftning" – en handlingsplan***

Hur kan de olika institutionerna och medlemsstaterna förbättra lagstiftningen? Det är den fråga som tas upp i det första meddelandet i form av en *handlingsplan*. I meddelandet behandlas de olika stadierna i lagstiftningsarbetet i kronologisk ordning, vilket gör det möjligt

att analysera de olika EU-institutionernas ansvarsområden och förtydliga vad som bör göras inom ramen för ett *interinstitutionellt avtal*.

För det första kommer *kommissionen* att arbeta för att skapa ökad insyn i processen när det gäller dess initiativrätt och i högre grad beakta mångfalden. Kommissionen kommer i synnerhet att visa hur man redovisar skälen till de olika initiativen och strävar efter att se till att lagstiftningsförslagen begränsas till väsentliga punkter. Även *Europaparlamentet och rådet*, som har det slutliga ansvaret för proportionaliteten hos lagstiftningsinstrumenten och lagstiftningens enkelhet, uppmanas att engagera sig starkt i detta arbete, som innebär en återgång till den definition av ett direktiv som ges i fördraget, fastställande av gemensamma kriterier, lagstiftarens deltagande i samregleringsförfaranden, omröstning med kvalificerad majoritet, medbeslutandeförfaranden samt användning av konsekvensanalys. Dessutom ges förslag till åtgärder som bör vidtas på medlemsstaternas direkta ansvar och som i stor utsträckning kan förbättra lagstiftningens kvalitet inom EU.

#### *Främja en kultur präglad av dialog och delaktighet*

Vem deltar i samrådet inom EU:s lagstiftningsprocess? Blir de svagaste rösterna verkligen alltid hörda? Vad diskuteras inom samrådet? I vilken utsträckning beaktas de inhämtade synpunkterna egentligen? Dessa frågor behandlas i det andra meddelandet, som ger ett konkret uttryck för den framväxande *kulturen som präglas av dialog och delaktighet*.

På grundval av den breda erfarenheten av såväl obligatoriskt som informellt samråd fastställs *fem minimistandarder för samråd*, som ska tillämpas av kommissionens avdelningar. Syftet är att ge lagstiftaren möjlighet att säkra kvaliteten, särskilt när det gäller jämvikten i det samråd som rör viktiga politiska förslag. Åtgärden motiveras av följande tre punkter: att *systematisera och rationalisera* de många olika metoder och förfaranden som används vid samråd samt garantera åtgärdens genomförbarhet och effektivitet, att säkerställa *öppenhet* i samrådsprocessen för de organ eller personer som medverkar i samrådet och även för lagstiftaren samt att ge dessa organ eller parter en tydlig bild av *ansvarsfördelningen* genom att så långt det är möjligt offentliggöra resultaten av samrådet och de lärdomar som dragits.

#### *Systematisera kommissionens konsekvensanalyser*

Hur kan vi på förhand beakta "konsekvenserna" av kommande lagstiftning – eller, annorlunda uttryckt, vilka fördelar och kostnader medför ett visst lagförslag? Dessa frågeställningar behandlas i det tredje meddelandet, som förklarar *den systematiska metod för analys av initiativens (särskilt lagstiftningsinitiativens) konsekvenser* som kommissionen nu avser att tillämpa.

Denna metod är konkret och anpassad till varje enskilt instrument. Metoden är också väl avvägd, eftersom man vill undvika att lagstiftningsprocessen fördröjs genom alltför långdragna eller kostsamma granskningar. Den består av ett *allmänt konsekvensanalysverktyg* som kan tillämpas på alla initiativ som tas inom kommissionens arbetsprogram.

Konsekvensanalysen genomsyras av samma tänkande som *gemenskapens strategi för hållbar utveckling*. Konsekvensanalysen är tänkt att spela en viktig roll när det gäller att förbättra EU-lagstiftningens kvalitet som ett stöd för beslutsfattandet – inte som ett alternativ till politiska bedömningar. Konsekvensanalysen kommer att vara vägledande och bidra till att motivera valet av rätt instrument med lämplig intensitetsnivå när det gäller åtgärder på EU-nivå. Den kommer också att ge lagstiftaren mer ingående och bättre strukturerad information om de positiva och negativa konsekvenserna i ekonomiskt, socialt och ekologiskt hänseende.

Dessutom är den ett verktyg för att välja ut *de initiativ som verkligen är nödvändiga* när arbetsprogrammet planeras.

Politisk omfokusering och kvaliteten i genomförandet av politiska åtgärder – två sidor av samma mynt

Handlingsplanen för bättre lagstiftning och de två åtföljande meddelandena har samma grundtanke: Att ge de tre institutionerna – Europaparlamentet, rådet och kommissionen – möjlighet att utarbeta bättre lagförslag. Deras gemensamma insatser i samarbete med medlemsstaterna kommer att leda fram till *grundläggande rättsliga ramar som är enklare, mer effektiva och mer lättbegripliga*.

Vitboken om styrelseformerna i EU är dock inte begränsad till "omfokusering". Där framhålls att *tillämpningsföreskrifterna* och de konkreta villkoren för att tillämpa dem i praktiken tillsammans med de grundläggande rättsliga ramarna utgör en *odelbar helhet* i allmänhetens ögon. Fakta och kvantifierade utvecklingstendenser visar den verkställande funktionens betydelse: Europaparlamentet och rådet antar cirka 200 lagtexter, direktiv och förordningar per år, medan kommissionen varje år antar tusentals verkställande rättsakter – ett antal som stadigt ökar. Tekniska framsteg och ökningen av antalet medlemsstater är en viktig del av förklaringen till denna utveckling.

Mot bakgrund av denna utbredning av de verkställande funktionerna väcks frågan om vilka det verkställande organets "kärnuppgifter" är, hur lagstiftaren övervakar genomförandet av dessa uppgifter och hur vi kan säkerställa ett fullödigt deltagande för administrativa organ "på fältet" (dvs. på nationell, regional eller lokal nivå) när det gäller den slutliga tillämpningen av EU-bestämmelserna.

När det gäller styrelseformerna står svaret på dessa frågor att finna i *decentralisering* och *en tydligare ansvarsfördelning* för berörda parter. Detta kommer att ske på fyra områden för vilka detaljerade förslag kommer att läggas fram under hösten 2002. Några övergripande riktlinjer kan dock läggas fram för diskussion redan nu.

#### *Förtydliga de verkställande befogenheterna*

För det första är det viktigt att *i allmänna ordalag förtydliga* hur de verkställande befogenheterna utövas, dvs. allt det som idag samlas under benämningen "kommittéförfaranden". Den föreslagna strategin innebär att man ska utgå från en tydligare definition av de olika institutionernas uppdrag. Som verkställande organ måste kommissionen ta fullt ansvar för de beslut som fattas härvidlag, med hjälp av expertis från nationella förvaltningar i form av kommittéer som är enbart rådgivande. Det lagstiftande organet ska i sin tur övervaka det verkställande organets arbete. Den lagstiftande myndighetens två grenar ska i detta avseende stå på jämställd fot, åtminstone när det gäller frågor som behandlas enligt medbeslutandeförfarandet. I vitboken om styrelseformerna i EU angav kommissionen därför att en diskussion om ändringarna av artikel 202 i fördraget kommer att inledas inför nästa regeringskonferens. Kommissionen anser dock att man kan göra ändringar utan att invänta en omarbetning av fördraget och föreslår därför att man redan nästa höst inför en ändring av rådets beslut med bestämmelser för tillämpning av artikel 202 i fördraget.

#### *Ramar för inrättandet av europeiska organ*

Kommissionens ansvar som verkställande organ innebär dock inte att kommissionen själv måste utöva alla de verkställande funktioner – i vissa fall starkt specialiserade sådana – som

för närvarande i princip ingår i dess uppgifter. Tvärtom är en decentralisering av vissa sådana uppgifter – inom gränser som fastställts noga på förhand – till *europiska tillsynsmyndigheter* fullt förenlig med kommissionens effektiva ansvar. I vitboken om styrelseformerna i EU anges att kommissionen under 2002 kommer att "fastställa kriterier för inrättandet av nya tillsynsmyndigheter och ramen för dessas arbete". Närmare bestämt kommer kommissionen att för Europaparlamentet och rådet lägga fram ett *interinstitutionellt avtal* med bestämmelser för inrättande av sådana organ på grundval av principerna om en tydlig ansvarsfördelning.

### *Beakta förhållanden som råder regionalt, lokalt och i städerna*

En första etapp i införandet av *trepartsavtal* kommer att inledas som försöksverksamhet. Tanken är att ett begränsat antal pilotavtal ska slutas mellan kommissionen, vissa medlemsstater och lokala eller regionala myndigheter i syfte att uppnå EU:s mål för en hållbar utveckling, till exempel när det gäller en långsiktigt stabil förvaltning av kustområden och transportsituationen i städerna, samtidigt som befintliga författningsmässiga bestämmelser i medlemsstaterna beaktas fullt ut. Avtalen är frivilliga och innebär inga bindande rättsliga åtaganden. På grundval av resultaten av pilotprojektet inleds därefter en andra etapp som kan leda till ändringar av vissa lagtexter för att förenkla tillämpningsbestämmelserna och bättre beakta lokala och regionala förhållanden.

### *En ny strategi för övervakning av genomförandet av lagstiftningen*

I samma decentraliseringsanda kommer kommissionen att utarbeta ramarna till en *ny strategi* för den uppgift som kommissionen har när det gäller att övervaka hur gemenskapslagstiftningen genomförs. Denna strategi kommer att utgå från det faktum att kommissionens resurser är begränsade och kommer att bli det i ännu högre grad när unionen utvidgas till cirka 470 miljoner människor. Större uppmärksamhet måste därför ägnas de ibland oacceptabla förseningarna när det gäller att genomföra nationella tillämpningsbestämmelser.

### *Gemenskapsmetoden som utgångspunkt för byggandet av unionen*

Begreppet styrelseformer i EU har lett fram till följande tankegångar: Att ändra det som är möjligt att ändra, utan att nödvändigtvis invänta fördragsreformer, samtidigt som man värnar om den rättsliga säkerheten, förtydligar olika sätt att fördjupa fördragen och på så sätt underlättar en reform av fördragen.

Denna strategi kan för det första påverka *arbetssättet för de tre institutionerna* – dvs. Europaparlamentet, rådet och kommissionen – och förbättra deras samarbete.

Alla tre institutionerna har åtagit sig att införa denna strategi – kommissionen, med dess interna reform som kompletteras genom vitboken om styrelseformerna i EU, Europaparlamentet, med Corbett-rapporten som påverkar hela arbetsordningen samt ministerrådet, med de förslag som lagts fram av dess generalsekreterare. Nu gäller det att fortsätta och vidareutveckla dessa reformer.

Den reella betydelsen av denna strategi ligger dock i uppdraget för Europeiska konventet, dvs. att utarbeta den författningsmässiga grundvalen för Europeiska unionen i linje med det budskap som kommissionen framförde i sitt "projekt för Europeiska unionen".

Vitboken om styrelseformerna i EU innebär en tyst revolution av vårt sätt att agera och den visar potentialen och flexibiliteten hos gemenskapsmetoden – själva grunden för Europeiska unionen. Kommissionens initiativrätt är hörnstenen för denna metod och som sådan den

oumbärliga motsvarigheten till majoritetsomröstning i rådet, eftersom kommissionens initiativrätt garanterar viktiga minoritetsintressen när det allmänna intresset fastställs. I morgondagens värld kommer denna balanserade syn på det allmänna intresset att bli ännu viktigare för att garantera dess oberoende, vilket också är avsikten med *handlingsplanen för bättre lagstiftning*.

Komplementariteten mellan institutionerna, som har en central ställning i det unika gemenskapssystemet, innebär att man måste befästa denna omfokusering som styrelsereformerna kräver för att säkerställa *en tydlig ansvarsfördelning, proportionalitet, öppenhet och rättslig säkerhet*. I och med övergången till mer rationaliserade samrådsförfaranden och en systematisk analys av de förväntade konsekvenserna av lagstiftningsförslagen närmar vi oss slutligen den viktiga frågan om EU-åtgärdernas intensitetsnivå, som måste finna den jämvikt mellan effektivitet och bevarande av mångfalden som enligt Laekenförklaringen bör bidra till att förtydliga hur EU och medlemsstaterna utövar sina befogenheter.