



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.12.2002
KOM(2002) 715 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

”BÄTTRE LAGSTIFTNING 2002”

**i enlighet med artikel 9 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och
proportionalitetsprinciperna**

(TIONDE RAPPORTEN)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna	4
2.1.	Den rättsliga och institutionella ramen.....	4
2.2.	Kommissionens tillämpning av principerna under 2002.....	6
2.3.	Tillämpning av principerna i processen 2002.....	11
2.4.	Slutsatser.....	15
3.	En bättre och enklare lagstiftning	15
3.1.	Lagstiftningsverksamheten under 2002.....	15
3.2.	Bättre förberedelse av lagstiftningsförslagen	16
3.3.	Förbättra kvaliteten på den lagstiftning som antagits.....	19
3.4.	Tillgång.....	20
3.5.	Redaktionell kvalitet	21
4.	Slutsatser	22

1. INLEDNING

För tionde året i rad lägger kommissionen fram rapporten om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, såsom de definieras i **artikel 5 i EG-fördraget**, för rådet och Europaparlamentet

Upphovet till denna rapport är en begäran från Europeiska rådet i Edinburgh i december 1992¹. Denna anmodan skrevs sedan in i det interinstitutionella avtalet om förfarandena för genomförandet av subsidiaritetsprincipen 1993², och slutligen i det **Protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som fogades till Amsterdamfördraget 1997**.

Sedan den första rapporten utarbetades 1993, har kommissionen varje år lämnat Europeiska rådet och Europaparlamentet en redogörelse för tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna³. Under denna period har respekten för dessa principer varit vägledande för kommissionen när den har utövat sin initiativrätt.

Under ett decennium har subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna stått i centrum för debatten om institutionerna, både på gemenskapsnivå och i medlemsstaterna. Ett viktigt arbete som gäller dessa principer pågår också för närvarande inom **Konventet för EU:s framtid**.

Själva rapporten om bättre lagstiftning har utvecklats under denna period. Från och med 1995 ingår en presentation av det arbete som gjorts när det gäller lagstiftningens kvalitet, eftersom institutionerna insåg att tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna faktiskt har ett nära samband med själva lagstiftningens kvalitet. Kommissionen har därefter fortsatt att lägga fram förslag på detta område, vilket framgår av vitboken om styrelseformerna i EU och handlingsplanen för en bättre och enklare lagstiftning, vilka antogs i juli 2001 respektive juni 2002⁴.

Precis som de föregående rapporterna redogör **rapporten "Bättre lagstiftning 2002" först för kommissionens tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna under året, och sedan för de åtgärder den har vidtagit för att förbättra lagstiftningens kvalitet och tillgänglighet** (samråd, kodifieringar, omarbetningar, konsolideringar, förenkling och redaktionell kvalitet).

I denna tionde rapport där man visar på resultaten från den aktuella perioden, betonas även två nya inslag av mer politisk karaktär.

¹ Slutsatserna från Europeiska rådets möte i Edinburgh den 11-12 december 1992, s. 3-4.

² Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen av den 29 oktober 1993 ; Bull. EU 10-1993, s. 129.

³ KOM(1993) 545 slutlig av den 24 november 1993; KOM(1994) 533 slutlig av den 25 november 1994; KOM(1995) 580 slutlig av den 20 november 1995; CES(1996) 7 slutlig av den 27 november 1996; KOM(1997) 626 slutlig av den 26 november 1997; KOM(1998) 715 slutlig av den 1 december 1998; KOM (1999) 562 slutlig av den 3 november 1999; KOM(2000) 772 slutlig av den 30 november 2000. KOM(2001) 728 slutlig av den 7 december 2001.

⁴ KOM(2001) 428 slutlig av den 25 juli 2001; KOM(2002) 278 slutlig av den 5 juni 2002.

- Först och främst har **kommissionen** i enlighet med de åtaganden som gjordes i vitboken om styrelseformer i EU **lagt tonvikten i rapporten på EU:s viktigaste politiska mål**⁵, och inte längre på några verksamhetsområden som valts ut slumpvis.
- Vidare **vill kommissionen åter sätta in tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i sitt ursprungliga interinstitutionella sammanhang**⁶. Genom denna presentation som bättre stämmer överens med andan i fördraget och protokollet vill kommissionen betona att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna fortfarande är dynamiska begrepp och att **en god tillämpning av dem är parlamentets, rådets och kommissionens ansvar**. Tillämpningen är även avhängig av att den institutionella triangeln och dialogen inom den fungerar väl.

2. TILLÄMPNING AV SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPERNA

2.1. Den rättsliga och institutionella ramen

a) Artikel 5 i EG-fördraget och protokollet till Amsterdamfördraget

Artikel 5 i EG-fördraget, som infördes genom Maastrichtfördraget, föreskriver **tre villkor** för att **subsidiaritetsprincipen skall tillämpas**. Denna princip **skall** tillämpas

- inom ramen för de befogenheter och mål som gemenskapen tilldelats genom fördraget, men den berör inte gemenskapens *exklusiva befogenheter*,
- om målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. Det gäller således att visa att *medlemsstaternas åtgärder är potentiellt otillräckliga*,
- om en åtgärd på gemenskapsnivå är att föredra på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar. Åtgärden på gemenskapsnivå bör således innebära *ett mervärde* i termer av effektivitet.

För att underlätta för institutionerna vid undersökningen av de två sista villkoren anges följande **riktlinjer**⁷ i det protokoll som fogats till Amsterdamfördraget: en gemenskapsåtgärd är berättigad när frågan har gränsöverskridande aspekter, när en

⁵ "Dessutom kommer (...) den årliga rapporten om genomförandet av Amsterdamfördragets protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna att koncentrera sig på huvudmålsättningarna för Europeiska unionens politik. Rapporten kommer att undersöka hur långt unionen har tillämpat subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna för att uppnå sina huvudsakliga mål." Ur vitboken om styrelseformerna i EU som antogs den 25 juli 2001.

⁶ I föregående rapporter har kommissionen huvudsakligen koncentrerat sig på analysen av hur den själv har tillämpat subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, med undantag av rapporten "Bättre lagstiftning 1998: ett delat ansvar" som betonade parlamentets, rådets och medlemsstaternas ansvar (KOM(1998) 715).

⁷ Artikel 5 i Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

åtgärd enbart på nationell nivå eller avsaknaden av en gemenskapsåtgärd skulle strida mot skyldigheterna enligt fördraget eller också när en åtgärd på gemenskapsnivå skulle innebära tydliga fördelar på grund av sin omfattning och sina effekter.

I protokollet fastställs inga stränga kriterier, utan det betonas att *"subsidiaritetsprincipen tillhandahåller en vägledning för hur dessa befogenheter skall utövas på gemenskapsnivå. Subsidiariteten är ett dynamiskt begrepp och bör tillämpas mot bakgrund av de mål som uppställs i fördraget"*.⁸

När det gäller **proportionalitetsprincipen** finns det en gemensam definition i fördraget och protokollet: *"Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag"* och *"Gemenskapen skall endast lagstifta i den mån det är nödvändigt"*.⁹ I protokollet ges även några riktlinjer som vägledning vid valet av lagstiftningsinstrument och innehålllets intensitet: gemenskapsåtgärden skall utformas på ett så enkelt sätt som möjligt för ett effektivt genomförande av den. *"Under i övrigt lika förhållanden bör direktiv väljas framför förordningar och ramdirektiv framför detaljerade åtgärder"*.¹⁰ Hänsyn **skall** också tas till att alla finansiella eller administrativa bördor som åläggs gemenskapen, nationella regeringar, lokala myndigheter, ekonomiska aktörer och medborgarna *"så långt som möjligt skall begränsas och stå i proportion till det mål som skall uppnås"*.¹¹

b) Institutionernas skyldigheter

Eftersom subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna fastställs för gemenskapens åtgärder, blir det en rättslig och politisk skyldighet för Europaparlamentet, rådet och kommissionen att följa dem: *"Varje institution skall när den utövar sina befogenheter säkerställa att subsidiaritetsprincipen följs. Den skall också säkerställa överensstämmelse med proportionalitetsprincipen (...)"*.¹²

Vidare skall varje institution säkerställa kontrollen av principerna och se till att de respekteras *"inom ramen för det normala gemenskapsförfarandet, i enlighet med bestämmelserna i fördraget"*.¹³

Förutom **gemensamma skyldigheter**, fastställs i protokollet och i det interinstitutionella avtalet om subsidiaritetsprincipen även **specifika skyldigheter** för var och en av institutionerna (jfr. punkterna 2.2 och 2.3 nedan).

Tillsammans utgör dessa villkor, riktlinjer och skyldigheter en sammanhållen rättslig ram för tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Institutionernas tillämpning av principerna måste dock, vilket betonas i protokollet, förbli ett dynamiskt begrepp inom den rättsliga ramen.

⁸ Artikel 3 i protokollet.

⁹ Artikel 6 i protokollet.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Artikel 9 i protokollet.

¹² Artikel 1 i protokollet.

¹³ Interinstitutionellt avtal av den 29 oktober 1993 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen; Bull. EU 10-1993, s. 129.

2.2. Kommissionens tillämpning av principerna under 2002

Förutom skyldigheten att vara nitisk när det gäller de tre villkoren i artikel 5 i EG-fördraget, måste kommissionen när den utarbetar ett förslag till rättsakt följa de särskilda skyldigheter som föreskrivs i protokollet. Den bör företa omfattande **samråd** innan lagstiftningsförslag läggs fram, **motivera** sina förslag med hänsyn till subsidiaritetsprincipen, förklara gemenskapens finansiering av en åtgärd och se till att det ekonomiska ansvaret för gemenskapen, medlemsstaterna, de lokala myndigheterna, aktörerna och medborgarna blir så begränsat som möjligt¹⁴. Kommissionen skall också se till att skälen för slutsatsen att ett mål kan uppnås bättre på gemenskapsnivå grundar sig på "*kvalitativa eller, om möjligt, kvantitativa indikatorer*"¹⁵. Slutligen skall kommissionen varje år lägga fram en rapport om tillämpningen av artikel 5 i EG-fördraget för Europeiska rådet och Europaparlamentet. Rapporten skall även sändas till Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och till Regionkommittén.¹⁶

Eftersom granskningen av alla kommissionens förslag utifrån dessa villkor och skyldigheter inte vore möjlig inom ramen för denna enda rapport, har kommissionen beslutat att, i enlighet med åtagandet i vitboken om styrelseformerna i EU, fokusera på **EU:s viktigaste politiska mål**. Detta för att kunna visa att kommissionens val är relevanta och att de förslag som läggs fram inom dessa områden är av hög kvalitet.

Kommissionens arbetsprogram för 2002¹⁷ betonar flera politiska prioriteringar, varav endast **säkerhet, hållbar utveckling** och **utvecklingssamarbete** är relevanta för en analys av lagstiftningsinitiativen under 2002 vad gäller tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna¹⁸.

¹⁴ Artikel 9 i protokollet.

¹⁵ Artikel 4 i protokollet.

¹⁶ Artikel 9 i protokollet.

¹⁷ KOM(2001) 620 slutlig, antogs den 5 december 2001.

¹⁸ Detta gäller dock inte för de andra prioriteringarna avseende Medelhavsområdet, styrelseformer i EU, euron och utvidgningen.

a) Invandring, kriminalitet och säkerhet vid de yttre gränserna

Den ökade illegala invandringen, framför allt i form av ligor som ägnar sig åt människohandel, har oroat medlemsstaterna och medborgarna under flera år. Inför denna situation verkar medlemsstaternas reaktion varken vara adekvat eller tillräcklig, eftersom endast några medlemsstater har åtgärder för detta, som dessutom skiljer sig åt.

Kommissionen har således undersökt möjligheten att lägga fram ett **förslag till ett rådsdirektiv om tillfälligt uppehållstillstånd**, i enlighet med artikel 63.1 i EG-fördraget, för att förstärka åtgärderna mot gärningsmännen till dessa brott och öka skyddet för deras offer¹⁹.

En enkät som lämnades till medlemsstaterna 2000 samt ett samråd vid Europeiska forumet för förebyggande av organiserad brottslighet den 30 oktober 2001 bidrog till att övertyga kommissionen om att det var riktigt att föreslå åtgärder på området. Som anges i motiveringen till kommissionens slutliga förslag²⁰, är de åtgärder staterna vidtar mot detta huvudsakligen transnationella problem otillräckliga och det är nödvändigt att anta gemensamma bestämmelser för att undvika konkurrens vid gränserna. Detta motiverar kommissionens förslag med hänsyn till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I förslaget till direktiv föreskrivs även att harmoniserade bestämmelser skall antas för att införa ett uppehållstillstånd till offer för illegal invandring som samarbetar med de berörda myndigheterna.

Detta förslag är också förenligt med proportionalitetsprincipen. Nämligen fastställer det gemensamma definitioner och begränsar sig till att sätta upp kriterier för utfärdande av tillfälliga uppehållstillstånd, ange de rättigheter som innehavarna av uppehållstillstånden åtnjuter samt de fall där medlemsstaterna får återkalla eller vägra att förlänga tillståndet, samtidigt som medlemsstaterna har möjlighet att fastställa mer fördelaktiga villkor. Det har alltså visat sig att det lämpligaste valet av rättsligt instrument är direktivet.

Kontrollen av de yttre gränserna är en kompletterande och prioriterad åtgärd i en union som förbereder sin utvidgning. Eftersom det saknas en regelrätt operationell samordning i gemenskapens regelverk när det gäller passerande av de yttre gränserna, anser kommissionen att det i detta sammanhang är nödvändigt att gemenskapen skall kunna föreslå mekanismer för arbetsmetoder och samarbete på EU-nivå.

Eftersom det rörde sig om en ny behörighet ville kommissionen, innan ett förslag i frågan lades fram, genomföra ett omfattande samråd. Det är skälet till **meddelandet "En framtida integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser"**²¹. Detta meddelande är ett underlag för överväganden om behovet av lagstiftning på

¹⁹ Kommissionen har lagt fram flera andra förslag på detta område under 2002: förslag till rådets direktiv om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, yrkesutbildning eller volontärarbete, KOM(2002) 548, antogs den 7 oktober 2002; förslag till rådets rambeslut om angrepp mot informationssystem KOM(2002) 173 slutlig, antogs den 19 april 2002.

²⁰ KOM(2002) 71 slutlig, antogs den 11 februari 2002.

²¹ KOM(2002) 233 slutlig, antogs den 7 maj 2002.

gemenskapsnivå. För att säkerställa en homogen förvaltning av de yttre gränserna som skyddar gemenskapens område, förefaller en åtgärd på EU-nivå vara lämpligast, eftersom medlemsstaterna själva har avskaffat kontrollerna vid de inre gränserna. På grundval av resultatet av detta samråd kommer kommissionen att besluta om huruvida det finns behov av ett lagstiftningsförslag och, om så är fallet, enligt vilka villkor.

b) Transportsäkerhet

Efter attentaten den 11 september 2001 i USA har det varit nödvändigt att ännu mer förstärka medborgarnas säkerhet, huvudsakligen inom flygtransporter. På detta område har kommissionen kunnat konstatera en betydande risk i samband med brister i medlemsstaternas förfaranden när det gäller lufttrafikföretag från tredje land. Alla medlemsstater tillämpar inte samma kontroller av dem, vilket kan äventyra passagerarnas säkerhet och leda till en snedvridning av konkurrensen, eftersom lufttrafikföretag kan bestämma sig för att hellre använda vissa flygplatser i stället för andra på grund av mindre stränga bestämmelser. Efter ett yttrande från högnivågruppen av flygsäkerhetsexperter, har kommissionen därför föreslagit ett Europaparlamentets och rådets **direktiv om säkerheten i fråga om luftfartyg från tredje land som använder flygplatser i gemenskapen**²², bland annat för att de kontroller som vissa medlemsstater gör på marken av luftfartyg från länder utanför EU skall tillämpas inom hela EU.

För att på bästa sätt uppnå målen i förslaget, var kommissionen tvungen att fastställa vilket lagstiftningsinstrument som var lämpligast mot bakgrund av rekommendationerna i protokollet²³. Kommissionens förslag, där allmänna mål och förfaranden för harmonisering fastställs, överlåter ändå på medlemsstaterna att överföra principerna och strukturerna för kontroller enligt detaljerade gemensamma bestämmelser. Alternativet direktiv valdes därför i stället för ramdirektiv²⁴ och kommissionen angav i sin motivering skälen för att det var omöjligt att använda sig av ett ramdirektiv.

c) Hållbar utveckling och utvecklingssamarbete

Begreppet hållbar utveckling ingår i flera områden, särskilt miljöfrågor. I förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om **miljöansvar**²⁵ tillämpas i enlighet med artikel 174.2 i EG-fördraget principen att förorenaren skall betala. Detta förslag inför en ram för förebyggande och avhjälpande av miljöskador. Det har visat sig nödvändigt med en åtgärd på gemenskapsnivå på grund av problemen med förorenade platser, vattenföreningar, angrepp på den biologiska mångfalden och på grund av att inte alla medlemsstater har infört en ansvarsordning för miljöskador. Syftet är att säkerställa för framtiden att de som förorenar skall svara för att återställa eller stå för kostnaderna. Om principen att förorenaren skall betala inte tillämpas, riskerar man att vidmakthålla de förkastliga beteendemönster som har gett upphov till de förorenade platserna. Utan en gemensam lagstiftningsram skulle dessutom de ekonomiska aktörerna kunna utnyttja skillnader mellan medlemsstaterna för att undgå sitt ansvar.

²² KOM(2002) 8 slutlig, antogs den 14 januari 2002, s. 4.

²³ Artikel 6 i protokollet.

²⁴ KOM(2002) 8 slutlig, s. 5.

²⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, KOM(2002) 17 slutlig, antogs den 23 januari 2002

Lagstiftningsförslaget innebär att detta åtgärdas, men är ändå proportionellt i förhållande till behoven eftersom det fastställer en åtgärdsram som syftar till att avhjälpa omfattande skador som påverkar den biologiska mångfalden. Denna ram utgör den minsta gemensamma grund som medlemsstaterna kan bygga på för att genomföra den föreslagna ordningen på ett effektivt sätt.

Begreppet hållbar utveckling ingår också i kommissionens lagstiftningsinitiativ avseende transport och energi, bland annat i **paketet om förvaltning av olje- och gaslagren**²⁶ som främst syftar till att säkerställa en trygg energiförsörjning. Kommissionen har beslutat att lägga fram lagstiftningsförslag på detta område av flera skäl: en otillräcklig harmonisering och samordning av de nationella lagstiftningarna på gemenskapsnivå kan leda till snedvridningar på den inre marknaden för oljeprodukter. Vidare måste framstegen på den inre marknaden för energi kompletteras med åtgärder som säkerställer en trygg försörjning, och slutligen för att fastställa en ny ram för de energiprogram som är kopplade till en europeisk strategi för hållbar utveckling.

Eftersom dessa problem tydligt har transnationella aspekter och medlemsstaternas åtgärder på området föreföll bristfälliga om man betraktar den aktuella avsaknaden av samordning, verkade gemenskapsåtgärder vara nödvändiga. I detta paket (förvaltning av olje- och gaslagren) utgör de två förslagen till direktiv om tryggad energiförsörjning ett svar på denna nödvändighet och fastställer en ny gemenskapsram. Det handlar bland annat om att följa utvecklingen på de internationella olje- och gasmarknaderna, bedöma vilken inverkan denna utveckling får på säkerheten och tryggheten i energiförsörjningen samt att övervaka nivån på beredskapslagren. Denna ram av gemenskapsbestämmelser överlåter dock uppgiften att fastställa vissa tillämpningsbestämmelser på medlemsstaterna. Valet av direktiv som lagstiftningsinstrument är således både smidigt och effektivt, eftersom det innebär att ett minimum av bestämmelser som är tillämpliga för medlemsstaterna fastställs.

Kommissionen har även baserat sig på den politiska prioriteringen av hållbar utveckling i sitt förslag om **halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken**²⁷. Inom ramen för denna politik är det intressant att framhålla att kommissionen har tagit hänsyn till nyskapande aspekter, som i sin tur härrör från delad behörighet (huvudsakligen miljöfrågor och landsbygdsutveckling). För vissa aspekter i texten stöder sig kommissionen på kvantitativa element och analyser av de

²⁶ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Den inre marknaden för energi: Samordnade åtgärder för en tryggad energiförsörjning; förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av åtgärder för att trygga oljeförsörjningen; förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att garantera en trygg naturgasförsörjning; förslag till rådets direktiv om upphävande av rådets direktiv 68/414/EEG och 98/93/EG om en skyldighet för medlemsstaterna i EEG att innehålla minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter, och rådets direktiv 73/238/EEG om åtgärder för att dämpa verkningarna av svårigheter vid försörjningen med råolja eller petroleumprodukter; förslag till rådets beslut om upphävande av rådets beslut 68/416/EEG om ingående och tillämpning av särskilda avtal mellan regeringar om medlemsstaternas skyldighet att hålla minimilager av råolja eller petroleumprodukter, och rådets beslut 77/706/EEG om ett gemenskapsmål för minskning av förbrukningen av primära energikällor i händelse av svårigheter med försörjning av råolja och petroleumprodukter. KOM(2002) 488 slutlig, antogs den 11 september 2002.

²⁷ KOM(2002) 394 slutlig, antogs den 10 juli 2002.

finansiella och budgetmässiga konsekvenserna av sina förslag, enligt kravet i protokollet till Amsterdamfördraget, och har därför bifogat dem till förslaget²⁸.

I ett annat exempel, Europaparlamentets och rådets direktiv om **personal som hyrs ut av bemanningsföretag**²⁹, är syftet framför allt att ge en rättslig ram till denna anställningsform som är på stark frammarsch i EU och som har verkliga transnationella aspekter. Vissa bemanningsföretag eller kundföretag som har verksamhet i flera länder använder sig av inhyrd personal. Den nationella lagstiftningen skiljer sig dock från ett land till ett annat, och dessutom är det bara nio av medlemsstaterna som har bestämmelser om detta. Därmed riskerar man att den inhyrda arbetskraften blir lidande och att man bromsar utvecklingen av denna metod, som trots allt är nödvändig för att den europeiska ekonomin skall vara dynamisk.

Förslaget till direktiv ger således en gemensam ram för att förbättra arbetetkvaliten för inhyrd arbetskraft, särskilt när det gäller ickediskriminering mellan inhyrd personal och jämförbara arbetstagare i kundföretagen. Under utarbetandet av lagstiftningen bad kommissionen först och främst arbetsmarknadens parter att förhandla om detta avtal (mellan juni 2000 och maj 2001) i enlighet med artiklarna 138 och 139 i EG-fördraget. Eftersom denna förhandling inte ledde fram till något slutresultat, lade kommissionen fram ett förslag till direktiv som innehöll de delar som parterna hade varit eniga om. Kommissionen genomförde även en detaljerad kvalitativ analys av konsekvenserna³⁰ av förslaget för företagen, dvs. direktivets inverkan på sysselsättningen, investeringar och företagens konkurrenskraft. Denna analys återfinns som bilaga i förslaget till direktiv.

Förslaget respekterar även proportionalitetsprincipen, eftersom det fastställer en flexibel lagstiftningsram som ger medlemsstaterna möjlighet att göra avsteg från denna bestämmelse om ickediskriminering varje gång som de anställda omfattas av ett visstidsavtal.

Slutligen, i fråga om folkhälsa och forskning som gäller hållbar utveckling och utvecklingssamarbete, har kommissionen för första gången tillämpat artikel 169 i EG-fördraget. Kommissionen har antagit ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om att stödja ett **långsiktigt partnerskap mellan Europa och utvecklingsländerna för att bekämpa hiv/aids, malaria och tuberkulos**³¹. Syftet med detta initiativ, som är speciellt med tanke på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, är att ge gemenskapen möjlighet att agera sida vid sida med medlemsstaterna och komplettera dem inom de forskningsprogram som vissa av dem leder. Kommissionen ansåg också att det inte var nödvändigt för gemenskapen att i stället för medlemsstaterna utveckla en egen åtgärd, utan att det var mer effektivt och mer förenligt med artikel 5 i EG-fördraget att stödja deras åtgärder.

²⁸ Utvärderingarna i samband med detta förslag finns på följande webbplats:
http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/index_sv.htm.

²⁹ KOM(2002) 149 slutlig, antogs den 20 mars 2002, s. 26.

³⁰ Artikel 9 i protokollet.

³¹ KOM(2002) 474 slutlig, antogs den 28 augusti 2002.

d) Områden som inte ingår i de politiska prioriteringarna

Kommissionen har antagit ett förslag till rättsakt för att säkerställa den inre marknadens grundläggande friheter. Även om de nationella bestämmelser som reglerar yrkeskvalifikationer ingår i medlemsstaternas behörighet (artikel 47.2 i EG-fördraget, enligt vilken gemenskapen endast har en roll som samordnare), anser kommissionen att dessa bestämmelser bör harmoniseras för att inte utgöra hinder för den fria rörligheten för arbetstagare, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster³². Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om **erkännande av yrkeskvalifikationer**³³ syftar således till att komplettera och förenkla den gällande lagstiftningen som gör det möjligt för EU-medborgare att få sina yrkeskvalifikationer erkända i en annan medlemsstat för att kunna utöva ett reglerat yrke där. Bland annat handlar det om att administrera bestämmelserna bättre och att medborgarna skall kunna vara bättre underrättade, genom att omgruppera redan antagen sektorslagstiftning och göra tillämpningen av principerna för erkännande av yrkeskvalifikationer mer tillförlitliga och flexibla.

I ett annat exempel, som gäller förslaget till rådets rekommendation om **egenföretagares hälsa och säkerhet i arbetet**³⁴, måste kommissionen grunda sig på artikel 308 i EG-fördraget, eftersom artikel 137 endast omfattar arbetstagare. Valet av denna rättsliga grund innebär att man i ännu större utsträckning måste motivera att en åtgärd på gemenskapsnivå är nödvändig på ett område som inte uttryckligen täcks av fördraget. Denna speciella omständighet har medfört att kommissionens avdelningar har ägnat särskilt uppmärksamhet åt motiveringen under utarbetandet av detta initiativ (jfr. även diskussionen i rådet – punkt 2.3).

2.3. Tillämpning av principerna i processen 2002

Skyldigheten att respektera subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna gäller i lika hög grad rådet och Europaparlamentet i deras roll som medlagstiftare. Med tanke på tidsfristerna i EU:s lagstiftningsförfarande härrör de lagstiftningsförslag som diskuterats under 2002 i Europaparlamentet och rådet oftast från föregående år, med undantag av förslaget om inhyrd arbetskraft.

Denna granskning är inte minst viktig när man beaktar att **rådet och parlamentet**, utöver skyldigheten att det sker skyndsamt enligt artikel 5 i EG-fördraget, **har särskilda skyldigheter** enligt protokollet och det interinstitutionella avtalet:

*"Europaparlamentet och rådet skall, under fullständigt iakttagande av tillämpliga förfaranden som en integrerad del av sin övergripande granskning av kommissionens förslag, undersöka om dessa överensstämmer med artikel 5 i fördraget. Detta gäller både kommissionens ursprungliga förslag och de ändringar som Europaparlamentet och rådet överväger att göra i förslaget"*³⁵ och *"alla eventuella ändringar i kommissionens text oavsett om de kommer från Europaparlamentet eller rådet, att*

³² Artiklarna 39, 43 och 49 i EG-fördraget

³³ KOM(2002) 119 slutlig, av den 7 mars 2002

³⁴ KOM(2002) 116 slutlig, av den 3 april 2002

³⁵ Artikel 11 i protokollet.

föres med en motivering enligt subsidiaritetsprincipen och artikel 5 om de medför en ändring av EU:s åtgärdsområde".³⁶

För första gången inom ramen för denna rapport granskar kommissionen hur parlamentet och rådet har tillämpat subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Rapporten koncentreras här på de mest typiska fallen för 2002 i den mening att de klart och tydligt visar att **tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna sker på grundval av en dynamisk utvärdering under hela lagstiftningsprocessen** som ett led i dialogen mellan och inom de tre institutionerna. I detta hänseende fastställs flera prioriterade delar i denna rapport: lagstiftningsförslaget granskas och ändras av rådet, därefter av Europaparlamentet, Europaparlamentets ändringsförslag granskas av kommissionen och slutligen inleds det eventuella förlikningsförfarandet inom ramen för medbeslutandeförfarandet.

a) Rådets granskning och tillämpning av principerna

I sin egenskap av företrädare för medlemsstaterna och garant för deras befogenheter ägnar rådet särskild uppmärksamhet åt respekten för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i kommissionens lagstiftningsförslag. Det framgår av debatterna i rådet. De visar ibland **de många olika sätten att bedöma dessa principer mellan de nationella delegationerna samt mellan delegationerna och kommissionen**. Dessa debatter hämmar inte alls beslutsfattandet utan bidrar tvärtom oftast till att definiera en tillfredsställande jämvikt när det gäller dessa principer, med respekt för varje institutions befogenheter.

Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv **om obligatorisk användning av bilbälten**³⁷ har varit föremål för flera diskussioner i rådet under första halvåret 2002. Under denna debatt påpekade vissa att direktivet var alltför preskriptivt och inte respekterade subsidiaritetsprincipen och att lagstiftningen i denna fråga borde omfattas av medlemsstaternas behörighet, där EU borde begränsa sig till att anta en ramlagstiftning som fastställer de allmänna principerna. Denna ståndpunkt om trafiksäkerheten, som har framhållits flera gånger har alltid ifrågasatts av Kommissionen. Kommissionen fick slutligen gehör för sin uppfattning i rådet, som medgav att trafiksäkerheten har ofrånkomliga transnationella effekter på grund av den mycket stora rörligheten på detta område. Dessutom har det visat sig att EU:s insatser är mer adekvata än medlemsstaternas insatser för att garantera en homogen skyddsnivå. Denna viktiga och berättigade debatt i rådet har inte hindrat att man enhälligt slutit en politisk överenskommelse i denna fråga³⁸ för att formellt anta direktivet.

Ett annat exempel som diskuteras för närvarande är det förslag till rekommendation om **egenföretagares hälsa och säkerhet i arbetet** som kommissionen antog i april³⁹ på grundval av artikel 308 i fördraget (jfr ovan punkt 2.2). Tillämpningen av artikel

³⁶ Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet och kommissionen av den 29 oktober 1993. Bull. EU 10-1993, s. 129.

³⁷ KOM(2000) 815 slutlig - Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/671/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om obligatorisk användning av bilbälten i fordon som väger mindre än 3,5 ton.

³⁸ Rådets slutsatser (transporter/telekommunikationer) av den 17 juni 2002.

³⁹ KOM(2002) 166 slutlig, antogs den 3 april 2002.

308 ifrågasattes i rådet som inlett en debatt om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Valet av denna artikel innebär två nödvändiga förutsättningar. Å ena sidan, eftersom det handlar om en befogenhet som inte uttryckligen finns med i fördraget, kan beslut fattas endast om det finns **behov av en gemenskapsåtgärd på detta område**, och å andra sidan **åligger det rådet att slutligen fastställa behovet av en sådan åtgärd**. Eftersom flera delegationer har tagit upp ett problem rörande den politiska bedömningen, vilket gör att de anser att detta EU-initiativ inte är motiverat, diskuteras denna fråga fortfarande i rådet.

Slutligen har kommissionen och rådet konfronterats med en viktig politisk debatt om etik, som även berör frågorna om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Rådet (konkurrens) antog den 30 september specifika program inom det sjätte ramprogrammet för forskning och utveckling. För att underlätta antagandet lade kommissionen fram en kompromiss tillsammans med rådets ordförande om **känsliga frågor om användningen av mänskliga embryon och stamceller**. Denna kompromiss är ett uttryck för olikheterna mellan medlemsstaterna, bl.a. när det gäller vad som är etiskt acceptabelt på vissa forskningsområden och detta förblir reglerat i nationell lagstiftning enligt subsidiaritetsprincipen⁴⁰.

b) Europaparlamentets granskning och tillämpning av principerna

Europaparlamentet granskar också respekten för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i kommissionens förslag. Dess metod skiljer sig från rådets och inriktar sig mer på att bevara gemenskapens befogenheter. När Europaparlamentets ändringar har antagits, åligger det kommissionen att avge ett yttrande om dem. Även här blir det oftast möjligt att genom den interinstitutionella dialogen finna en jämvikt med respekt för varje institutions företrädesrätt.

Inom ramen för dessa debatter visar sig kommissionen särskilt uppmärksam när det gäller de ändringar som kan ändra tillämpningsområdet eller valet av instrument, och som således skulle kunna få konsekvenser för en god tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Vid behandlingen den 5 februari 2002 inom samrådsförfarandet av **förslaget till rådets direktiv** om villkor för att **medborgare i tredje land skall ha frihet att resa inom medlemsstaternas territorium** under en tid av högst tre månader⁴¹, antog Europaparlamentet en bestämmelse som syftar till att **göra förslaget till direktiv till ett förslag till förordning**⁴². Parlamentet ansåg av skäl som hänger samman med subsidiaritetsprincipen att, för att denna lagstiftning skulle kunna tillämpas på bästa sätt, skulle den vara enhetlig inom EU, eftersom varje särskild bestämmelse som överläts till medlemsstaterna medför en risk för snedvridning i tillämpningen. Vid plenarmötet ansåg kommissionen att detta argument var relevant och åtog sig att försvara det inför rådet, dock utan att lägga fram ett ändrat förslag på detta stadium. Diskussionen kommer att återupptas inom kort i rådet.

Ett annat tydligt exempel är **fotgängarskyddet**. Kommissionen hade fått klara åtaganden från de europeiska biltillverkarna som syftade till ändring av karosserna

⁴⁰ Rådets slutsatser (konkurrens) av den 30 september 2002.

⁴¹ KOM(2001) 388 slutlig, antogs den 10 juli 2001.

⁴² Ändring 1.

och anpassning av bromssystemen för att göra kollisioner med fotgängare mindre farliga. Eftersom kommissionen ansåg att dessa åtaganden var tillräckliga för att garantera ett bättre fotgängarskydd, ansåg den inte att det var nödvändigt med ett lagstiftningsförslag. Kommissionen antog i juli 2001 ett meddelande till rådet och parlamentet som avspeglade denna hållning⁴³. Den 13 juni 2002 **ansåg Europaparlamentet dels att en åtgärd på EU-nivå verkligen var nödvändig, dels att gemenskapen inte kunde avstå från sin lagstiftningsbefogenhet** till förmån för tredje man. Parlamentet ansåg att det var nödvändigt med lagstiftning⁴⁴. Kommissionen ansåg att detta var väl befogat och torde inom kort anta ett lagstiftningsförslag.

Inom EU:s lagstiftningsprocess skall kommissionen uttala sig om de ändringar som Europaparlamentet antagit. De som lett till en debatt om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna är på det stora hela få i förhållande till det stora antal ändringar som parlamentet antar. Kommissionen granskar med stor uppmärksamhet de ändringar som skulle kunna medföra nya befogenheter för gemenskapen eller som syftar till att begränsa medlemsstaternas befogenheter när det gäller tillämpningen av rättsakter. De granskar även de som syftar till att göra förslaget mycket detaljerat, ibland överdrivet mycket, som strider mot proportionalitetsprincipen.

Som exempel för 2002 kan nämnas vissa ändringar⁴⁵, som antogs under plenarmötet i april till förslaget till direktiv om **skydd för arbetstagare som utsätts för asbest**, som avslogs av kommissionen men även av utskottet för sysselsättning och sociala frågor och vid plenarmötet även av Europaparlamentet. Dessa ändringar syftade till att begränsa medlemsstaternas val när det gäller förverkligandet av direktivets mål.

c) Dialogen mellan de tre institutionerna

I år har man kunnat konstatera svårigheter i tillämpningen av förslaget till **förordningen om livsmedelshygien**⁴⁶ vid lokal försäljning, och särskilt torghandel. Europaparlamentet önskar utesluta att direkt lokal försäljning i små kvantiteter omfattas av förordningens tillämpningsområde, medan rådet har för avsikt att föra in i förordningen möjligheten för medlemsstaterna att anta alternativa bestämmelser för denna sektor. Kommissionen anser å sin sida att det åligger medlemsstaterna att lagstifta i denna fråga, eftersom denna försäljning inte är transnationell eller har någon transnationell effekt. Denna diskussion kommer att fortsätta.

Ett annat viktigt exempel under 2002 är förslaget till **direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation**, som har diskuterats under två år⁴⁷. Efter den andra behandlingen inledde parlamentet och rådet i september ett förlikningsförfarande för att nå en överenskommelse, bl.a. om direktivets tillämpningsområde och dess detaljerade karaktär, och därmed kom olika bedömningar av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna fram. Målet för kommissionen och rådet var endast att

⁴³ KOM(2001) 389 slutlig, antogs den 11 juli 2001.

⁴⁴ Europaparlamentets resolution antogs den 13 juni 2002.

⁴⁵ Ändringar nr 30,33,35,36 och 37.

⁴⁶ KOM(2000) 438 slutlig, antogs den 14 juli 2000.

⁴⁷ KOM(2000) 402 slutlig antogs den 29 juni 2000.

genomföra **Århus-konventionen**⁴⁸, medan parlamentet som ansåg att kommissionens åtgärd borde gå längre än konventionen, önskade utvidga de områden som omfattas av direktivet. Kommissionen och rådet motsatte sig vissa av Europaparlamentets ändringar och ansåg att de ökade de nationella förvaltningarnas arbetsbörda onödigt mycket. Diskussionerna inom förlikningskommittén bör göra det möjligt att nå en överenskommelse på dessa olika punkter med full respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

2.4. Slutsatser

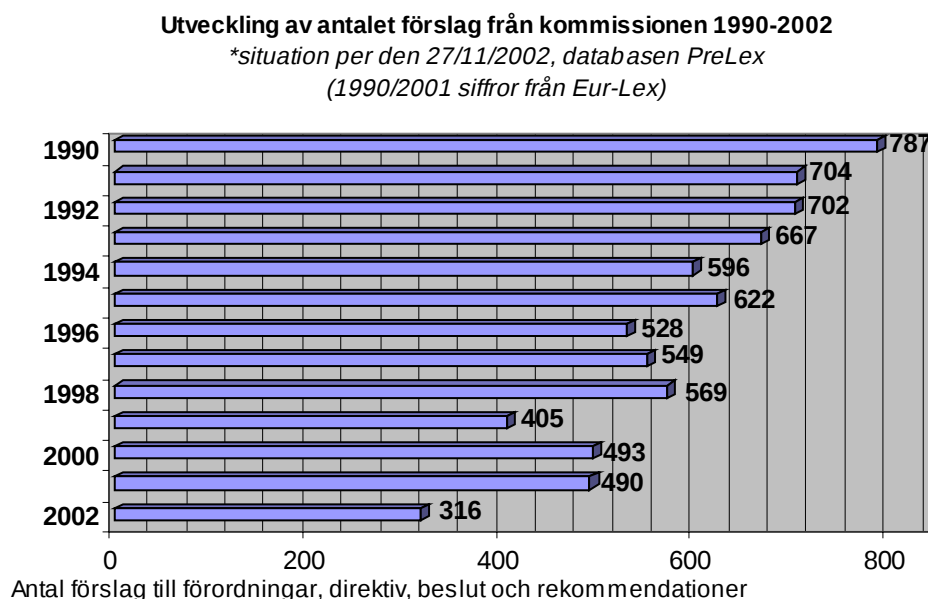
De exempel som nämns i rapporten för 2002 belyser att bedömningen och tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna förblir dynamiska begrepp inom en tydlig rättslig ram. Man kan konstatera att dialogen mellan institutionerna under lagstiftningsprocessen i detta avseende är nödvändig för att man skall finna en tillfredsställande jämvikt såväl ur rättslig och politisk synvinkel som ur medlemsstaternas och gemenskapens synvinkel. Kommissionen önskar att vaksamheten när det gäller dessa principer förblir konstant under hela lagstiftningsförfarandet, inklusive när Europaparlamentet och rådet når en överenskommelse inom förlikningsfasen.

3. EN BÄTTRE OCH ENKLARE LAGSTIFTNING

Sedan 1995 har kommissionen i den årliga rapporten fört in en del av själva lagstiftningen, huvudsakligen i form av kvalitetsaspekter och statistik. Denna metod har gjort det möjligt att samla uppgifter för flera år och att i år göra en första sammanställning för perioden.

⁴⁸ KOM(1998) 344 slutlig: Förslag till rådets beslut om undertecknande av FN-ECE:s konvention om tillgång till information om allmänhetens deltagande och möjlighet till rättslig prövning avseende miljöfrågor (undertecknat den 17 juni 1998).

3.1. Lagstiftningsverksamheten under 2002



Uppgifterna om antalet årliga lagstiftningsförslag går tillbaka till 1990. För 2002⁴⁹ visar analysen av kommissionens lagstiftningsarbete att minskningen av det årliga antalet förslag fortsätter och har hittat ett nytt läge. I år har **316** lagstiftningsförslag utarbetats vid datum för rapporten mot **787** år 1990. Denna tendens som kan noteras sedan genomförandet av den inre marknaden skall dock inte knytas till EU:s verksamhet eller kommissionens roll som motor i EU-arbetet. Denna utveckling visar att EU har kommit till ett mognadsstadium när det gäller målen i fördraget och det befintliga regelverket.

3.2. Bättre förberedelse av lagstiftningsförslagen

Utövandet av den nästan exklusiva initiativrätten ger kommissionen ett särskilt ansvar att säkerställa kvaliteten i sina lagstiftningsförslag. För detta ändamål förfogar den över flera instrument (samråd, forum, konsekvensanalyser, motiveringar...), varav vissa återfinns i protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Sedan flera år tillbaka har kommissionen tillämpat dessa kvalitetsmetoder och har just inlett en förbättringsverksamhet av dem med hjälp av vitboken om styrelseformer i EU och handlingsplanen "bättre och enklare lagstiftning".

a) Samrådsförfaranden

Även i år har kommissionen i stor utsträckning samrått, lyssnat och granskat yttranden och expertutlåtanden från det civila samhället (bl.a. från aktörerna, sammanslutningar och icke-statliga organisationer). Det handlar här om ett instrument som är nödvändigt för att fastställa behovet av en åtgärd, de allmänna och specifika förväntningarna och villkoren för den åtgärd som skall vidtas.

⁴⁹

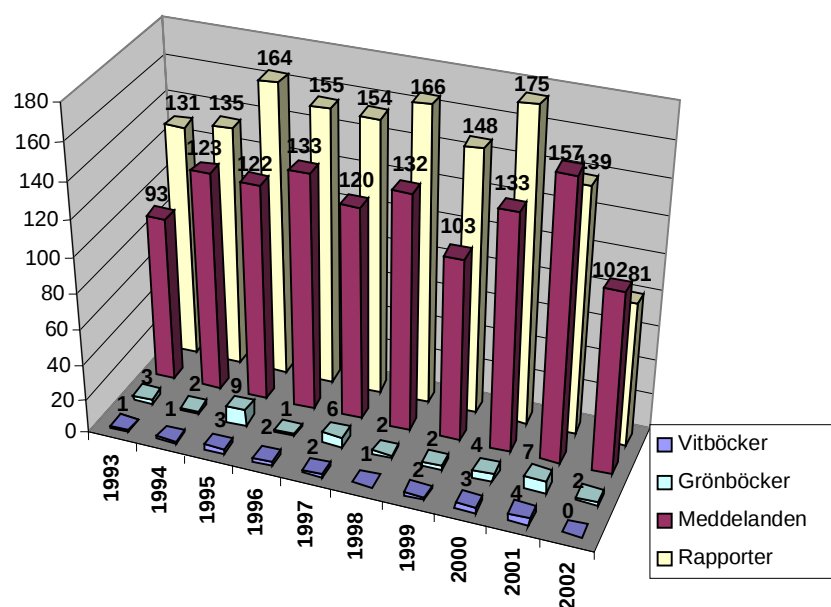
Siffrorna för 2002 gäller fram till den 27 november.

Under 2002⁵⁰ lade kommissionen fram **två grönböcker**⁵¹, **och 95 meddelanden av rådgivande karaktär**. Den har även offentliggjort **76 rapporter**. Man kan konstatera att behovet av samråd är särskilt stort på de områden där gemenskapen har nya eller delade befogenheter (bl.a. rättsliga och inrikes frågor, energi eller konsumentskydd), men även inom de sektorsvisa politikområden där gemenskapens befogenheter är stora, t.ex. transporter och inre marknaden.

Den sociala dialogen spelar även en viktig roll när det gäller kontrollen på förhand av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som rättskälla (artikel 138 och särskilt artikel 139 i EG-fördraget). I detta sammanhang är det möjligt, genom kommissionens skyldighet enligt EG-fördraget (artikel 138) att samråda med arbetsmarknadens parter innan den lägger fram förslag på området för socialpolitik, att bara lagstifta på områden där andra medel har visat sig ineffektiva och att väl formulera de förslag som läggs fram för att beakta de yttranden som avgetts av de mest berörda parterna. Dessutom medger artikel 139 att man genom en rättsakt från rådet kan genomföra kollektivavtal på EU-nivå.

Om man gör en sammanställning **för de senaste tio åren**, kan man räkna den ansevärd mängd samråd som kommissionen har genomfört: **38 grönböcker, 19 vitböcker och mer än 1200 meddelanden totalt för alla områden**. Den har även offentliggjort nära **1500 rapporter** om gemenskapens verksamhet. Det är för övrigt områdena transporter, energi och inre marknaden, där lagstiftningsverksamheten har varit intensiv, som har krävt det största antalet samråd under denna period.

Samrådsdokument och rapporter 1993-2002
situation per den 27 november 2002, källa: databasen PreLex
(1990/2001 siffror från Eur-Lex)



⁵⁰

Idem

⁵¹

KOM(2002) 196 slutlig - Grönbok om alternativa system för tvistlösning inom civil- och handelsrätten och KOM(2002) 175 slutlig Grönbok om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt. Två andra grönböcker bör antas före årets slut.

Man kan slutligen notera att när en nytt kollegium tillträder med nya initiativ märks det genom en ökning av antalet samråd och särskilt av antalet grönböcker (9 för 1995 och 11 för 2000-2001).

Enligt de åtaganden som gjorts i vitboken om styrelseformer i EU har kommissionen beslutat att förbättra tillämpningen av samråd genom att **tillsammans med det civila samhället** definiera **minimibestämmelser**. Kommissionen antog i juni 2002 ett samrådsdokument som föreslår bestämmelser och bör offentliggöra de slutliga bestämmelserna före slutet av året i ett nytt meddelande⁵². De viktigaste inslagen kommer att vara att fastställa en minimitidsfrist för samråd och att införa en enda utgångspunkt för sökningar.

Man kan även under årens lopp konstatera att antalet sätt att genomföra samråd har mångdubblats och är smidigare och mer användarvänliga samt mindre formella än grönböckerna eller meddelandena. Det är intressant att notera **det ökade antalet forum, särskilda konferenser eller samråd organiserade på Internet**. Man kan för 2002 nämna t.ex. Europeiskt forum för energi och transport, som bildades i år och genomförandet av initiativet för interaktiv politik (IPM)⁵³, som redan har möjliggjort 12 samråd på nätet, varav ett om uppgiftsskydd samlade omkring 10 000 svar på elva veckor.

b) Konsekvensanalyser

I enlighet med protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna genomför kommissionen konsekvensanalyser av dessa åtgärder för att motivera sina förslag med kvalitativa och kvantitativa indikatorer, och den fastställer även EU:s kostnader för dessa förslag.

Som nämns ovan (jfr del 2.2.) har kommissionen i år utarbetat flera viktiga analyser, bl.a. för förslaget om halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken. Den tillämpar även detta instrument tillsammans med formella samråd för att bättre bedöma behovet och rimligheten av en åtgärd på EU-nivå enligt subsidiaritetsprincipen. Den har inlett analyser när det gäller **konsumentkrediter** och **kampen mot olaglig efterapning och kopiering samt förfalskning** inför eventuella lagstiftningsförslag.

Kommissionen är väl medveten om att förbättringen av kvaliteten på lagstiftningen kräver en fördjupning av detta instrument och **den har definierat en unik metod för konsekvensanalys** som inte bara är av ekonomisk natur, utan även av social och miljömässig natur, av sina viktigaste politiska förslag och lagstiftningsförslag⁵⁴. Tack vare detta instrument som kommissionens avdelningar successivt kommer att införa fr.o.m. 2003, anser kommissionen att den tillsammans med Europaparlamentet och rådet kommer att förfoga över en solid och objektiv grund för diskussioner som rör lagstiftningen.

⁵² KOM(2002) 276 slutlig, antogs den 5 juni 2002.

⁵³ Finns på följande webbplats: <http://www.ipmmarkt.homestead.com>

⁵⁴ KOM(2002) 277 slutlig, antogs den 5 juni 2002.

c) Övriga initiativ som tagits under 2002

Inom ramen för de förslag som lagts fram under året förstärker kommissionen även **motiveringen** i dessa för att de bättre skall redogöra för förberedelserna (samråd och analyser) och bättre motivera överensstämmelsen med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Som fastställs i handlingsplanen "Bättre och enklare lagstiftning" skall kommissionen internt införa en mall för motiveringar för att underlätta arbetet på sina avdelningar.

I samma anda inför kommissionen **ett internt nätverk "Bättre lagstiftning"** med uppgift att säkerställa kvaliteten på lagstiftningsförslagen och genomförande av nya initiativ på detta område, tillsammans med det befintliga systemet som har hand om den strategiska planeringen och administrationen per verksamhet. Nätverket "Bättre lagstiftning" bör så tidigt som möjligt fastställa de frågor som skulle kunna uppstå när det gäller subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna under förberedandet av förslagen.

Kommissionen har lagt fram flera andra förslag för Europaparlamentet och rådet för att förbättra kvaliteten på lagstiftningen. Det handlar bl.a. om att införa ett interinstitutionellt nätverk som särskilt har hand om dessa uppgifter, men även att oftare ha tillgång till smidigare lagstiftningsinstrument eller icke-lagstiftningsinstrument, t.ex. ramdirektiv (enligt protokollet), samreglering och självreglering. Europeiska rådet i Sevilla i juni i år godkände den metod som kommissionen föreslagit och uppmanade de tre institutionerna att sluta ett **interinstitutionellt avtal** i denna fråga före slutet av 2002. Diskussionerna pågår för närvarande.

Man kan även nämna införandet under 2002 av de metoder som beslutats i vitboken om den interna administrativa reformen, bl.a. åtgärd 94 om förbättring av **motståndskraft mot bedrägerier när det gäller lagstiftning och kontraktsförvaltning**. Denna åtgärd har gett upphov till antagandet av ett meddelande från kommissionen⁵⁵ som bl.a. föreskriver ett särskilt samråd med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, före det interinstitutionella samrådet om de lagstiftningsförslag som gäller känsliga sektorer. Detta förfarande kommer att träda i kraft fr.o.m. förberedelsefasen för kommissionens lagstiftningsprogram för 2003 som antogs den 30 oktober 2002⁵⁶.

3.3. Förbättra kvaliteten på den lagstiftning som antagits

Från denna synpunkt är år 2002 särskilt viktigt, eftersom det på en och samma gång markerar den kommande avslutningen av konsolideringen av regelverket, men även början av genomförandet av kodifieringsprogrammet och det interinstitutionella avtalet om omarbetning och slutligen förberedelse av det framtida programmet om förenkling av regelverket.

⁵⁵ SEC(2001) 2029 slutlig.

⁵⁶ KOM(2002) 590 slutlig.

a) Konsolidering

Europeiska gemenskapens publikationsbyrå har i samarbete med kommissionens Rättstjänst genomfört detta konsolideringsarbete⁵⁷ som utgör material för kodifiering och omarbetning. Konsolideringen av all befintlig lagstiftning skall vara avslutad i juli 2003. År 2002 har med andra ord präglats av ett påskyndande av arbetet, som möjliggör en sammanställning sedan 1999 av **1600 "familjer" av konsoliderade rättsakter** (315 i slutet av 1999, 831 i slutet av 2000 och 1097 i slutet av 2001).

b) Kodifiering

Kodifieringen⁵⁸ har visat sig värdefull **sedan 1994** och sedan antagandet av ett interinstitutionellt avtal om officiell kodifiering⁵⁹, eftersom 33 nya rättsakter har antagits och därigenom har man kunnat **upphäva 347 redan befintliga rättsakter**.

För att utvidga denna metod antog kommissionen i november 2001 ett särskilt kodifieringsprogram⁶⁰. Kommissionens avdelningar har redan fastställt vilka rättsakter som skall kodifieras. Som exempel kan nämnas direktiv om vissa aspekter av arbetstidsförläggning som kommer att ersätta två rättsakter.

Rådet och Europaparlamentet har även påskyndat sitt arbete som gör det möjligt att i år **anta fem förslag till kodifieringar**⁶¹, som kommer att ersätta **59** redan befintliga rättsakter.

c) Omarbetning

Europaparlamentet, rådet och kommissionen som är medvetna om nyttan med omarbetning⁶² slöt i november 2001 ett **institutionellt avtal**⁶³, **som trädde i kraft i mars 2002**. På grundval av detta avtal förbereder kommissionens avdelningar för närvarande flera förslag om omarbetning. Hittills har kommissionen endast kunna anta ett förslag om samordning av bestämmelserna om tillgång till andra försäkringar än livförsäkring (som kommer att ersätta de sju rättsakter som fanns tidigare)⁶⁴.

⁵⁷ Konsolidering innebär att man i en enda informell text samlar gällande bestämmelser i en given lagstiftning som är spridda i den första rättsakten och i de ändrade rättsakterna därefter.

⁵⁸ Kodifiering innebär att man antar en ny rättsakt som i en text integrerar en grundakt och dess successiva ändringar utan att ändra själva innehållet. Den nya rättsakten ersätter och upphäver den föregående rättsakten.

⁵⁹ Interinstitutionellt avtal av den 20 december 1994 om påskyndad arbetsmetod för officiell kodifiering av rättsakter; EGT C 102, 4.4.1996, s. 2-3.

⁶⁰ KOM(2001) 645 slutlig, antogs den 21 november 2001.

⁶¹ Direktiven 2002/53/EG,; 2002/54/EG,; 2002/55/EG,; 2002/56/EG och 2002/57/EG som antogs den 13 juni; EGT L 193, 20.7.2002.

⁶² Omarbetning gör det möjligt att anta en enda rättsakt som samtidigt ger de väsentliga ändringar som önskas, gör en kodifiering av dessa med bestämmelserna i den föregående rättsakten som är oförändrade och upphäver den senare.

⁶³ Interinstitutionellt avtal om en mer strukturerad användning av omarbetningstekniken av rättsakter; EGT C 077, 28.3.2002, s. 1-3.

⁶⁴ Rådets direktiv 73/239/EGT.

Samtidigt har Europaparlamentet och rådet antagit ett förslag om omarbetning som ännu inte tillämpas om främmande ämnen i djurfoder⁶⁵.

d) Förenkling

På detta område har kommissionen fullföljt sina sektorsvisa insatser, bl.a. genom genomförandet av initiativet SLIM⁶⁶, som just har avslutat sin femte fas. Sedan initiativet inleddes 1996 berörs 17 lagstiftningsområden av den förenkling som särskilt berör livförsäkringar, yrkesmeriter och bolagsrätt.

Samtidigt definierar kommissionen programmet för att förenkla regelverket, som föreskrivs i handlingsplanen "Bättre och enklare lagstiftning". Programmet skall bli föremål för ett avtal om arbetsmetoder mellan de tre institutionerna. På detta stadium fastställer kommissionen de områden av regelverket, där det skulle vara önskvärt med en förenkling. I början av nästa år kommer kommissionen att offentliggöra ett meddelande i denna riktning.

3.4. Tillgång

Bättre lagstiftning innebär även att ge ökad tillgång till EG-lagstiftningen. I år har kommissionen, förutom förbättringen av befintliga instrument, t.ex. basen PreLex⁶⁷ om interinstitutionella förfaranden eller regelbundna sonderingar och undersökningar som kommissionen gör bland EU-medborgarna, utvecklat nya initiativ om flera instrument och på flera områden. Man kan nämna sektoriella exempel som broschyrer om konkurrenspolitiken⁶⁸, offentliggörandet av **strategin för konsumentpolitiken 2002-2006**⁶⁹ samt öppnandet av **den europeiska kulturportalen**⁷⁰, den första tematiska portalen i sitt slag, som inte bara ger direkt tillgång till EG-lagstiftningen utan även till insatser och finansieringar på detta område, och som ingår i kommissionens strategi för att utveckla flera tematiska portaler.

När det gäller att lägga ut på nätet kan man bland annat understryka att kommissionen har beslutat att lägga ut sina protokoll från kollegiets möten fr.o.m. den 1 januari på Internet. Från samma dag kan man kostnadsfritt få tillgång till de dokument som finns på Eur-Lex. Slutligen, som redan gjorts för många andra områden, lade kommissionen i september ut på nätet hela regelverket som gäller rättsliga och inrikes frågor, som är en ny EU-befogenhet som direkt berör medborgarna⁷¹.

Även när det gäller offentliggöranden i Europeiska gemenskapens tidning, har kommissionen beslutat att offentliggöra de beslut om samlade programdokument och ramar för gemenskapsstöd som fattats av kommissionen, eftersom de berör medborgarnas liv på lokal nivå.

⁶⁵ Direktiv 2002/32/EG, EGT L 140, 30.5.2002. s. 10.

⁶⁶ Förenklad lagstiftning för den inre marknaden.

⁶⁷ Finns på följande adress: <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm>

⁶⁸ *Konkurrensbestämmelser för distributionsavtal* och "Glossary of terms used in EU competition policy" finns på följande webbplats:

http://europa.eu.int/comm/competition/publications/rules_sv.pdf

⁶⁹ Finns på följande webbplats: http://europa.eu.int/comm/competition/publications/rules_sv.pdf

⁷⁰ Finns på följande webbplats: http://europa.eu.int/comm/culture/index_en.htm

⁷¹ Finns på följande webbplats http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm

Kommissionen har infört ett nytt planeringssystem för sin agenda för att på ett tillförlitligt sätt programmera de initiativ som den avser att anta de kommande tre månaderna. Kvartalsprogrammet uppdateras varje månad och sänds till varje EU-institution, så att de kan planera sin egen verksamhet. Med tanke på öppenhetsaspekten finns den härnäst tillgänglig för allmänheten på Europa-servern.

Slutligen, för att ge svar till de medborgare och de företag som kommer i kontakt med en dålig tillämpning av EG-rätten, införde kommissionen i juli **nätverket SOLVIT** (problem solving network). Detta nätverk samlar särskilda centrum i varje medlemsstat.

3.5 Redaktionell kvalitet

Kommissionen har i år fortsatt genomförandet av det interinstitutionella avtalet från 1998 om den redaktionella kvaliteten enligt förklaring nr 39 om gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet som fogats till Amsterdamfördraget.

I detta sammanhang har den praktiska handledningen för personer som deltar i utformningen av lagtexter inom gemenskapens institutioner, reviderats för nästa utgivning i stor skala och lagts ut på nätet. Utbildningen för juristlingvister, som spelar en viktig roll för lagstiftningens kvalitet, har intensifierats i år med särskild betoning på den praktiska handledningen och särdragen i detta arbete (flera språk, arbetsregler). Dessutom förstärktes dataverktyget LegisWrite, som gör det möjligt med en gemensam presentation inom institutionerna, bl.a. för kodifiering och omarbetning.

Slutligen har ett första seminarium med kommissionen och medlemsstaterna anordnats om problematiken kring den redaktionella kvaliteten.

4. SLUTSATSER

År 2002 är det tio år sedan Europaparlamentet, rådet och kommissionen började tillämpa subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, såsom de definieras i Maastrichtfördraget. Den första sammanställning som kan göras för denna period, och det gäller även 2002, är positiv. Institutionerna har i stort på ett tillfredsställande sätt respekterat artikel 5 i EG-fördraget och det tillfogade protokollet. Denna positiva bedömning som kommissionen gjort delas för övrigt av Europeiska rådet, i dess slutsatser och av Europaparlamentet i dess halvårsrapport. Den bekräftas också av det låga antal ärenden inför EG-domstolen när det gäller subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Konventet om Europeiska unionens framtid har medgett att de fall som gäller institutionernas underlåtelse att respektera subsidiaritetsprincipen är mycket få. Trots det har en av konventets arbetsgrupper föreslagit att införa en mekanism som innebär tidig varning när det gäller kommissionens förslag och eventuellt möjlighet för de nationella parlamenten och Regionkommittén att vända sig till domstolen.

När det gäller kvaliteten på den lagstiftning som håller på att antas eller har antagits, har kommissionen i år tagit många initiativ som den avser att slutföra för att

intensifiera det arbete som görs sedan flera år tillbaka. Den önskar här dra nytta av Europaparlamentets och rådets politiska stöd och kraftfulla medverkan.