

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 510:A PLENARSESSION DEN 16–17 SEPTEMBER 2015

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda

[COM(2015) 215 final]

(2016/C 013/28)

Föredragande: Bernd DITTMANN

Den 1 juni 2015 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda

[COM(2015) 215 final].

Underkommittén för "Bättre lagstiftning", som inrättats enligt artikel 19 i arbetsordningen och som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt utkast till yttrande enhälligt den 2 september 2015.

Vid sin 510:e plenarsession den 16–17 september 2015 (sammanträdet den 16 september 2015) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 174 röster för, 3 röster emot och 9 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Bättre, smart lagstiftning är en gemensam uppgift för alla EU-institutioner och medlemsstaterna, med huvudmålet att höja EU-lagstiftningens kvalitet till förmån för medborgarna, företagen, konsumenterna och arbetstagarna. Bättre lagstiftning ersätter dock inte politiska beslut. Bättre lagstiftning är en process som ständigt vidareutvecklas. Man har redan uppnått mycket, men det finns fortfarande utrymme för förbättringar.

1.2 EESK har sedan länge engagerat sig djupt i frågan om bättre lagstiftning, såsom framgår av sammanställningen över de viktigaste yttrandena om bättre lagstiftning⁽¹⁾. Kommittén har därmed påtagit sig ett särskilt ansvar för stödet och acceptansen för EU:s lagstiftning och bättre lagstiftning i det civila samhället.

1.3 EESK konstaterar att man i agendan för bättre lagstiftning inte i tillräcklig utsträckning beaktar kommittén i enlighet med den roll och funktion som den ges i EU-fördragen och samarbetsavtalen med kommissionen och Europaparlamentet. EU:s rådgivande organ bör tas med i det interinstitutionella avtalet.

1.4 EESK stöder ett omfattande deltagande av berörda parter genom samråd under en politisk åtgärds hela livscykel och hänvisar i detta sammanhang till sitt yttrande om utvärdering av riktlinjerna för samråd. En bra avgränsning av målgruppen och hänsyn till de berörda parternas representativitet är väsentliga aspekter av bättre lagstiftning där det finns utrymme för förbättringar.

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

1.5 Vid urvalet av experter för nämnden för lagstiftningskontroll, Refit-plattform och alla andra organ samt vid hearingar, workshoppar och andra situationer anser EESK att man måste säkerställa största möjliga oberoende, opartiskhet och öppenhet.

1.6 EESK anser att själv- och samreglering måste ingå i det interinstitutionella avtalet och bör övervägas på jämställd fot med lagstiftningsåtgärder för att lösa politiska frågor.

1.7 Informella trepartsmöten bör begränsas till särskilda akutfall, och större delen av lagstiftningen bör antas genom det normala lagstiftningsförfarandet.

1.8 EESK uppmanar kommissionen att inrikta sig mer på bristerna i medlemsstaternas införlivande och genomförande av EU-lagstiftningen, och anser att man bör använda sig av förordningar i stället för direktiv.

2. Agendan för bättre lagstiftning – en grundläggande bedömning

2.1 Det är EESK:s övertygelse att åtgärder och instrument för bättre lagstiftning bör bidra till att förbättra EU-rättsakternas kvalitet och effektivitet och till att utforma enkla, tydliga och konsekventa bestämmelser som bidrar till att uppnå målen i EU-fördragen och särskilt till att stärka och fullborda den europeiska inre marknaden samt utgöra ett mervärde för medborgarna, företagen, konsumenterna och arbetstagarna i Europa.

2.2 EU är ett gemensamt rättsligt område som måste garantera en god, tillförlitlig och genomförbar rättslig ram. Konceptet med bättre lagstiftning, som ska inriktas såväl på förhandsåtgärder på EU-nivå som på ett konsekvent införlivande och genomförande av EU-lagstiftningen i medlemsstaterna och omfattar åtgärder för bättre lagstiftning under en rättsakts hela livscykel⁽²⁾, kommer att ge ett värdefullt bidrag till den europeiska integrationen och medborgarna om man inte enbart inför nya teknokratiska förfaranden och instrument, utan alla EU-institutioner och medlemsstater dessutom engagerar sig i att skapa en kultur av bättre lagstiftning.

2.3 Kommissionen presenterar sitt meddelande och de åtföljande dokumenten som en nystart. Förslagen måste utan tvekan betecknas som ambitiösa. Kommittén vill dock också påpeka att bättre lagstiftning inte är en ny fråga, utan har diskuterats och vidareutvecklats i många år. De förbättringar som man har uppnått har bidragit till att EU-lagstiftningen i grunden håller hög kvalitet, till förmån för medborgarna, företagen, konsumenterna och arbetstagarna i Europa. I jämförelse med de nationella lagstiftarna eller i en internationell jämförelse anser EESK att mekanismerna och de fastställda förfarandena på EU-nivå fungerar väl för att säkerställa en hög kvalitet på lagstiftningen⁽³⁾. Som denna rapport visar finns det dock fortfarande utrymme för förbättringar. EESK erkänner emellertid att mycket redan har gjorts och uppnåtts med hjälp av bättre lagstiftning.

2.4 Mot bakgrund av den växande kritiken mot konceptet med bättre lagstiftning betonar EESK att kommitténs uppfattning är att det inte ska handla om "mer" eller "mindre" reglering i EU eller om att avreglera eller nedprioritera vissa politikområden och därmed äventyra de värden som EU står för: socialt skydd, miljöskydd och grundläggande rättigheter⁽⁴⁾. Bättre lagstiftning är i första hand ett verktyg för att säkerställa att de politiska målen faktiskt uppnås på basis av en evidensbaserad grund i ljuset av ovannämnda värden, utan att miljö- eller konsumenträttigheter eller sociala normer inskränks eller befogenheter förskjuts i den institutionella strukturen genom att nya organ inrättas. Bättre lagstiftning kan och får inte ersätta politiska beslut.

⁽²⁾ Livscykeln omfattar uppkomsten av ett initiativ inom kommissionen från förberedelse- till utformningsfasen, kommissionens antagande av förslaget, lagstiftningsförfarandet, rättsaktens ikraftträdande, medlemsstaternas införlivande och tillämpning, kommissionens utvärdering, granskningen inom Refit-programmet och i förekommande fall uppdatering, översyn, upphävande och framläggande av ett nytt förslag.

⁽³⁾ Enligt en rapport från revisionsrätten från 2010 utgör kommissionens system bästa praxis på EU-nivå och internationell nivå i fråga om sin öppenhet och sin omfattning.

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5 EESK deltar aktivt i det demokratiska utformandet och genomförandet av EU-lagstiftningen. EESK har sedan flera år utförligt engagerat sig i frågan om bättre lagstiftning och avgett en rad yttranden med konkreta rekommendationer om vidareutvecklingen av detta koncept. En sammanställning av dessa rekommendationer finns tillgänglig⁽⁵⁾ och bör användas som en källa till inspiration och idéer för hur agendan för bättre lagstiftning kan förbättras ytterligare. Detta visar att EESK har ett särskilt ansvar för stödet och acceptansen för målen för bättre lagstiftning i det civila samhället. Kommittén är också redo att ge sitt bidrag till en öppen, demokratisk och konsekvent bättre lagstiftning.

2.6 Det är beklagligt att man i kommissionens meddelande och hela paketet för bättre lagstiftning inte i tillräcklig utsträckning tar fasta på EESK:s roll, funktion och representativitet enligt fördragen, vilket gör att man inte utnyttjar möjligheten att använda sig av kommittéledamöternas expertis och sakkunskap och inte gör EESK:s uppgifter rättvisa. EESK:s deltagande i agendan för bättre lagstiftning är begränsat till Refit-plattformen (efterhandsfasen) och avspeglar inte i tillräcklig utsträckning kommitténs uppgifter och ansvar för att stärka institutionernas demokratiska legitimitet och effektivitet.

2.7 EESK vill därför beaktas på lämpligt sätt i agendan för bättre lagstiftning. Denna rapport innehåller förslag till hur och var kommittén bör göras delaktig.

3. Interinstitutionellt avtal – i riktning mot en gemensam kultur av bättre lagstiftning

3.1 I kommissionens meddelande behandlas bland annat de planerade åtgärderna i det interinstitutionella avtalet. EESK betraktar förslaget till interinstitutionellt avtal som en av de viktigaste delarna i agendan för bättre lagstiftning. Kommissionen bör stödjas i sitt arbete med att ständigt vidareutveckla målen för bättre lagstiftning med deltagande av det civila samhället som helhet. Detta förutsätter dock i synnerhet stöd av de lagstiftande organen rådet och Europaparlamentet. Förslaget till interinstitutionellt avtal är ambitiöst och kan bara bli framgångsrikt om alla institutioner tydligt förbinder sig till målen för och innehållet i bättre lagstiftning och till en konsekvent tillämpning av förslagen i det interinstitutionella avtalet i ljuset av EU:s fördrag. Om förhandlingarna misslyckas skulle det innebära ett stort steg tillbaka, även i förhållande till åtagandena i det interinstitutionella avtalet från 2003.

3.2 Trots att Europaparlamentet erkänner EESK:s roll och betydelse⁽⁶⁾ nämns EESK och ReK och deras roll och funktion enligt fördragen inte alls i det interinstitutionella avtalet. Det är inte godtagbart.

3.3 Förutsatt att kommissionen rådfrågar EESK i god tid är kommittén beredd att stödja EU-institutionerna vid åtgärder för bättre lagstiftning, utveckla nya idéer, utförligt yttra sig om planerade initiativ inom ramen för sina befogenheter, säkerställa deras höga kvalitet och i förekommande fall följa upp EU-initiativ eller i särskilda fall fungera som testorgan för planerade initiativ.

3.4 EESK anser därför att de båda rådgivande EU-organen bör tas med i det interinstitutionella avtalet när det gäller de åtgärder för bättre lagstiftning som de anförtros i EU-fördragen och i samarbetsavtalen med kommissionen och Europaparlamentet.

3.5 Det konkreta sakinnehållet i det interinstitutionella avtalet kommer att utvärderas i ett yttrande på eget initiativ när det har antagits av rådet och Europaparlamentet.

4. Bedömning av meddelandet om agendan för bättre lagstiftning

4.1 Ändring av arbetssättet på EU-nivå

4.1.1 Kommissionen vill med sin nya interna organisation, anpassningen av sin verksamhet till de politiska riktlinjerna, utarbetandet av ett enhetligt arbetsprogram på EU-nivå och det förstärkta samspelet med institutionerna uppnå bättre bestämmelser och bättre resultat.

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

⁽⁶⁾ Punkt 19 i betänkandet om programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit): lägesrapport och framtidsutsikter (2014/2150(INI)), föredragande: Sylvia Yvonne Kaufmann.

4.1.2 EESK välkomnar att kommissionen har inlett ett strukturerat utbyte med rådet och Europaparlamentet om det årliga arbetsprogrammet och den fleråriga programplaneringen och i enlighet med samarbetsavtalet rådfrågar kommittén innan det årliga arbetsprogrammet offentliggörs. Utbytet bör omfatta hela programplaneringscykeln och säkerställa synergieffekter genom att en regelbunden dialog förs mellan EESK och Europaparlamentet, kommissionen och rådet, så att åtgärderna i arbetsprogrammet kan följas upp på ett målinriktat sätt också efter antagandet och det allmänna samarbetet kan förbättras. EESK rekommenderar att planeringen av nya initiativ och prioriteringar ska göras mot bakgrund av och med hänvisning till befintliga strategier och integrationsplaner (t.ex. Europa 2020-strategin, den årliga tillväxtöversikten och den europeiska planeringsterminen/de landsspecifika rekommendationerna) och innehålla detaljerad information om hur de planerade åtgärderna är integrerade i de befintliga strategierna och avspeglar deras mål. På så sätt kan man undvika att vissa politikområden och mål över- eller underordnas befintliga strategier.

4.2 Bättre samråd, mer öppenhet och insyn

4.2.1 Kommissionen planerar att genom samråd göra berörda parter delaktiga under en politisk åtgärds hela livscykel. De berörda parterna ska rådfrågas om färdplaner, inledande konsekvensbedömningar, rättsakter som antas av kommissionärskollegiet, efterhandsutvärderingar och kontroller av ändamålsenligheten samt utkast till delegerade akter och genomförandeakter. Dessutom ska motiveringen till rättsakter förbättras.

4.2.2 EESK välkomnar principiellt målet om större öppenhet och ökad delaktighet för berörda parter under en rättsakts hela livscykel. EESK har konsekvent framhållit vikten av intensivt samråd med alla berörda parter⁽⁷⁾, eftersom ett brett samråd med berörda parter kan bidra till lagstiftningens kvalitet och ändamålsenlighet genom att man når en balans mellan att uppnå de politiska målen, å ena sidan, och att sörja för administrativ förenkling, å andra sidan. Bättre samråd kommer att öka medvetenheten och förbättra tillämpningen av bestämmelserna⁽⁸⁾.

4.2.3 I ett yttrande om utvärdering av samråden med berörda parter⁽⁹⁾ lade EESK så sent som i juli 2015 fram förslag till förbättring av möjligheterna att samråda med berörda parter, vilka kommittén till fullo hänvisar till i detta yttrande. EESK konstaterar i det avseendet att riktlinjerna på det hela taget innehåller goda krav för att högkvalitativa samråd ska kunna genomföras. Såsom ovannämnda yttrande tydligt visar finns det dock fortfarande många (även aktuella) fall där kommissionens behöriga avdelningar inte konsekvent har tillämpat de nya riktlinjerna. EESK anser därför att man bör föreskriva obligatorisk tillämpning av riktlinjerna som kvalitetsnormer för samråd med berörda parter inom kommissionen.

4.2.4 En bra avgränsning av målgruppen för samrådet är en förutsättning för att man ska få de upplysningar som krävs. Kommittén skulle inom ramen för sina befogenheter och i nära samarbete med alla berörda organisationer och med kommissionen kunna stödja arbetet med att identifiera representativa organisationer inom målgrupperna⁽¹⁰⁾. EESK anser de förstärkta mekanismerna för samråd med berörda parter gör det nödvändigt att säkerställa öppenhet vid urvalet av experter i organ, vid konferenser, vid workshoppar osv. På samma sätt måste man ta större hänsyn till de berörda parternas representativitet och göra en kvalitativ och kvantitativ viktning vid användningen av resultaten beroende på om ett svar kommer från en enskild person eller en representativ organisation i det civila samhället. Synpunkter från en organisation bör ges jämförelsevis större vikt.

4.2.5 Kvaliteten på frågor (ofta suggestiva), urvalet av dem och kommissionens återkopplingsmekanismer lämnar ofta mycket övrigt att önska⁽¹¹⁾. EESK har i det avseendet lagt fram omfattande förslag till hur dessa brister kan avhjälpas⁽¹²⁾. Till exempel skulle kommittén vid utformningen av frågeformulär för samråd kunna påverka frågeställningarna genom att bidra med frågor eller regelbundet utnyttjas som "testorgan" för att kontrollera om frågorna är relevanta. Att granska och övervaka samråd och att inrätta en observationsgrupp för detta vid EESK⁽¹³⁾ skulle kunna ge ett lämpligt bidrag till att höja samrådets kvalitet.

⁽⁷⁾ EUT C 48, 15.2.2011, s. 48.

⁽⁸⁾ EESK:s yttrande om "Utvärdering av kommissionens samråd med berörda parter" (EUT C 383, 17.11.2015, s. 57).

⁽⁹⁾ Se fotnot 8.

⁽¹⁰⁾ Se fotnot 8.

⁽¹¹⁾ Se fotnot 8.

⁽¹²⁾ Se fotnot 8.

⁽¹³⁾ Se fotnot 8.

4.2.6 Det är också viktigt med lämpliga tidsfrister för samråden. Tidsfristerna bör inte förlänga regleringsprocessen i onödan, men samtidigt kan frister på 4, 8 eller 12 veckor för samråd om delvis komplexa eller mycket tekniska initiativ vara för korta för att samla in ändamålsenliga synpunkter. En strukturerad och ständigt uppdaterad planering av samråden (i kommissionens färdplaner) och offentliggörande av deras mål, med en tillförlitlig tidsangivelse, kan hjälpa de berörda parterna att förbereda sitt deltagande.

4.2.7 För att ytterligare öka öppenheten och överskådligheten för de berörda parterna föreslår EESK att man på kommissionens centrala webbplats för samråd⁽¹⁴⁾ ska samla alla pågående samråd av EU:s institutioner, byråer och underordnade organ⁽¹⁵⁾ samt alla samråd om delegerade akter och genomförandeakter och presentera dem på ett enhetligt och överskådligt sätt, och att man ska öka kännedomen om dem i hela Europa inom ramen för en heltäckande kommunikationsstrategi.

4.2.8 Vi välkomnar i synnerhet samråden om delegerade akter (artikel 290 i EUF-fördraget) och genomförandeakter (artikel 291 i EUF-fördraget). Bristande öppenhet, uppenbar rättsosäkerhet och otillräcklig politisk kontroll i systemet för förhandssamråd om underordnade rättsakter kritiserar ofta med rätta⁽¹⁶⁾. EESK anser också att man bör inrätta ett särskilt register för delegerade akter i linje med registret över kommittéhandlingar. Användningen av delegerade akter och genomförandeakter måste begränsas snävt och motiveras särskilt. Åtgärder på underordnad nivå måste konsekvent rätta sig efter den grundläggande rättsakten. Politiska beslut får inte undergrävas genom delegerade akter och genomförandeakter.

4.2.9 Dessutom bör man se till att det inte sker någon överlappning mellan samråd eller innehåll i delegerade akter och genomförandeakter och samråd om riktlinjer från EU:s byråer eller deras innehåll.

4.2.10 Man bör i grunden skilja mellan samråd med arbetsmarknadens parter – i enlighet med de förfaranden för social dialog som fastställs i EU-fördragen (artiklarna 154 och 155 i EUF-fördraget) – och offentliga samråd med alla berörda parter i det civila samhället i enlighet med artikel 11.3 i EU-fördraget. Båda har sin särskilda roll och olika legitimitet.

4.2.11 Det påpekas visserligen i förklaringarna i verktygslådan för bättre lagstiftning att samråden med arbetsmarknadens parter inte omfattas av miniminormerna för samråd och således inte kraven på offentliga samråd. EESK skulle dock bestämt vilja framhäva att det aktuella meddelandet under inga omständigheter får användas som förevändning för att göra samråden med arbetsmarknadens parter eller deras förhandlingsresultat föremål för förhands- eller efterhandskontroller genom offentliga samråd. Den sociala dialogen är ett särskilt förfarande som föreskrivs i EUF-fördraget⁽¹⁷⁾ och som måste respekteras. Offentliga samråd kan därför inte ersätta samråd med arbetsmarknadens parter⁽¹⁸⁾. Genomförandet av resultaten av arbetsmarknadsparternas överenskommelser måste säkerställas i enlighet med artikel 155 i EUF-fördraget⁽¹⁹⁾.

4.3 Bättre instrument för bättre lösningar

4.3.1 Kommissionen kommer hädanefter att tillämpa de nya integrerade riktlinjerna för bättre lagstiftning⁽²⁰⁾ på nya åtgärder, åtar sig att också undersöka andra alternativ än lagstiftning, t.ex. samreglering och självreglering, och kommer att ägna särskild uppmärksamhet åt principen "tänk småskaligt först", testet för små och medelstora företag och möjligheten att undanta mikroföretag från vissa EU-krav.

4.3.2 EESK välkomnar att riktlinjerna för bättre lagstiftning har preciserats och omarbetats och lagts fram i en konsoliderad version, kompletterad med en mer detaljerad verktygslåda. EESK anser att dessa instrument kan ge ett betydande bidrag till bättre lagstiftning samt sörja för ett brett stöd och konsekvent tillämpning av kommissionens personal genom att de presenteras på ett enhetligt sätt i ett dokument. Generalsekretariatet bör se till att alla kommissionsavdelningar följer dem.

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

⁽¹⁵⁾ I synnerhet t.ex. de europeiska tillsynsmyndigheterna Eiopa, Esmå och EBA.

⁽¹⁶⁾ EESK:s yttrande om "Delegerade akter" (se s. 145 i detta nummer av EUT).

⁽¹⁷⁾ Artikel 154.2 och 154.3 i EUF-fördraget.

⁽¹⁸⁾ Se även punkt 10 i betänkandet från Europaparlamentets utskott för rättsliga frågor om programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit): lägesrapport och framtidsutsikter (2014/2150(INI)).

⁽¹⁹⁾ Negativt exempel: frisöravtalet.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3 Kommissionen bekräftar att riktlinjerna för bättre lagstiftning "säkerställer [...] att ett konkurrenskraftigt EU med hållbar utveckling prioriteras i all vår verksamhet" ⁽²¹⁾. EU:s åtgärder bör finna en balans mellan EU:s övergripande mål och främjandet av konkurrenskraft. EESK för sin del anser att alla lagstiftningsförslag och andra förslag bör bli föremål en effektiv och konsekvent bedömning i linje med målen i artikel 3 i EU-fördraget och att "konkurrenskraftskontroller" bör utföras regelbundet.

4.3.4 EESK har ständigt uppmanat till att göra förfarandena öppnare och till att alltid beakta ekonomiska, sociala, miljömässiga och konsumentrelaterade frågor på ett heltäckande och mer balanserat sätt ⁽²²⁾. Detta borde genomgående kontrolleras vid varje konsekvensbedömning. EESK skulle kunna bidra till en balanserad bedömning av dessa instrument och förfaranden inom ramen för sina befogenheter.

4.3.5 Lagstiftning bör i princip utformas på ett sådant sätt att den kan tillämpas lika på alla företag. Kommissionens förnyade åtagande att i synnerhet "tänka småskaligt först" och att beakta de små och medelstora företagens (inklusive mikroföretagens) intressen måste välkomnas.

4.3.6 Det är oomstritt att det behövs reglering genom lagstiftning för företag av alla storlekar, men denna lagstiftning skapar ofta problem för småföretag, särskilt mikroföretag, vid grundandet och förvaltningen av företaget. EESK påpekar att mikroföretag inte bör undantas generellt. I stället bör en bedömning göras från fall till fall i samband med lagstiftningsförslag efter en grundlig konsekvensbedömning ⁽²³⁾. I detta sammanhang måste mikroföretagens intressen beaktas, och arbetstagarnas och konsumenternas rättigheter får inte begränsas.

4.3.7 EESK välkomnar att konsekvensbedömningsnämnden omvandlas till en nämnd för lagstiftningskontroll och kräver att man ska säkerställa största möjliga öppenhet, opartiskhet och oberoende bland experterna. Att externa experter ingår är ett steg i rätt riktning. På så sätt kan man dels se till att organet blir mer opartiskt, dels kommer utvidgningen av ansvarsområdet till utvärderingar och kontroller av ändamålsenligheten sannolikt att leda till större samstämmighet och synergi i konsekvensbedömningen. Målet måste dock förbli att skapa ett enda oberoende organ för konsekvensbedömning som arbetar för samtliga EU-institutioner och har ett utbyte med de etablerade rådgivande organen, EESK och ReK. Detta oberoende organ bör använda sig av externa experter, ha en extern ordförande och granska kommissionens förslag ⁽²⁴⁾. Kommissionen bör tydliggöra att dess mål är ett oberoende, externt organ och att den nuvarande sammansättningen endast ska betraktas som ett ytterligare mellanliggande steg i denna riktning. På så sätt skulle man kunna säkerställa öppenhet och teknisk expertis och förhindra att EU:s lagstiftning blir intressestyrd.

4.3.8 EESK har i studier ⁽²⁵⁾ och yttranden ⁽²⁶⁾ framhållit betydelsen av själv- och samreglering och deras särskilda kännetecken som ett fall av "horisontell subsidiaritet" ⁽²⁷⁾. Det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning från 2003 innehöll ett särskilt kapitel om denna fråga. EESK anser att självreglering och/eller samreglering i vissa fall kan utgöra en effektiv förebyggande metod eller ett användbart komplement till lagstiftningsåtgärder, under förutsättning att de tillämpas inom ramen för en bred, begriplig och tydligt fastställd lagstiftningsram som bland annat bygger på principerna om öppenhet, oberoende, effektivitet och ansvar ⁽²⁸⁾.

4.3.9 Öppenheten bör ökas genom tillämpning av åtgärder för bättre lagstiftning framför allt mot bakgrund av den kraftigt ökade användningen av informella trepartsmöten ⁽²⁹⁾. Detta skulle kunna uppnås genom att man offentliggör resultaten från varje trepartsmöte och resultaten från hela trepartsdialogen före rådets och Europaparlamentets antagande. Visserligen bör det erkännas att användningen av trepartsmöten syftar till att på det hela taget påskynda lagstiftningsprocessen, men detta ger upphov till det grundläggande problemet i dagens lagstiftningspraxis, nämligen att medlemsstaterna i rådet ständigt knyter s.k. förhandlingspaket mellan olika rättsakter för att skapa majoriteter för enskilda direktiv. Alltför ofta sker detta med bristande öppenhet och under stor tidspress, utan tillräcklig medverkan av experterna från medlemsstaterna, Europaparlamentet och kommissionen, och utan tillräcklig analys av effekterna av centrala inslag i dessa förhandlingspaket. Detta påverkar lagstiftningsens kvalitet och öppenhet.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, punkt 3.1.

⁽²²⁾ EUT C 230, 14.7.2015, s. 66.

⁽²³⁾ EUT C 327, 12.11.2013, s. 33.

⁽²⁴⁾ Se fotnot 23.

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

⁽²⁶⁾ EUT C 291, 4.9.2015, s. 29.

⁽²⁷⁾ Se fotnot 23.

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

⁽²⁹⁾ Detta gällde 80 % av lagstiftningen under Europaparlamentets senaste mandatperiod.

4.3.10 Därför måste man inom ramen för förfarandena för bättre lagstiftning säkerställa att informella trepartsmöten begränsas till särskilda akutfall och att den allra största delen av lagstiftningen antas genom det normala lagstiftningsförfarandet. Det är enda sättet att sörja för fullständig demokratisk legitimitet och delaktighet.

4.4 Förstärkning av efterhandsutvärderingen, Refit-programmet och Refit-plattformen

4.4.1 Kommissionen föreslår också att den ska lägga mer vikt vid utvärdering, bedöma rättsakter under hela "livscykel", utforma Refit-programmet på ett mer målinriktat sätt, införliva det i arbetsprogrammet och göra kontroller av ändamålsenligheten. Införlivandet av rättsakter ska förbättras, och man ska inrätta en Refit-plattform, där EESK kommer att ha en medlem.

4.4.2 EESK välkomnar kommissionens förslag att lägga tonvikt vid utvärderingar och göra andra EU-institutioner och det civila samhället delaktiga i denna process. Efterhandsutvärderingar där de uttalade målen jämförs med de observerade resultaten utgör viktiga analysinstrument, särskilt med tanke på att slutsatserna av utvärderingarna, på grundval av modellen med en rättsakts livscykel, kan bidra direkt till en möjlig konsekvensbedömning inför översynen av en rättsakt. Det är positivt att företrädarna för det organiserade civila samhället, företrädare för företag, arbetstagare och konsumenter, till vilka rättsakter i regel riktar sig, ska göras delaktiga i denna process genom riktade och offentliga samråd. EESK påpekar dock att utvärderingar bör inledas först efter att en rättsakt har genomförts under en rimlig period för att relevanta data och uppgifter om dess effekter ska kunna samlas in och sammanställas ⁽³⁰⁾.

4.4.3 Det är ytterst viktigt att EESK deltar i denna process. I samarbetsavtalen med kommissionen och Europaparlamentet föreskrivs EESK:s deltagande i detta avseende, vilket dessutom skulle kunna leda till synergieffekter i samarbetet med parlamentet. Mot bakgrund av den ovannämnda livscykelmodellen för en rättsakt skulle det säkerställas att EESK:s synpunkter beaktas i ett tidigt stadium. EESK skulle vid behov kunna genomföra egna bedömningar, lägga fram resultaten i Refit-plattformen med andra berörda parter och medlemsstaterna samt kommissionen och därigenom förbättra sitt samarbete med institutionerna och ge förslag till utvärderingar för Refit-programmet. Genom att Refit-programmet integreras i kommissionens nästa årliga arbetsprogram skulle ett ytterligare EESK-bidrag till programplaneringen säkerställas.

4.4.4 EESK välkomnar kommissionens strävan efter att förbättra förfarandena och instrumenten i Refit-programmet. Vi hänvisar i detta sammanhang till tidigare yttranden ⁽³¹⁾ (se bilaga).

4.4.5 Det är redan kommissionens praxis att upphäva vissa föråldrade rättsakter, och detta bör fortsätta. Genomförandet av kontroller av ändamålsenligheten välkomnas principiellt ⁽³²⁾. Kommissionen bör på ett öppet sätt redogöra för och offentliggöra alla genomförda, pågående och planerade kontroller av ändamålsenligheten på en webbplats.

4.4.6 Inrättandet av en Refit-plattform där EESK ska delta välkomnas uttryckligen. Plattformen ska samla in och analysera förslag till administrativ förenkling som följer av EU-lagstiftningen samt införlivandet och tillämpningen av den i medlemsstaterna. EESK efterlyser en balanserad sammansättning av gruppen av berörda parter. Hur framgångsrik plattformen blir kommer att bero på detta. EESK företräds av en framstående expert i gruppen av berörda parter. Kommissionen bör dock klargöra hur EESK:s och ReK:s representativa mandat förhåller sig till Refit-plattform. EESK:s och ReK:s särskilda institutionella roll jämfört med andra berörda parter bör beaktas. I grunden välkomnas medlemsstaternas deltagande i detta organ, vilket bör ge möjlighet till att när som helst inleda en diskussion med medlemsstaternas företrädare. Europaparlamentet bör regelbundet informeras om arbetet i Refit-plattformen och få möjlighet att delta i plattformens årliga möte.

⁽³⁰⁾ Se fotnot 22.

⁽³¹⁾ Se fotnot 22.

⁽³²⁾ Se fotnot 23.

4.4.7 Enligt EESK är en av de största svagheter i EU-agendan för bättre lagstiftning att medlemsstaterna inte är tillräckligt delaktiga. Detta är inte bara problematiskt för medlemsstaterna, utan också för EU. Därför är det knappast förvånande att medlemsstaterna, i avsaknad av noggranna och evidensbaserade åtgärder och planer för införlivandet samt åtgärder för ett faktiskt genomförande, ibland införlivar EU-lagstiftningen tvekan, för sent, felaktigt eller inte alls.

4.4.8 Det är beklagligt att kommissionen i sitt meddelande inte tar upp detta problem och inte lägger fram några förslag till hur det kan åtgärdas. Till exempel var man under 2013 tvungen att inleda 1 300 överträdelseförfaranden mot medlemsstaterna. För närvarande är överträdelseförfaranden p.g.a. försenat införlivande ett mindre problem (i slutet av 2013 pågick 390 förfaranden), utan liksom under 2012 avsåg de flesta överträdelserna (62 % av alla ärenden) bristande efterlevnad av EU-bestämmelserna om miljö, beskattning, transporter samt den inre marknaden och tjänster⁽³³⁾.

4.4.9 Ett alternativ skulle kunna vara att kommissionen satsar mer på offentlig information i detta avseende, för i slutändan var det regeringarna i de medlemsstater som införlivar lagstiftningen felaktigt, för sent eller inte alls som antog denna lagstiftning i rådet. De är ansvariga för det allmänt bristfälliga genomförande av EU:s regelverk som konstateras varje år i rapporten om tillämpningen av EU-rätten. Kommissionen bör också systematiskt undersöka vilka åtgärder som är nödvändiga för att i grunden förändra den rådande situationen samt ta hänsyn till EESK:s tidigare förslag⁽³⁴⁾.

4.4.10 När det finns ett behov av reglering bör man från fall till fall, beroende på innehållet och bakgrunden, bedöma om det är lämpligare med direktiv eller med förordningar. För att t.ex. undvika olika införlivandeåtgärder eller nationell överreglering (s.k. gold-plating)⁽³⁵⁾ bör man i synnerhet använda förordningar i större utsträckning snarare än direktiv⁽³⁶⁾. Detta skulle ge större rättslig klarhet och rättssäkerhet.

4.4.11 Införlivandet och genomförandet av EU-lagstiftningen är också viktiga indikatorer för den senare utvärderingen av den, som ska göras av de respektive regeringarna. Kommissionens åtagande att utarbeta "genomförandeplaner" för viktiga direktiv⁽³⁷⁾ som ska underlätta införlivandet i medlemsstaterna genom stödjande kommissionsåtgärder är ett välkommet inslag i det nya paketet för bättre lagstiftning. Till detta hör möjligheten för kommissionen att be medlemsstaterna att lägga fram förklarande dokument om den nationella införlivandestrategin och genomföra en kontroll av överensstämmelsen i två steg. EESK anser att detta definitivt är ett steg i rätt riktning. Det återstår att se hur väl dessa åtgärder kommer att fungera i praktiken.

Bryssel den 16 september 2015.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ Trettioförsta årsrapporten om kontrollen av EU-rättens tillämpning (COM(2014) 612 final).

⁽³⁴⁾ Se fotnot 22.

⁽³⁵⁾ EESK håller på att slutföra en egen studie där frågan behandlas utförligt.

⁽³⁶⁾ Jämfört med mandatperioden 2000–2004, där man ännu använde sig mer av direktiv än av förordningar (155 förordningar jämfört med 191 direktiv), skedde det under den senaste mandatperioden (2010–2014) en tydlig förskjutning i riktning mot användning av förordningar (383) i stället för direktiv (136).

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

BILAGA

Textavsnitt i utkastet till kommitténs yttrande som avlogs till förmån för ett ändringsförslag som antogs av plenarförsamlingen:

Punkt 4.3.10

EESK noterar därför initiativet att göra relevanta ändringsförslag särskilt från rådet och Europaparlamentet föremål för en konsekvensbedömning (vilket ingick redan i det interinstitutionella avtalet från 2003), eftersom detta avsevärt kan förbättra lagstiftningens kvalitet. Samtidigt beklagar kommittén att kommissionen i sitt meddelande inte behandlar denna fråga tillräckligt utförligt. Därför måste man inom ramen för förfarandena för bättre lagstiftning säkerställa att informella trepartsmöten begränsas till särskilda akutfall och att den allra största delen av lagstiftningen antas genom det normala lagstiftningsförfarandet. Det är enda sättet att sörja för fullständig demokratisk legitimitet och delaktighet.

Omröstningsresultat: 106 röster för, 59 emot och 19 nedlagda röster.
