

**Yttrande från Europeiska regionkommittén – EU-agendan för bättre lagstiftning**

(2015/C 423/08)

<b>Huvudföredragande:</b>	Spyros SPYRIDON (EL-EPP), Ledamot av kommunfullmäktige i Poros
<b>Referensdokument:</b>	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

**I. POLITISKA REKOMMENDATIONER**

## EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

1. Regionkommittén anser att det är viktigt att kommissionen gör bättre lagstiftning till en politisk prioritering för att skapa bättre resultat för medborgarna. Innovativa metoder för samråd mellan institutionerna kan bidra till att skapa en tydlig och effektiv EU-lagstiftning för att upprätthålla EU:s grundläggande principer.
2. ReK anser att en bättre lagstiftning, dvs. enkla rättsakter av god kvalitet som är tydliga och väl införlivade med medlemsstaternas lagstiftning och som revideras vid behov, bidrar till att fördjupa den inre marknaden, minska byråkratin och skapa mervärde för medborgarna och företagen.
3. Majoriteten av EU-medborgarna ser EU som den institution som ska befästa och garantera rätten till livskvalitet, miljöskydd och ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.
4. Kommittén ställer sig bakom kommissionens ökade engagemang för bättre kvalitet i lagstiftningen med utgångspunkt i programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat, och stöder målet att minska byråkratin och undanröja regelbördor och därmed skapa förutsättningar som främjar investeringar. Vi stöder också arbetet med att förenkla och minska den administrativa bördan för privata aktörer, samtidigt som man måste säkerställa att förenklingarna är förenliga med bevarandet av en god miljö och skyddet av enskildas, arbetstagares, konsumenters och användares rättigheter och intressen. Vi vill betona att bättre lagstiftning och minskade onödiga administrativa bördor inte får användas som en förevändning för avreglering eller avsaknad av reglering i sektorer där medborgarna har berättigade förväntningar, såsom påpekas ovan, eller för att undvika åtgärder på områden där EU-fördragen medför tydliga skyldigheter för EU-institutionerna att agera.
5. Vi upprepar att bättre lagstiftning bör genomföras i en anda av flernivåstyre genom samordnade insatser av EU-nivån samt den nationella, regionala och lokala nivån.
6. Kommittén ser positivt på att frågan om bättre lagstiftning har uppgraderats politiskt, genom att kommissionens förste vice ordförande fått ansvar för processen, och kvalitativt, genom att man föregriper en kvalitetsförbättring och tar fram lagstiftning som lever upp till EU-medborgarnas förväntningar när det gäller att nå de ambitiösa mål vi har ställt upp avseende grundläggande principer och EU-politikens höga standarder.
7. Det är också positivt att kommissionen har spelat en ledande roll i arbetet med att genomföra principerna för god lagstiftning under hela lagstiftningscykeln, även när det gäller en stor del av sekundärrätten, med hjälp av innovativa metoder och förfaranden som nu blivit internationellt erkänd god praxis och som utgör en förebild för medlemsstaterna.

8. Regionkommittén efterlyser ett större deltagande av de lokala och regionala myndigheterna via ReK i särskilda samråd i samband med utarbetandet av lagstiftningsinitiativ, för att den territoriella dimensionen ska kunna beaktas och för att erbjuda praktiska lösningar på den ekonomiska krisen i syfte att möjliggöra regionala och lokala mål i enlighet med situationen ute i regionerna. ReK hoppas att de regionala och lokala myndigheterna kommer att involveras via ReK i fastställandet av målen och genomförandestrategierna, eftersom dessa myndigheter har till uppgift att genomföra och tillämpa EU-lagstiftningen och värna lokala särdrag, samtidigt som subsidiaritetsprincipen respekteras.

### **Omfattande samråd**

9. Vi välkomnar att samråden utvidgas till att omfatta berörda parter, lokala myndigheter och medborgare i det förberedande lagstiftningskedet och vid genomförandet av lagstiftningen. Att dessa aktörer deltar redan i ett tidigt skede av utarbetandet av lagstiftningsinitiativ kan leda till en större acceptans av de slutliga bestämmelserna och kan underlätta införlivandet och tillämpningen för nationella, regionala och lokala myndigheter.

10. ReK hoppas att kommissionen gör åtskillnad mellan å ena sidan institutioner som företräder de regionala och lokala aktörerna (institutionella aktörer) och å andra sidan de som företräder privata intressen (privata) aktörer, eftersom det endast är de förstnämnda som är demokratiskt valda och på ett demokratiskt sätt sammanfattar medborgarnas verkliga behov, och även företräder dem som inte individuellt kan göra sina röster hörda. Det är därför nödvändigt att stärka kommissionens strukturerade dialog med Regionkommittén samt med företrädare för regionala och lokala myndigheter för att säkerställa den demokratiska karaktären i den deltagarorienterade utformningen av den europeiska lagstiftningen, eftersom de regionala myndigheterna, såsom förmedlare av alla socioekonomiska gruppers intressen, bör ges högre prioritet än storföretagen av EU:s institutioner, även vid samråd.

11. Kommittén ser särskilt positivt på den nya plattformen "Lätta arbetsbördan – tyck till" ("Lighten the Load – Have your Say") och kommissionens åtagande att utveckla dess funktioner och tjänster. Även om öppna webbaserade samråd kan gynna organiserade grupper och deltagare med avancerade datorkunskaper leder de ofta till att det aktuella förslaget karaktär och omfattning begränsas, och de traditionella metoderna för kommunikation med kommissionen, vid sidan av plattformen, bör därför inte uteslutas.

12. Andra instrument för riktade samråd (konferenser, expertpaneler, workshoppar och möten med berörda parter) bör utnyttjas effektivt, eftersom dessa också kommer att säkerställa ett direkt deltagande av de berörda parterna, och vi uppmanar kommissionen att bredda formatet och användningen av dessa (genom att upprätta mål- eller användargrupper, testpaneler osv.).

13. ReK påpekar att offentliga utfrågningar inte får ersätta, utan endast komplettera, de samråd med arbetsmarknadens parter som fastställs i artikel 154.2 i EUF-fördraget.

14. Eftersom samrådsförfarandet är direkt beroende av att deltagarna är representativa och att deras bidrag håller hög kvalitet bör samråden i praktiken ske på ett sätt som underlättar deltagandet från parter som är direkt involverade och som främjar informationsspridningen om det beslut som ska fattas, särskilt när det gäller mycket teknisk, kunskapskrävande lagstiftning.

15. Det är nödvändigt att översätta åtminstone de grundläggande dokumenten i varje samrådsetapp till alla officiella EU-språk, eftersom detta kommer att göra det lättare för fler berörda parter och medborgare att delta i processen.

16. ReK uppmanar kommissionen att skapa större öppenhet kring användningen av expertgrupper: när de inrättas, inom vilka politikområden och vem som är företräd i expertgrupperna samt inte minst kommissionens urvalsförfarande när expertgrupper tillsätts.

17. Såsom ReK nyligen konstaterade i ett yttrande om Refit (CIVEX-V-040) finns det utrymme för förbättringar när det gäller samrådsprocessen, bl.a. bättre återkoppling, bättre synlighet för processen och behovet av större insatser för att kvantifiera resultaten. ReK uppmanar kommissionen att beakta kommitténs rekommendationer i det nya förfarandet.

18. Deltagande av lokala och regionala myndigheter, berörda parter eller medborgare i samråd genom deras institutionella företrädare, t.ex. ReK och EESK, som tydligt måste särskiljas från andra berörda parter, kommer att bidra till målet att åstadkomma bättre lagstiftning, särskilt med tanke på att tidsramarna ofta är begränsade och att det är lättare att få ett svar från ovanstående organ, som har omfattande nätverk. För att uppnå resultat av hög kvalitet är det en förutsättning att de deltar på ett aktivt och meningsfullt sätt i arbetet med att skapa bättre lagstiftning.

19. För att målet om partnerskap samt bättre och effektivare lagstiftning ska kunna uppnås är det viktigt att man utarbetar ett antal operativa riktlinjer som ska tillämpas när subsidiaritets-principen bedöms i samband med ny lagstiftning.

### **Konsekvensbedömningar under hela lagstiftningscykeln**

20. Vi välkomnar kommissionens åtagande att genomföra omfattande granskningar i form av konsekvensbedömningar under hela lagstiftningscykeln.

21. Kommittén föreslår att kommissionen offentliggör alla förhandsbedömningar, även för initiativ som inte mynnar ut i lagstiftningsförslag, i syfte att öka öppenheten och stärka ansvarsskyldigheten. Att offentliggöra inledande konsekvensbedömningar i början av den politiska arbetscykeln betraktas som ett bra första steg för att ge återkoppling och framföra farhågor beträffande subsidiariteten.

22. Vi anser att mångfasetterade konsekvensbedömningar är värdefulla, eftersom de inte bara tar upp den ekonomiska dimensionen utan i samma utsträckning behandlar miljö-, natur-, konsument-, hälso-, anställnings- och socialskydd samt arbetsrätten. De tar dessutom upp såväl möjligheten att inte lagstifta som, när det gäller lagstiftning, konsekvenserna när det gäller skyddandet av EU:s grundläggande principer och deras inverkan på den sociala och territoriella sammanhållningen.

23. ReK betonar särskilt behovet av att för varje ny rättsakt eller sekundärrättsakt genomföra territoriella konsekvensbedömningar. ReK kommer med sin sakkunskap aktivt att bidra till detta, bl.a. genom sina plattformar och nätverk, som ger god tillgång till regionala och lokala myndigheter. Med anledning av kommissionens åtagande att bevara "ett konkurrenskraftigt EU med hållbar utveckling" <sup>(1)</sup> efterlyser kommittén också en konkurrenskrafts- och hållbarhets-säkring.

24. Samtidigt som vi erkänner de små och medelstora företagens betydelse som en motor för tillväxt i EU beklagar kommittén att man inte på ett noggrannare sätt har utvärderat lagstiftningens effekter, särskilt när det gäller att minska den administrativa bördan för lokala och regionala myndigheter, som ansvarar för att genomföra huvuddelen av EU:s lagstiftning.

25. Moderniseringen av lagstiftningen måste ske i linje med EU:s regelverk när det gäller skydd av EU:s principer. ReK manar därför till försiktighet vid genomförandet av programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit), så att man uppfyller skyldigheten att upprätthålla EU:s höga standarder avseende sociala frågor och miljöfrågor och nå målet om att fördjupa den inre marknaden. Vi understryker att syftet med Refit-programmet inte är att avreglera utan att förbättra och effektivisera lagstiftningen genom en minskning av onödiga administrativa bördor, bättre koppling mellan medel och målsättningar och, så långt som möjligt, deltagande av berörda parter i beslutsprocessen.

26. ReK anser att man i mindre utsträckning bör ge externa konsulter i uppdrag att utföra konsekvensbedömningar, särskilt i frågor av direkt lokalt och regionalt intresse. I stället är ReK och de lokala och regionala myndigheternas representativa organ bättre lämpade att lägga fram belägg för hur situationen ser ut på fältet.

---

<sup>(1)</sup> COM(2015) 215 final, punkt 3.1.

27. Särskilt när det gäller små och medelstora företag betonar kommittén att undantag från den allmänna regeln måste baseras på en omsorgsfull avvägning mellan fördelarna för mottagarna och skyddet av det gemensamma europeiska intresset och inte får innebära en risk för att de höga skyddsnivåerna (för arbetstagarna eller miljön) undergrävs.

28. Kommittén anser att man bör utveckla en mer strukturerad form av samråd med lokala och regionala företrädare i lagstiftningsprocessens förberedande fas, eventuellt med inspiration från den befintliga metoden med europeisk social dialog, där kommissionen och arbetsmarknadens organisationer görs delaktiga i utarbetandet av EU-lagstiftning som direkt berör dem.

29. ReK ser positivt på kommissionens tillkännagivande att man har för avsikt att överväga en förenkling av förordningarna om den gemensamma jordbrukspolitikerna och de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Vi upprepar vårt förslag om en kontroll av ändamålsenligheten när det gäller lagstiftningen inom områden som är relevanta för de lokala och regionala myndigheterna, bland annat stadspolitik, miljölagstiftning och transportsektorn, samt om åtgärder för att minska administrativa bördor som tillståndsförfaranden och godkännanden.

30. Refit-programmet kan också bidra till att förbättra kostnads-nyttoförhållandet för lokala och regionala myndigheter samt för företag genom att mänskliga och finansiella resurser frigörs och EU:s konkurrenskraft främjas.

### **ReK:s roll**

31. Den nya nämnden för lagstiftningskontroll avhjälpes med sitt utvidgade mandat, permanenta karaktär och sammansättning delvis ReK:s farhågor beträffande dess effektivitet, men kommittén framhåller att samtidigt som kommissionens oberoende som företrädare för allmänintresset respekteras skulle nämnden för lagstiftningskontroll i bästa fall kunna bestå av oberoende externa experter, såsom är fallet med liknande organ i vissa medlemsstater.

32. Regionkommittén framhåller att minst en av de externa experterna bör ha erfarenhet av lokal/regional styrning och förvaltning.

33. Vi välkomnar kommissionens beslut att bjuda in en företrädare för ReK till den nya Refit-plattformen till följd av en tidigare begäran från ReK. Kommittén vill dock upprepa att ReK:s institutionella roll inte får förväxlas med den roll som andra berörda aktörer inom plattformen spelar.

34. Vi påminner om att fördragen innebär ett erkännande av den lokala och regionala dimensionen av subsidiaritetsprincipen liksom av ReK:s roll, och begär att Regionkommittén ska medverka i det nya interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning. ReK upprepar sina farhågor i fråga om graden av samråd med lokala och regionala myndigheter i samband med utarbetandet av EU-politiken och behovet av snabb och omfattande information för att kommittén ska kunna yttra sig. Vissa Europaparlamentsledamöter har efterlyst ett aktivare deltagande av ReK och att dess sakkunskap och erfarenhet utnyttjas i ett tidigt skede i utarbetandet av lagstiftningsförslagen.

35. Regionkommittén välkomnar att Refit-plattformen bildas genom en öppen inbjudan. Vi anser dock att denna öppna inbjudan bör breddas så att den uttryckligen ger företrädare för europeiska och nationella sammanslutningar av lokala och regionala myndigheter möjlighet att direkt ansöka och vara företrädare i plattformen.

36. Vi uppmanar kommissionens generaldirektorat och medlagstiftarna att erkänna ReK:s och dess ledamöters roll som en institutionell partner och att genomföra ett mer omfattande samråd med både kommittén och de lokala och regionala myndigheterna i samband med konsekvensbedömningar.

### **Bättre lagstiftning kräver aktiv medverkan av alla myndighetsnivåer**

37. Medlemsstaterna tillämpar förfaranden för bättre lagstiftning i olika stor utsträckning. Detta innebär att det inte går att göra någon tydlig åtskillnad mellan de effekter av EU-lagstiftningen som beror på sättet som den genomförs och de effekter som är ett direkt resultat av själva EU-lagstiftningen, vilket gör det svårt att övervaka livscykeln för rättsakter på ett heltäckande sätt.

38. ReK uppmanar medlemsstaterna att följa kommissionens uppmaning om att förbättra genomförandet av förfarandena för bättre lagstiftning, både i rådet och i de nationella förvaltningarna.

39. I detta sammanhang uppmanar kommittén medlemsstaterna att sörja för en nationell EU-samrådsprocess där de lokala och regionala myndigheterna görs delaktiga i god tid och i alla faser, bl.a. genom sina nationella sammanslutningar. Dessa myndigheter besitter omfattande teknisk kunskap, expertis och erfarenhet när det gäller att genomföra lagstiftning.

40. Vi uppmanar kommissionen att undersöka orsakerna till medlemsstaternas sena eller bristfälliga tillämpning av EU-lagstiftningen och finna lösningar på detta viktiga problem, bland annat genom att motivera valet mellan direktiv och förordningar, samt att intensifiera ansträngningarna genom att stärka mekanismerna för stöd, kontroll och efterlevnad.

41. ReK understryker att införlivandet av direktiv i nationell lagstiftning är en nationell process där såväl nationella som regionala och lokala administrativa arrangemang måste anpassas. Detta kräver både tillräckligt med tid och handlingsutrymme. Kommittén anser att kommissionens planer på att offentliggöra genomförandeplaner för lagstiftning och riktlinjer, utöver kontroller – inte bara av det formella utan även av det praktiska införlivandet av bestämmelser i den nationella lagstiftningen – är ett steg i rätt riktning.

42. Lagstiftning som är enkel, lättbegriplig och lätt att följa, och som åtföljs av en grundlig konsekvensbedömning och en färdplan för genomförandet, kommer att leda till ett snabbare och effektivare införlivande i nationell lagstiftning och en ökad efterlevnad.

43. Vi erkänner ländernas rätt att säkerställa högre normer än dem som fastställs i den faktiska EU-lagstiftningen. Detta bör dock inte förväxlas med nationell överreglering (s.k. gold-plating), där medlemsstaterna lägger till ytterligare rättsliga eller administrativa krav när EU-lagstiftningen införlivas i den nationella lagstiftningen. Det är viktigt att ge allmänheten möjlighet att tydligt se vilka skyldigheter som kommer från EU och vilka som är ett resultat av medlemsstaternas extra krav, och därför uppmanar Regionkommittén medlemsstaterna att tydligt redovisa och motivera eventuella extra bestämmelser som de inför i samband med införlivandet av EU-lagstiftningen.

44. Vi konstaterar att överreglering har definierats på olika sätt av institutionerna (t.ex. ReK<sup>(2)</sup> och Europeiska kommissionen) och av andra organisationer. Kommittén upprepar sitt förslag om att anta en gemensam definition för att garantera rättslig klarhet vid införlivandet och genomförandet av EU-lagstiftningen och för att möjliggöra jämförelser mellan medlemsstaterna.

45. ReK framhåller behovet av att EU-lagstiftningen införlivas i den nationella lagstiftningen i rätt tid och på ett korrekt och effektivt sätt.

46. Kommittén ser mycket positivt på att kommissionen har åtagit sig att noggrant kontrollera subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna för lagstiftningsförslag och upprepar i detta sammanhang att ReK:s och de nationella parlamentens roll är lagstadgad.

47. De nationella, regionala och lokala myndigheterna handhar en rad regler och lagar som bygger på EU-bestämmelser, vilket gör att det är viktigt att när nya EU-bestämmelser genomförs se till att man undersöker hur genomförandet kan ske så enkelt och administrativt smidigt som möjligt, så att de enskilda myndighetsnivåerna inte måste använda onödiga resurser och drabbas av onödiga kostnader vid genomförandet.

48. Kommittén beklagar att paketet för bättre lagstiftning inte verkar förbättra prövningen av subsidiaritetsprincipen i syfte att se till att beslut kan fattas på lägsta möjliga myndighetsnivå, i linje med Regionkommitténs verktygslåda för subsidiaritetsprövning.

### **Lagstiftning av hög kvalitet kräver utökat institutionellt samarbete**

49. Kommittén är medveten om att deltagandet i EU:s beslutsprocess fortfarande är bristfälligt i många medlemsstater. Vi betonar därför behovet av att inkludera de lokala och regionala myndigheterna, som är de förvaltningsnivåer som befinner sig närmast medborgarna, i lagstiftningsprocessen samt vikten av öppenhet, ansvarsskyldighet och en medborgar- och företagsvänlig inställning i EU:s institutioner.

---

<sup>(2)</sup> CIVEX-V-040, 30 maj 2013.

50. Vi föreslår att alla generaldirektorat inom kommissionen, Europaparlamentet och rådet – när så är möjligt – antar och tillämpar harmoniserade regler om konsekvensbedömningar i alla stadier i lagstiftningsprocessen, eftersom detta kommer att bidra till en ömsesidig förståelse och bättre kvalitet.

51. ReK uppmanar medlagstiftarna att följa kommissionens uppmaning och snabbt anta det nya interinstitutionella avtalet och därefter genomföra de åtaganden som det medför, i syfte att uppgradera förfarandena för bättre lagstiftning inom alla EU:s institutioner och främja medborgarnas genomförande av EU-lagstiftningen.

52. Ett nära samarbete med EESK i underkommittén om bättre lagstiftning skulle vara fördelaktigt, eftersom det skulle möjliggöra en bättre samordning av det civila samhällets och de lokala och regionala företrädarnas ståndpunkter.

53. Vi anser att tillbakadragande av lagförslag som väntat på antagande under en lång tid kan bidra till en god europeisk styrning, men denna möjlighet bör användas med försiktighet för att undvika att det blir ett påtryckningsmedel mot medlagstiftarna. Naturligtvis bör medlagstiftarna, som är behöriga, ges rimliga tidsramar och en allmän möjlighet att uttrycka sina synpunkter på de förslag som ska dras tillbaka.

54. Kommittén ställer sig bakom Europaparlamentets förslag till kommissionen om att överväga att införa tidsfristklausuler i lagstiftningsinitiativ med begränsad varaktighet, under förutsättning att detta inte skapar några kryphål, samt översynsklausuler – inom en rimlig tid efter att åtgärderna har trätt i kraft – så att befintliga åtgärder kan utvärderas. Kommissionen bör uppmuntra medlemsstaterna att införa tidsfristklausuler också vid utvärderingen av den nationella lagstiftningen, i synnerhet om det hindrar ett smidigt införlivande av EU-lagstiftningen.

55. Konsekvenserna av lagstiftningen bör inte enbart granskas när kommissionen lägger fram sitt förslag, utan även efter betydande ändringar som införs av medlagstiftarna. Kommittén påpekar emellertid att man inte får skapa tvivel avseende lagstiftningsprocessens demokratiska legitimitet och att dessa konsekvensbedömningar inte får leda till en begränsning av medlagstiftarnas handlingsutrymme. Vi stöder därför inte idén om att genomföra ytterligare konsekvensbedömningar under perioden mellan slutförandet av förhandlingarna och den slutliga omröstningen.

56. Vi konstaterar att det saknas hänvisningar till själv- och samreglering som mer flexibla förfaranden för samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn, i en värld i ständig förändring där lagstiftningen kan släpa efter regleringsbehoven.

57. ReK betonar vikten av att diversifiera samråden och skapa stabila nätverk för samråd och övervakning när det gäller frågor som kräver specialkunskaper samt av att också utnyttja deltagarna i samrådet på ett effektivt sätt efter det att lagstiftningen har antagits, framför allt när det gäller kontrollen och övervakningen av genomförandet.

58. Kommittén välkomnar att kommissionen tänker fastställa tydligare kriterier för när den bör använda delegerade akter och när den bör använda genomförandekter. Det är också positivt att kommissionen kan samråda med berörda parter innan den lägger fram förslag till delegerade akter. Vi uppmanar därför kommissionen att tillämpa denna praxis på alla områden, och inte bara när kommissionen anser att det tillför ett mervärde.

### **Lagstiftningsens kvalitet kommer att vara beroende av att alla berörda parter åtar sig att genomföra agendan i praktiken**

59. Regionkommittén är övertygad om att kommissionen kommer att göra allt för att fullt ut genomföra bestämmelserna i meddelandet, trots den ökade administrativa börda och de personalresurser som kan komma att krävas.

60. Vi vill betona att de nya förfarandena för lagstiftning inte får leda till ytterligare förseningar i utarbetandet av bättre lagstiftning.

61. Kommittén framhåller skyldigheten att informera allmänheten i medlemsstaterna och att främja samrådsprocessen genom att mobilisera lokala eller regionala myndigheter för att skapa större medvetenhet och öka deltagandet från medborgare och andra berörda parter och samtidigt stärka den demokratiska beslutsprocessen.
62. Regionkommittén åtar sig att informera de lokala och regionala myndigheterna om det nya förfarandet för bättre lagstiftning för att uppnå bättre resultat och bidra till ett bättre genomförande av lagstiftningen på EU-nivå och på nationell och regional nivå.

Bryssel den 14 oktober 2015.

Markku MARKKULA

*Europeiska regionkommitténs  
ordförande*

---