



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.12.2002
KOM (2002) 715 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

”BEDRE LOVGIVNING 2002”

**i overensstemmelse med artikel 9 i protokollen til EF-traktaten om anvendelse af
nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet**

(10. RAPPORT)

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning.....	3
2.	Anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.....	4
2.1.	Den juridiske og institutionelle ramme	4
2.2.	Kommissionens anvendelse af principperne i 2002.....	6
2.3.	Anvendelsen af principperne i fællesskabsprocessen i 2002.....	11
2.4.	Konklusioner.....	15
3.	En enklere og bedre lovgivning.....	16
3.1.	Lovgivningsinitiativer i 2002.....	16
3.2.	Bedre forberedelse af lovgivningsforslag.....	16
3.3.	Bedre kvalitet i den vedtagne lovgivning	20
3.4.	Åbenhed.....	21
3.5.	Tekstkvalitet.....	22
4.	Konklusioner	23

1. INDLEDNING

For 10. år i træk forelægger Kommissionen Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet rapporten om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, således som de defineres i **EF-traktatens artikel 5**.

Oprindeligt var det Det Europæiske Råd, der på topmødet i Edinburgh i december 1992 anmodede om, at der blev udarbejdet en sådan rapport¹. Denne anmodning blev senere indføjet i den interinstitutionelle aftale af 1993 om procedurerne for gennemførelsen af subsidiaritetsprincippet², og endelig i **1997 i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til Amsterdam-traktaten**.

Siden den første rapport i 1993 har Kommissionen hvert år over for Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet gjort rede for anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet³. I løbet af denne periode har Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af sin initiativret ladet sig lede af hensynet til disse principper.

Det har været et årti, hvor nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet ligeledes har stået centralt i den debat om den institutionelle opbygning, der har foregået både på fællesskabsplan og i medlemsstaterne. Disse principper er den dag i dag genstand for vigtige drøftelser, senest i **Konventet om Den Europæiske Unions Fremtid**.

Også selve rapporten om bedre lovgivning har gennemgået en udvikling i denne periode og har siden 1995 bragt en redegørelse for det arbejde, der er gjort med hensyn til lovgivningsmæssig kvalitet, idet institutionerne har indset, at anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i realiteten hænger nøje sammen med kvaliteten af selve lovgivningen. Kommissionen har siden da utrættelig fremsat forslag på dette område, således som det fremgår af hvidbogen om nye styreformer i EU og handlingsplanen om "bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer", der blev vedtaget henholdsvis i juli 2001 og juni 2002⁴.

I naturlig forlængelse af de foregående rapporter **gøres der i rapporten "Bedre lovgivning 2002" først og fremmest rede for Kommissionens anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i det forløbne år samt for de foranstaltninger, som den har truffet for at gøre lovgivningen bedre og lettere tilgængelig** (høringer, kodificeringer, omarbejdelser, konsolideringer, forenklinger og tekstkvalitet).

¹ Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Edinburgh den 11. og 12. december 1992, s. 3 og 4.

² Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen af 29. oktober 1993; EF-Bulletin 10-1993, s. 117.

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

⁴ KOM(2001) 428 endelig udg. af 25. juli 2001; KOM(2002) 278 endelig udg. af 5. juni 2002.

I denne 10. rapport, der i grove træk gør status over denne periode, lægges der desuden vægt på følgende to nye aspekter, som er af mere politisk art.

- Som bebudet i hvidbogen om nye styreformer i EU har **Kommissionen** for det første **fokuseret rapporten omkring "hovedmålsætningerne for Den Europæiske Unions politikker"**⁵, i stedet for på en række tilfældigt valgte indsatsområder.
- Endvidere **ønsker Kommissionen at bringe anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet tilbage i den oprindelige interinstitutionelle kontekst**⁶. Denne fremstilling er i større overensstemmelse med ånden i traktaten og protokollen hertil, og Kommissionen vil med dette understrege, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er og bliver begreber i stadig udvikling, som det **både er Parlamentets, Rådets og Kommissionens ansvar at anvende korrekt**, ligesom det er en forudsætning, at dialogen mellem de tre institutioner fungerer ordentligt.

2. ANVENDELSEN AF NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETS-PRINCIPPET

2.1. Den juridiske og institutionelle ramme

a) Artikel 5 i EF-traktaten og protokollen til Amsterdam-traktaten

I artikel 5 i EF-traktaten, der blev indført ved Maastricht-traktaten, fastlægges **tre betingelser for anvendelse af nærhedsprincippet**. Dette princip anvendes

- inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt Fællesskabet ved traktaten, uden at dette berører Fællesskabets *enekompetence*
- i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne. Det er derfor nødvendigt at påvise, at *medlemsstaternes indsats potentielt er utilstrækkelig*
- hvis en indsats på fællesskabsplan er at foretrække på grund af omfanget og virkningerne af den påtænkte handling. Fællesskabsindsatsen skal derfor medføre *en værditilvækst* med hensyn til effektivitet.

⁵ "Den årlige rapport om gennemførelsen af Amsterdam-traktatens protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet vil beskæftige sig med hovedmålsætningerne for Den Europæiske Unions politikker. Den vil undersøge, i hvilket omfang EU har anvendt proportionalitets- og nærhedsprincippet i bestræbelserne på at nå de væsentligste mål", *in* hvidbogen om nye styreformer i EU, der blev vedtaget den 25. juli 2001.

⁶ I de foregående rapporter har Kommissionen hovedsagelig koncentreret sig om gennemgangen af Kommissionens egen anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet med undtagelse af rapporten "bedre lovgivning 1998: et fælles ansvar", hvori Parlamentets, Rådets og medlemsstaternes ansvar blev fremhævet (KOM(1998) 715).

For at tydeliggøre for institutionerne, hvorledes sidstnævnte to betingelser skal håndteres, fastsættes der i den protokol, der er knyttet som bilag til Amsterdam-traktaten, følgende **retningslinjer**⁷: en handling fra Fællesskabets side er berettiget, når der er tale om tværnationale spørgsmål, når en handling fra medlemsstaternes side eller manglende handling fra Fællesskabets side vil være i konflikt med traktatens krav samt når en handling på fællesskabsplan vil have klare fordele på grund af omfanget eller virkningerne heraf.

I stedet for at opstille ufleksible kriterier understreger protokollen tværtimod, at *"nærhedsprincippet er en rettesnor for, hvorledes disse beføjelser skal udøves på fællesskabsplan. Nærhed er et dynamisk begreb, som bør anvendes i lyset af traktatens målsætninger"*⁸.

For så vidt angår **proportionalitetsprincippet**, giver traktaten og protokollen følgende fælles definition: *"Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå traktatens mål"* og *"Fællesskabet lovgiver kun i det omfang, det er nødvendigt"*⁹. Protokollen indeholder desuden en række retningslinjer for valget af lovgivningsinstrument og virkemidlerne i indholdet heri: Fællesskabets handling skal udformes så enkelt, som det er muligt af hensyn til en effektiv gennemførelse af handlingen; *"alt andet lige foretrækkes direktiver frem for forordninger, og rammedirektiver frem for detaljerede foranstaltninger"*¹⁰; der skal tages hensyn til nødvendigheden af, at enhver byrde af finansiel eller administrativ art, der pålægges Fællesskabet, nationale regeringer, lokale myndigheder, erhvervsdrivende og borgere, *"begrænses mest muligt og står i rimeligt forhold til det mål, der skal nås"*¹¹.

b) Institutionernes forpligtelser

Eftersom nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er bestemmende for Fællesskabets handling, er det en juridisk og politisk pligt for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen at overholde disse principper: *"de enkelte institutioner sikrer ved udøvelsen af deres beføjelser, at nærhedsprincippet overholdes. De skal også sikre, at proportionalitetsprincippet overholdes (...)"*¹².

Endvidere varetager hver enkelt institution overholdelsen og kontrollen *"som led i den almindelige fællesskabsproces, i overensstemmelse med traktatens bestemmelser"*¹³.

Ud over de **fælles forpligtelser**, fastsættes der i den interinstitutionelle aftale om nærhedsprincippet og i protokollen desuden en række **specifikke forpligtelser** for hver enkelt af institutionerne (jf. punkt 2.2 og 2.3 nedenfor).

⁷ Artikel 5 i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

⁸ Artikel 3 i protokollen.

⁹ Artikel 6 i protokollen.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Artikel 9 i protokollen.

¹² Artikel 1 i protokollen.

¹³ Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen af 29. oktober 1993; EF-Bulletin 10-1993, s. 117.

Disse betingelser, retningslinjer og forpligtelser skaber tilsammen et sammenhængende retsgrundlag for anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Som det imidlertid understreges i protokollen, skal institutionernes anvendelse af principperne fortsat foregå dynamisk inden for dette retsgrundlag.

2.2. Kommissionens anvendelse af principperne i 2002

Ud over pligten til at påse, at de tre betingelser, der er fastsat i artikel 5 i EF-traktaten, opfyldes, skal Kommissionen ved udarbejdelsen af et forslag til retsakt opfylde de specifikke forpligtelser, der er fastsat i protokollen. Kommissionen skal foretage omfattende **høringer**, før den fremsætter forslag til lovgivning; den skal i **begrundelsen godtgøre**, at dens forslag er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, den skal redegøre for fællesskabsfinansieringen af en handling; den skal sørge for, at den byrde af finansiel eller administrativ art, der pålægges Fællesskabet, nationale regeringer, lokale myndigheder, erhvervsdrivende og borgere, er mindst mulig¹⁴. Kommissionen skal ligeledes påse, at begrundelsen for at fastslå, at et fællesskabsmål bedre kan nås på fællesskabsplan, skal underbygges af "*kvalitative og om muligt kvantitative indikatorer*"¹⁵. Endelig skal den forelægge Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet en årlig rapport om anvendelsen af EF-traktatens artikel 5, og denne årsrapport sendes også til Det EU's Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget¹⁶.

Da det ikke er muligt i en enkelt rapport at gennemgå samtlige Kommissionens forslag i lyset af disse betingelser og forpligtelser, har Kommissionen besluttet, som bebudet i hvidbogen om nye styreformer i EU, at lade denne rapport beskæftige sig med "*hovedmålsætningerne for Den Europæiske Unions politikker*". Sigtet hermed er at påvise, at Kommissionens forslag på dette område er relevante og af god kvalitet.

I Kommissionens arbejdsprogram for 2002¹⁷ lægges der vægt på flere prioriterede politiske mål, hvor imidlertid kun områderne **sikkerhed, bæredygtig udvikling** og **udviklingssamarbejde** er relevante i forbindelse med en gennemgang af de lovgivningsinitiativer, der er taget i 2002 for så vidt angår anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet¹⁸.

¹⁴ Artikel 9 i protokollen.

¹⁵ Artikel 4 i protokollen.

¹⁶ Artikel 9 i protokollen.

¹⁷ KOM(2001) 620 endelig udg., vedtaget den 5. december 2001.

¹⁸ Det samme gælder de øvrige prioriterede mål vedrørende Middelhavsområdet, nye styreformer i EU, euroen og EU's udvidelse.

a) **Indvandring, kriminalitet og sikkerhed ved de ydre grænser**

Den stigende ulovlige indvandring, der navnlig viser sig i form af netværker af menneskesmuglere, der handler med mennesker, har i flere år givet anledning til bekymring i medlemsstaterne og blandt borgerne. Staternes måde at håndtere denne situation på synes ikke at være hverken formålstjenlig eller tilstrækkelig, eftersom kun nogle få medlemsstater har truffet foranstaltninger, der desuden er forskellige fra land til land.

Kommissionen har derfor undersøgt, om det er hensigtsmæssigt at udarbejde et **forslag til Rådets direktiv om udstedelse af tidsbegrænset opholdstilladelse** i henhold til artikel 63, stk. 1, i EF-traktaten, med henblik på at styrke indsatsen mod disse lovovertrædere og at forbedre beskyttelsen af deres ofre¹⁹.

Et spørgeskema, som medlemsstaterne fik forelagt i 2000, samt en høring, der blev gennemført i forbindelse med Det Europæiske Forum om Forebyggelse af Organiseret Kriminalitet den 31. oktober 2001, har bestyrket Kommissionen i dens opfattelse af, at der bør foreslås foranstaltninger på dette område. Som anført i begrundelsen til Kommissionens endelige forslag²⁰, er Kommissionens forslag nemlig berettigede ud fra hensynet til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i betragtning af, at staternes indsats over for dette i vid udstrækning tværnationale problem er utilstrækkeligt og at det er nødvendigt at vedtage fælles regler for at undgå konkurrence ved grænserne. I henhold til direktivforslaget er det således meningen, at der skal vedtages harmoniserede regler for indførelse af en opholdstilladelse, der udstedes til ofre for illegal indvandring, som samarbejder med de kompetente myndigheder.

Dette forslag er desuden i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Det indeholder således fælles definitioner og begrænser sig til at fastsætte kriterierne for udstedelse af den tidsbegrænsede opholdstilladelse samt til at fastlægge de opholdsbetingelser, der gælder for indehavere af opholdstilladelsen og mulighederne for nægtelse eller inddragelse af tilladelsen, således at medlemsstaterne har mulighed for at fastsætte mere gunstige betingelser. Valget af passende instrument som retsgrundlag for disse foranstaltninger er følgelig faldet på direktivet.

Kontrollen af de ydre grænser er en supplerende foranstaltning og en prioriteret opgave i et EU, der er i færd med at forberede sin udvidelse. På denne baggrund, og i betragtning af, at gældende fællesskabsret vedrørende overskridelse af de ydre grænser stadig ikke indeholder grundlag for en egentlig praktisk koordinering, anser Kommissionen det for at være nødvendigt, at Fællesskabet kan foreslå praktiske samarbejds mekanismer på EU-plan.

Før Kommissionen udarbejder et forslag på dette område, hvilket i øvrigt er en beføjelse af nyere dato, har Kommissionen ønsket at foretage omfattende høringer.

¹⁹ Kommissionen har udarbejdet en række andre forslag på dette område i 2002: forslag til Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, faglig uddannelse eller volontørtjeneste (KOM(2002) 548) vedtaget den 7. oktober 2002; forslag til Rådets rammeafgørelse om angreb på informationssystemer KOM(2002) 173 endelig udg., vedtaget den 19. april 2002.

²⁰ KOM(2002) 71 endelig udg., vedtaget den 11. februar 2002.

Dette er baggrunden for **meddelelsen "På vej mod en integreret forvaltning af de ydre grænser for medlemslandene af Den Europæiske Union"**²¹. Denne meddelelse er et dokument, hvori det overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt at lovgive på fællesskabsplan. For at sikre en ensartet forvaltning af de ydre grænser, der beskytter EU-området, synes en EU-indsats således at være mest hensigtsmæssig, idet medlemsstaterne har afskaffet kontrolforanstaltningerne ved deres fælles indre grænser. I lyset af resultaterne af denne høring vil Kommissionen tage stilling til, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at udarbejde et forslag til lovgivning og i bekræftende fald efter hvilke retningslinjer.

b) **Transportsikkerhed**

Efter attentaterne i USA den 11. september 2001 har det vist sig nødvendigt at styrke borgernes sikkerhed yderligere, især i forbindelse med flytransport. På dette område har Kommissionen afdækket en væsentlig risiko, som udspringer af det forhold, at medlemsstaternes indsats svigter med hensyn til rejsende fra tredjelande. Ikke alle medlemsstater gennemfører således de samme kontrolforanstaltninger over for disse personer, hvorved der opstår risiko for passagerernes sikkerhed og for konkurrenceforvridning, idet nogle selskaber kan vælge at benytte visse lufthavne frem for andre på grund af mere lempelige regler. Efter at have indhentet en udtalelse fra *gruppen på højt niveau bestående af luftfartssikkerhedsekspert* har Kommissionen således forelagt et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets **direktiv om sikkerhed forbundet med tredjelandes luftfartøjer, der benytter Fællesskabets lufthavne**²² bl.a. med henblik på, at den rutine med rampcheck, som nogle medlemsstater foretager på tredjelandes luftfartøjer, udvides til at omfatte hele EU-området.

For på bedst mulig måde at nå målet med forslaget har Kommissionen måttet bestemme, hvilket lovgivningsinstrument der vil være passende i lyset af henstillingerne i protokollen²³. I Kommissionens forslag fastsættes de generelle mål og procedurer, der skal sikre harmoniseringen, mens medlemsstaterne selv får ansvaret for, at kontrolprincipperne og -strukturene indarbejdes i det nationale system i henhold til fælles detaljerede regler. Derfor er rammedirektivet blevet valgt fra som en mulighed til fordel for direktivet²⁴ og Kommissionen har i begrundelsen godtgjort, at det er umuligt at benytte et rammedirektiv.

c) **Bæredygtig udvikling og udviklingssamarbejde**

Bæredygtig udvikling er en målsætning, der griber ind i flere områder, navnlig miljøområdet. I forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om **miljøansvar**²⁵ anvendes i overensstemmelse med artikel 174, stk. 2, i EF-traktaten princippet om, at forureneren betaler. Med dette forslag opstilles der en ramme for forebyggelse og afhjælpning af miljøskader. Det er på grund af problemer såsom

²¹ KOM(2002) 233 endelig udg., vedtaget den 7. maj 2002.

²² KOM(2002) 8 endelig udg., vedtaget den 14. januar 2002, s. 4.

²³ Artikel 6 i protokollen.

²⁴ KOM(2002) 8 endelig udg., s. 5.

²⁵ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader; KOM(2002) 17 endelig udg., vedtaget den 23. januar 2002.

forurenede industrigrunde, vandforurening, skader på biodiversiteten, og på grund af, at ikke alle medlemsstater har indført en ordning for miljøskadeansvar, at det har syntes nødvendigt at gøre en indsats på fællesskabsplan. Målet er, at det fremover sikres, at de, der forurener, sørger for rengøring eller betaler udgifterne hertil. Hvis ikke princippet om, at forureneren betaler, håndhæves, vil der være risiko for, at nogle fortsætter med en uacceptabel praksis, der medfører forurenede industrigrunde. Hvis der desuden ikke findes en fælles lovgivningsmæssig ramme, vil de økonomisk aktører kunne udnytte forskellene mellem medlemsstaterne for at unddrage sig deres ansvar. Forslaget til lovgivning opfylder denne nødvendige betingelse og står samtidig i rimeligt forhold til behovene, idet det opstiller en række foranstaltninger med det formål at rette op på større skader, der påvirker biodiversiteten, og udgør således et fælles minimumsgrundlag, som medlemsstaterne kan tage udgangspunkt i for at iværksætte den foreslåede ordning på en effektiv måde.

Bæredygtig udvikling er ligeledes et integreret element i Kommissionens lovgivningsinitiativer på transport- og energiområdet, navnlig i "**olie- og gasforsyningspakken**"²⁶, der først og fremmest tager sigte på at opretholde energiforsynings sikkerheden. Der er flere grunde til, at Kommissionen har besluttet at fremsætte forslag til lovgivning på dette område: den utilstrækkelige harmonisering og koordinering af de nationale lovgivninger på fællesskabsplan kan føre til skævheder på det indre marked for olieprodukter; endvidere er det nødvendigt, at udbygningen af det indre energimarked ledsages af foranstaltninger, der gør det muligt at opretholde forsynings sikkerheden, og endelig skal der opstilles en ny ramme for de energiprogrammer, der knytter sig til en europæisk strategi for bæredygtig udvikling.

Da problemerne i den forbindelse indebærer tydelige tværnationale aspekter og da medlemsstaterne indsats ikke synes at virke på dette område, vurderet på grundlag af den manglende koordinering i øjeblikket, har det forekommet nødvendigt med en fællesskabsindsats. I denne "olie- og gaspakke" opfylder de to forslag til direktiv om energiforsynings sikkerhed den nødvendige betingelse og fastlægger en ny fællesskabsramme. Det gælder navnlig om at følge udviklingen på de internationale olie- og gasmarkeder, at vurdere deres indvirkning på forsynings sikkerheden og -stabiliteten og at overvåge de strategiske lagres beholdning. Der er her imidlertid tale om et sæt fællesskabsregler, hvor det er op til medlemsstaterne at fastsætte visse gennemførelsesbestemmelser. Valget er således faldet på direktivet som det på en

²⁶ Meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet fra Kommissionen - det indre marked for energi: samordnede foranstaltninger på energiforsynings sikkerhedsområdet; forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af forsynings sikkerhedsforanstaltningerne for olieprodukter; forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsynings sikkerheden; forslag til Rådets direktiv om ophævelse af Rådets direktiv 68/414/EØF og 98/93/EF om forpligtelse for EØF's medlemsstater til at opretholde minimumslagre af mineralolie og/eller mineralolieprodukter og af Rådets direktiv 73/238/EØF om foranstaltninger, der kan mindske vanskelighederne ved forsyning med mineralolie og mineralolieprodukter; forslag til Rådets beslutning om ophævelse af Rådets beslutning 68/416/EØF om afslutning og gennemførelse af særlige mellemfolkelige aftaler om medlemsstaternes forpligtelse til at opretholde minimumslagre af mineralolie og/mineralolieprodukter og af Rådets beslutning 77/706/EØF om en målsætning på fællesskabsplan for nedsættelse af forbruget af primær energi i tilfælde af vanskeligheder for forsyningen med mineralolie og mineralolieprodukter. KOM(2002) 488 endelig udg., vedtaget den 11. september 2002.

gang smidige og effektive lovgivningsinstrument det er, idet det fastsætter et sæt minimumsbestemmelser, der gælder for medlemsstaterne.

Kommissionen har ligeledes taget udgangspunkt i den politiske prioritering af en bæredygtig udvikling for at underbygge sit forslag til **midtvejsrevision af den fælles landbrugspolitik**²⁷. I forbindelse med denne politik er det værd at understrege, at Kommissionen har taget hensyn til en række nye aspekter, der henhører under de delte beføjelser (hovedsagelig miljø og udvikling af landdistrikterne). For så vidt angår visse aspekter af teksten, har Kommissionen baseret sig på kvantitative elementer og på analyser af forslagernes finansielle og budgetmæssige konsekvenser, således som det kræves i henhold til protokollen til Amsterdam-traktaten, og disse er knyttet til forslaget²⁸.

Som et andet eksempel skal nævnes forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om **vikaransattes arbejdsforhold**²⁹, der navnlig tager sigte på at regulere denne beskæftigelsesform, der er på kraftig fremmarch i EU, og som indebærer reelle tværnationale aspekter. Visse vikarvirksomheder eller brugervirksomheder, der opererer i flere lande, benytter vikaransatte. I den forbindelse er ikke blot de nationale lovgivninger forskellige fra land til land, men kun 9 af landene har bestemmelser på dette område. Dette udgør således en risiko for, at vikaransattes situation forringes og at udviklingen bremses inden for denne ansættelsesform, der ikke desto mindre er nødvendig for fremdriften i den europæiske økonomi.

Direktivforslaget opstiller således en fælles ramme med henblik på at forbedre vikaransattes arbejdsvilkår, navnlig med hensyn til ikke-diskriminering mellem vikaransatte og andre ansatte i brugervirksomhederne, der udfører tilsvarende arbejde. Under udarbejdelsen af lovgivningen anmodede Kommissionen indledningsvis arbejdsmarkedets parter om at forhandle om denne aftale (mellem juni 2000 og maj 2001) i overensstemmelse med artikel 138 og 139 i EF-traktaten. Disse forhandlinger førte ikke til noget resultat, og Kommissionen har derfor udarbejdet et forslag til direktiv, hvori indgår de elementer, som parterne var blevet enige om. Kommissionen har desuden foretaget en detaljeret kvalitativ analyse af dette forslags konsekvenser³⁰ for virksomhederne, dvs. direktivets indvirkning på beskæftigelsen, investeringerne og virksomhedernes konkurrenceevne. Denne analyse er knyttet til direktivforslaget.

Forslaget er ligeledes i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet det fastsætter en fleksibel lovgivningsmæssig ramme, der giver medlemsstaterne mulighed for at fravige denne regel om ikke-diskriminering i de tilfælde, hvor de vikaransatte er beskæftiget på en tidsbegrænset kontrakt.

Når det gælder de folkesundhedsmæssige og forskningsmæssige aspekter af indsatsen i forbindelse med bæredygtig udvikling og udviklingssamarbejde, har Kommissionen for første gang taget EF-traktatens artikel 169 i anvendelse. Kommissionen har vedtaget et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om at støtte et **langsigtet partnerskab mellem Europa og udviklingslandene med henblik på**

²⁷ KOM(2002) 394 endelig udg., vedtaget den 10. juli 2002.

²⁸ De evalueringer, der er knyttet til dette forslag, er tilgængelige på følgende adresse:
http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/index_da.htm.

²⁹ KOM(2002) 149 endelig udg., vedtaget den 20. marts 2002, s. 26.

³⁰ Artikel 9 i protokollen.

bekæmpelse af hiv/aids, malaria og tuberkulose³¹. Formålet med dette initiativ, der set i relation til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er ret enestående, er at gøre det muligt for Fællesskabet at deltage på lige fod med medlemsstaterne i de forskningsprogrammer, som nogle af medlemsstaterne gennemfører, og derved at supplere medlemsstaternes indsats. Kommissionen har således fundet, at det ikke var nødvendigt for Fællesskabet at gøre en selvstændig indsats i stedet for medlemsstaternes, men at det var mere effektivt og mere i tråd med EF-traktatens artikel 5 at støtte deres indsats gennem praktisk handling.

d) **Områder uden politisk prioritering**

Kommissionen har vedtaget et forslag til lovgivning for at sikre det indre markeds grundlæggende friheder. Selv om de nationale bestemmelser, der regulerer erhvervskvalifikationerne, henhører under medlemsstaternes beføjelser (i henhold til artikel 47, stk. 2, i EF-traktaten, i medfør af hvilken Fællesskabets rolle kun er at koordinere), finder Kommissionen således, at erhvervskvalifikationerne skal harmoniseres, så de ikke længere er til hinder for arbejdskraftens fri bevægelighed, etableringsfriheden og den fri udveksling af tjenesteydelser³². Forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om **anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer**³³ tager således sigte på at supplere og forenkle den eksisterende lovgivning, der giver en person med statsborgerskab i et EU-land mulighed for at få sine erhvervskvalifikationer anerkendt i de øvrige medlemsstater med henblik på at udøve et lovreguleret erhverv der. Det er især vigtigt at forvalte reglerne bedre og gøre det muligt at informere borgerne bedre, ved at de allerede vedtagne sektorspecifikke lovgivninger samles og ved at anvendelsen af principperne om anerkendelse af de erhvervsmæssige kvalifikationer gøres mere troværdig og smidig.

I et andet tilfælde, nærmere betegnet forslaget til Rådets henstilling om anvendelse af lovgivningen om **sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen på selvstændige**³⁴, har Kommissionen måttet bruge EF-traktatens artikel 308 som retsgrundlag, idet artikel 137 kun vedrører lønmodtagere. Valget af dette retsgrundlag indebærer, at det er endnu vigtigere at begrunde, at en indsats på fællesskabsplan er nødvendig på et område, der ikke specifikt er omfattet af traktaten. Denne særlige bestemmelse har foranlediget Kommissionens tjenestegrene til at være særlig omhyggelige med begrundelsen under hele forløbet frem mod udformningen af dette initiativ (jf. desuden debatten i Rådet - punkt 2.3).

2.3. **Anvendelsen af principperne i fællesskabsprocessen i 2002**

Forpligtelsen til at overholde nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet gælder også, og i lige så høj grad, Rådet og Europa-Parlamentet i deres rolle som medlovgivere. På grund af de frister, der er indbygget i Fællesskabets lovgivningsprocedure, stammer de forslag til lovgivning, som i 2002 har været drøftet i Europa-Parlamentet og Rådet, oftest fra de foregående år, med undtagelse af forslaget om vikaransatte.

³¹ KOM(2002) 474 endelig udg., vedtaget den 28. august 2002.

³² Artikel 39, 43 og 49 i EF-traktaten.

³³ KOM(2002) 119 endelig udg., vedtaget den 7. marts 2002.

³⁴ KOM(2002) 166 endelig udg., vedtaget den 3. april 2002.

Denne behandling er ikke mindst vigtig i betragtning af, at **Rådet og Parlamentet**, ud over den forpligtelse til at udvise omhu, som påhviler dem i medfør af EF-traktatens artikel 5, **har nogle specifikke forpligtelser** nedfældet i protokollen og den interinstitutionelle aftale: *"Europa-Parlamentet og Rådet undersøger som en integrerende del af den generelle gennemgang af Kommissionens forslag, om disse er i overensstemmelse med traktatens artikel 5. Dette gælder både Kommissionens oprindelige forslag og de ændringer, Europa-Parlamentet og Rådet påtænker at foretage i det"³⁵ og "eventuelle ændringer i Kommissionens tekst, foretaget af Europa-Parlamentet eller Rådet skal, såfremt de medfører ændringer på det område, hvor Fællesskabet kan gribe ind, ledsages af en begrundelse i henhold til nærhedsprincippet og artikel 5"³⁶.*

For første gang i forbindelse med udarbejdelsen af disse årsrapporter beskæftiger Kommissionen sig med Parlamentets og Rådets anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Da det som nævnt er første gang, beskæftiger rapporten sig med de mest typiske tilfælde i 2002, således forstået, at de meget klart viser, at **anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet sker på grundlag af en vurdering, der hele tiden udvikler sig dynamisk i lovgivningsprocessens forløb**, som led i dialogen inden for hver enkelt af de tre institutioner og mellem dem indbyrdes. I den henseende påviser rapporten en række særlig vigtige etaper: forslaget til lovgivning behandles og ændres af Rådet, herefter af Europa-Parlamentet, Europa-Parlamentets ændringsforslag behandles af Rådet, og endelig den eventuelle lovgivningsmæssige forligsfase som led i proceduren med fælles beslutningstagning.

a) **Rådets behandling og anvendelse af principperne**

Som repræsentant for medlemsstaterne og garant for, at deres beføjelser respekteres, er Rådet særdeles omhyggelig med at påse, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet overholdes i Kommissionens forslag til lovgivning. Herom vidner debatterne i Rådet. De viser undertiden, hvor **forskelligt disse principper opfattes dels af de nationale delegationer indbyrdes, dels af delegationerne på den ene side og Kommissionen på den anden side**. Disse debatter er ingenlunde blokerende for beslutningstagningen, men bidrager tværtimod oftest til at tilvejebringe en tilfredsstillende balance med hensyn til disse principper, således at den enkelte institutions særlige beføjelser respekteres.

Således har forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om **obligatorisk anvendelse af sikkerhedsseler**³⁷ været genstand for adskillige drøftelser i Rådet i første halvdel af 2002. I løbet af denne debat har nogle anført, at direktivet var for præskriptivt og ikke i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og at lovgivningen på dette område fortsat burde henhøre under medlemsstaternes beføjelser, således at Fællesskabet skulle begrænse sig til at vedtage en rammelovgivning med fastsættelse af generelle principper. Denne holdning til færdselssikkerheden, som er kommet til

³⁵ Artikel 11 i protokollen.

³⁶ Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen af 29. oktober 1993; EFT-Bulletin 10-1993, s. 117.

³⁷ KOM(2000) 815 endelig udg.– forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 91/671/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende obligatorisk anvendelse af sikkerhedsseler i køretøjer på under 3,5 tons.

udtryk den ene gang efter den anden, er altid blevet imødegået af Kommissionen. Sidstnævntes synspunkter har omsider vundet tilslutning i Rådet, der har erkendt, at færdselssikkerheden, som påpeget af Kommissionen, har uafviselige tværnationale konsekvenser på grund af den særdeles store mobilitet inden for denne sektor, og at en indsats fra Fællesskabets side endvidere forekommer mere hensigtsmæssig end en indsats på nationalt plan, hvis der skal sikres et ensartet beskyttelsesniveau. Denne vigtige og legitime debat i Rådet har ikke været til hinder for, at der med enstemmighed har kunnet indgås en politisk aftale om dette spørgsmål³⁸ med henblik på den formelle vedtagelse af direktivet.

Et andet eksempel, som diskuteres i øjeblikket: i april i år vedtog Kommissionen et forslag til Rådets henstilling om anvendelse af lovgivningen om **sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen på selvstændige**³⁹ på grundlag af artikel 308 i traktaten (jf. punkt 2.2. ovenfor). Brugen af artikel 308 som retsgrundlag er blevet kritiseret i Rådet og har givet anledning til en debat om anvendelsen af nærhedsprincippet. Ved valget af denne artikel er der nemlig to nødvendige betingelser inde i billedet. Dels drejer det sig om en beføjelse, der ikke udtrykkeligt er indskrevet i traktaten, og vedtagelsen kan derfor kun ske, hvis det er **nødvendigt med en fællesskabsindsats på dette område; dels er det op til Rådet endegyldigt at fastslå, at en sådan indsats er nødvendig**. Da en række delegationer har tilkendegivet, at der er tale om et politisk fejlskøn, og at de derfor finder, at dette fællesskabsinitiativ ikke har nogen berettigelse, er dette forslag stadig til drøftelse i Rådet.

Endelig har Kommissionen og Rådet måttet forholde sig til en vigtig politisk debat om selve etikken i problematikken vedrørende nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Rådet (konkurrence) har således den 30. september vedtaget de specifikke programmer under det sjette rammeprogram for forskning og udvikling. For at lette vedtagelsen heraf har Kommissionen fremlagt en række kompromisløsninger sammen med Rådets formandskab vedrørende **de følsomme spørgsmål om anvendelsen af menneskefostre og stamceller**. Disse løsninger er især udtryk for de store forskelle medlemsstaterne imellem med hensyn til, hvorvidt visse områder inden for forskningen er etisk acceptable, og de er derfor i medfør af nærhedsprincippet fortsat omfattet af national lovgivning⁴⁰.

b) Europa-Parlamentets behandling og anvendelse af principperne

Også Europa-Parlamentet undersøger nøje, om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet overholdes i Kommissionens forslag; Europa-Parlamentets indfaldsvinkel er forskellig fra Rådets og er i højere grad orienteret mod, at Fællesskabets beføjelser bevares. Så snart Parlamentet har vedtaget sine ændringsforslag, er det endvidere op til Kommissionen at afgive udtalelse om disse. Også her er det via dialogen mellem institutionerne som oftest muligt at finde frem til en afbalanceret holdning, således at den enkelte institutions særlige beføjelser respekteres.

³⁸ Rådets (transport/telekommunikation) konklusioner af 17. juni 2002.

³⁹ KOM(2002) 166 endelig udg., vedtaget den 3. april 2002.

⁴⁰ Rådets (konkurrence) konklusioner af 30. september 2002.

I forbindelse med disse debatter er Kommissionen ganske særlig opmærksom på ændringsforslag, som ændrer anvendelsesområdet for eller valget af lovgivningsinstrumentet, og som derfor eventuelt kunne få konsekvenser for en korrekt anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Således vedtog Europa-Parlamentet den 5. februar 2002, i forbindelse med høringsproceduren vedrørende **forslaget til Rådets direktiv** om betingelserne for, at **tredjelandstatsborgere frit kan bevæge sig på medlemsstaternes område** i højst tre måneder⁴¹, en bestemmelse om at **ændre direktivforslaget til et forslag til forordning**⁴². Det var Parlamentets opfattelse, begrundet i betragtninger knyttet til nærhedsprincippet, at denne lovgivning, for at blive anvendt korrekt, skulle gennemføres på ensartet måde i Fællesskabet, idet enhver særbestemmelse, som medlemsstaterne ellers ville kunne indføre, ville kunne medføre skævheder i anvendelsen. Kommissionen anerkendte under plenarsamlingen, at dette argument var relevant, og forpligtede sig til at forsvare argumentet over for Rådet uden dog at fremsætte et ændret forslag på nuværende tidspunkt. Forslaget vil om kort tid blive taget op til fornyet drøftelse i Rådet.

Et andet markant eksempel er **beskyttelse af fodgængere**. De europæiske automobilfabrikanter havde over for Kommissionen klart forpligtet sig til at ændre bilernes karrosseri og til at tilpasse bremsesystemerne, således at sammenstød med fodgængere blev mindre farlige for disse. Kommissionen vurderede disse forpligtelser til at være tilstrækkelige til at sikre en bedre beskyttelse af fodgængerne og fandt derfor, at et forslag til lovgivning ikke var nødvendigt, og vedtog i juli 2001 en meddelelse til Rådet og Parlamentet, der afspejlede denne holdning⁴³. Den 13. juni 2002 **fandt Europa-Parlamentet, at en indsats på fællesskabsplan på den ene side rent faktisk var nødvendig på dette område, men at Fællesskabet på den anden side ikke kunne afgive sine lovgivningsmæssige beføjelser til tredjepart, når det drejer sig om beskyttelse af borgerne**. Parlamentets konklusion var, at det var nødvendigt med en lovgivningsmæssig ramme⁴⁴. Kommissionen erkender, at dette argument er velunderbygget, og regner med at vedtage et forslag til lovgivning om kort tid.

Som led i Fællesskabets lovgivningsproces skal Kommissionen udtale sig om de ændringsforslag, som Europa-Parlamentet vedtager. De ændringsforslag, der har afstedkommet en debat vedrørende nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, er overordnet set ret få i forhold til det store antal ændringsforslag, som Parlamentet vedtager. Kommissionen gennemgår meget omhyggeligt de ændringsforslag, der ville kunne indebære, at Fællesskabet fik tillagt nye beføjelser, og ændringsforslag, som kunne have til formål at begrænse medlemsstaternes beføjelser for så vidt angår anvendelsen af retsakterne; men også ændringsforslag med sigte på at gøre forslaget meget detaljeret, undertiden alt for detaljeret og i modstrid med proportionalitetsprincippet.

⁴¹ KOM(2001) 388 endelig udg., vedtaget den 10. juli 2001.

⁴² Ændringsforslag nr. 1.

⁴³ KOM(2001) 389 endelig udg., vedtaget den 11. juli 2001.

⁴⁴ Europa-Parlamentets beslutning, vedtaget den 13. juni 2002.

Som eksempel kan der i den forbindelse for 2002 nævnes visse ændringsforslag⁴⁵, der under plenarsamlingen i april blev vedtaget vedrørende forslaget til direktiv om **beskyttelse af arbejdstagere, som udsættes for asbest**, og som er blevet afvist af Kommissionen, men også både af udvalget om beskæftigelse og sociale anliggender og af selve Europa-Parlamentet i plenum. Disse ændringsforslag tog nemlig sigte på at begrænse medlemsstaternes valgmuligheder med hensyn til hvilke midler, de ville tage i anvendelse for at nå direktivets mål.

c) Dialogen mellem de tre institutioner

Der er i år opstået vanskeligheder med anvendelsen af forslaget til **forordningen om fødevarerhygiejne**⁴⁶ på lokalt salg, og specielt torvehandel. Europa-Parlamentet ønsker at holde direkte lokalt salg i små mængder helt uden for forordningens anvendelsesområde, hvorimod Rådet agter at få indføjet i forordningen, at medlemsstaterne kan få mulighed for at vedtage alternative regler for denne sektor. Kommissionen mener på sin side, at det specifikt er op til medlemsstaterne at lovgive på dette område, da disse former for salg ikke er af tværnational art eller har tværnationale virkninger. Denne diskussion skal gå videre.

Et andet markant eksempel i 2002 er forslaget til **direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger**, der nu har været debatteret i to år⁴⁷. Efter andenbehandlingen indledte Parlamentet og Rådet i september en forligsprocedure med henblik på at nå frem til en aftale, navnlig om direktivets anvendelsesområde og om, hvor detaljeret det skal være, og inddrog derved en række divergerende opfattelser af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Kommissionens og Rådets mål var udelukkende at gennemføre **Århus-konventionen**⁴⁸, mens det var Parlamentets opfattelse, at Fællesskabets indsats burde gå videre end konventionen, og at det derfor ønskede at udvide de områder, som direktivet skal omfatte. Kommissionen og Rådet modsatte sig visse af Europa-Parlamentets ændringsforslag, idet de vurderede, at de påførte de nationale myndigheder en uforholdsmæssig stor arbejdsbyrde. Gennem drøftelserne i forligsudvalget er der opnået enighed om disse forskellige punkter, samtidig med at hensynet til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er tilgodeset.

2.4. Konklusioner

De eksempler, der nævnes i rapporten for 2002, viser, at vurderingen og anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet fortsat udvikler sig dynamisk inden for en klar juridisk ramme. Som det klart fremgår, er dialogen mellem institutionerne i forbindelse med lovgivningsprocessen i den henseende helt nødvendig, for at der kan findes en tilfredsstillende balance, både ud fra et juridisk og politisk synspunkt og ud fra medlemsstaternes og Fællesskabets synspunkt. Kommissionen ønsker, at disse principper til stadighed gøres til genstand for denne

⁴⁵ Ændringsforslag nr. 30, 33, 35, 36 og 37.

⁴⁶ KOM(2000) 438 endelig udg., vedtaget den 14. juli 2000.

⁴⁷ KOM(2000) 402 endelig udg., vedtaget den 29. juni 2000.

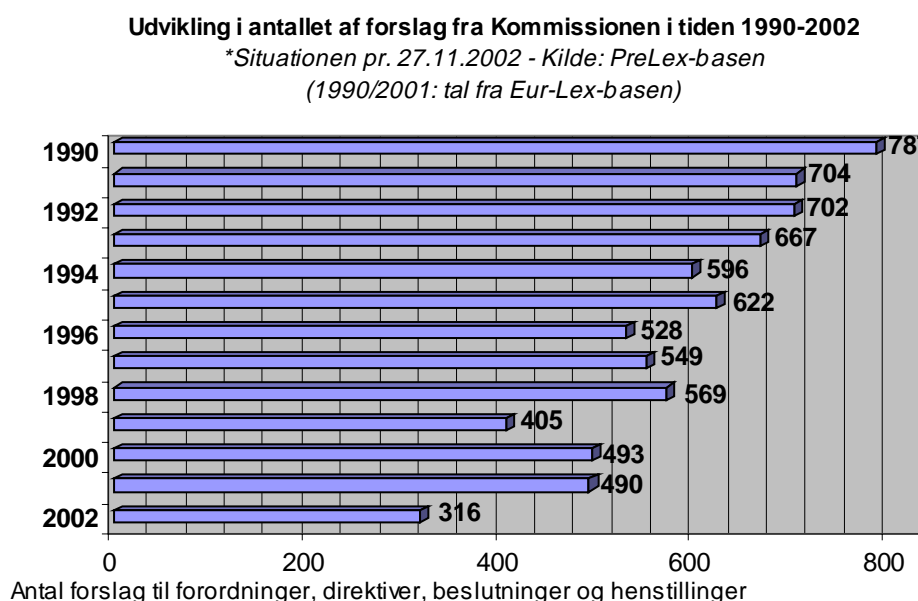
⁴⁸ KOM(1998) 344 endelig udg.: forslag til Rådets afgørelse om Det Europæiske Fællesskabs undertegnelse af FN/ECE-konventionen om adgang til oplysninger, offentlighedens medvirken og klageadgang på miljøområdet (undertegnet den 17. juni 1998).

bevågenhed under hele lovgivningsproceduren, også når Europa-Parlamentet og Rådet indgår en aftale under forligsfasen.

3. EN ENKLERE OG BEDRE LOVGIVNING

Siden 1995 har Kommissionen medtaget et afsnit om selve lovgivningen i sin årsberetning. Afsnittet drejer sig primært om kvalitet og statistik. Der er i sammenhæng hermed blevet indsamlet data for flere år, og for første gang i år gøres der status over perioden.

3.1. Lovgivningsinitiativer i 2002



Opgørelsen af antal lovgivningsforslag går tilbage til 1990. Analysen af Kommissionens lovgivningsvirksomhed i 2002⁴⁹ viser, at den nedadgående tendens i antallet af årlige forslag er fortsat og har fundet et nyt leje. Der var således på datoen for denne rapport's udgivelse blevet udarbejdet **316** lovgivningsforslag i 2002 mod **787** i 1990. Denne tendens, som har kunnet observeres siden virkeliggørelsen af det indre marked, må ikke føre til misforståelser om Fællesskabets indsats eller om Kommissionens rolle som drivkraft i den europæiske integrationsproces. Udviklingen er udtryk for, at Fællesskabet i vidt omfang har nået målene i traktaten og i den gældende fællesskabsret.

3.2. Bedre forberedelse af lovgivningsforslag

Det forhold, at Kommissionen er næsten ene om at kunne fremsætte forslag til retsakter (den såkaldte initiativret) indebærer en forpligtelse til at sørge for, at lovgivningsforslagene er af god kvalitet. Til dette formål råder den over flere forskellige redskaber (høringer, diskussionsfora, konsekvensanalyser, begrundelser osv.), hvoraf nogle fremgår af protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og

⁴⁹ Tallene for 2002 beskriver situationen pr. 27.11.

proportionalitetsprincippet. Kommissionen har igennem flere år truffet en række kvalitetsfremmende foranstaltninger og har netop med hvidbogen om nye styreformer i EU og handlingsplanen om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer taget skridt til at styrke disse foranstaltninger.

a) Høringer

Også i år har Kommissionen i vid udstrækning hørt civilsamfundet samt diverse aktører, foreninger og ikke-statslige organisationer, og den har lyttet til og behandlet de udtalelser og ekspertvurderinger, de har fremsat. Sådanne høringer er uundværlige, når der skal tages stilling til, om en indsats er nødvendig, når de generelle og specifikke forventninger skal kortlægges, og det skal fastlægges, hvordan sagen gribes an i praksis.

Kommissionen har i 2002⁵⁰ udsendt **to grønbøger**⁵¹ og **95 meddelelser af rådgivende karakter**. Den har også offentliggjort **76 rapporter**. Det kan konstateres, at behovet for høringer er størst på de områder, hvor Kommissionen har fået nye eller har delte beføjelser (bl.a. retlige og indre anliggender, energi og forbrugerbeskyttelse). Men der er også et stort behov inden for sektorpolitikkerne, hvor Fællesskabets beføjelser er store, f.eks. på områderne transport og det indre marked.

Også dialogen med arbejdsmarkedets parter spiller en stor rolle i den forudgående kontrol med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet og er nedfældet i fællesskabsretten (EF-traktatens artikel 138 og især 139). Forpligtelsen i artikel 138, hvorefter Kommissionen skal konsultere arbejdsmarkedets parter, før den fremsætter forslag på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område, gør det på den ene side muligt kun at lovgive der, hvor andre muligheder har vist sig ikke at slå til, og på den anden side at afpasse de fremsatte forslag efter udtalelserne fra de mest berørte parter. Desuden kan der ifølge artikel 139 ved en rådsafgørelse iværksættes overenskomstmæssige aftaler på fællesskabsplan.

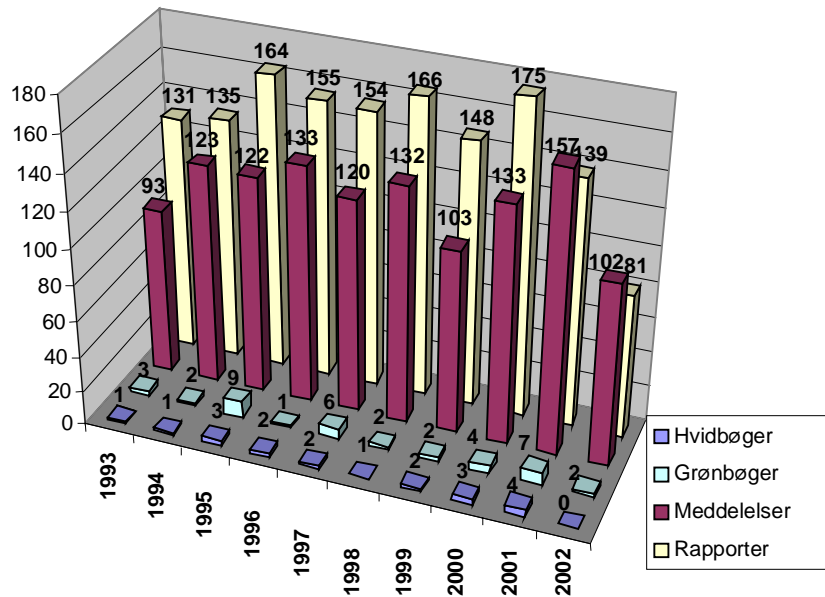
Når man gør status over **de seneste ti år**, får man et godt indtryk af det anseelige antal høringer, Kommissionen har foranstaltet. **38 grønbøger, 19 hvidbøger og mere end 1 200 meddelelser, alle sektorer under ét**. Desuden har den udsendt mere end **1 500 rapporter** om Fællesskabets virksomhed. Det er i øvrigt på ny på områderne transport, energi og det indre marked, hvor lovgivningsinitiativerne har holdt et stabilt niveau, at der har været størst behov for høringer i perioden.

Endelig kan man notere, at en ny Kommission, der kommer med nye initiativer, sætter sit præg på udviklingen, hvilket ses af det større antal høringer og især grønbøger (9 i 1995 og 11 i 2000-2001 til sammen).

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ KOM(2002) 196 endelig udg. - grønbog om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område - og KOM(2002) 175 endelig udg. - grønbog om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold. Yderligere to grønbøger skulle kunne vedtages inden årets udgang.

Høringsdokumenter og rapporter 1993-2002
 Situationen pr. 27.11.2002 - Kilde: PreLex-basen
 (1990/2001: tal fra Eur-Lex-basen)



I overensstemmelse med de løfter Kommissionen har afgivet i hvidbogen om styreformer i EU, har Kommissionen besluttet at styrke høringsadgangen ved i **samarbejde med civilsamfundet at fastlægge minimumsstandarder for høring**. Endvidere vedtog Kommissionen i juni 2002 et høringsdokument med forslag til normer, og ifølge planen vil de endelige normer kunne offentliggøres i en ny meddelelse inden udgangen af året.⁵² Den væsentligste opgave består i at fastlægge en mindstefrist for høring og indføre et fælles forum.

Det er også værd at bemærke, at der i løbet af årene er kommet mange flere høringsformer til, som oftere er mindre formelle, mindre bureaukratiske og mere fleksible end grønnebøger eller meddelelser. Det er også interessant at notere, at der mere hyppigt **arrangeres særlige seminarer og konferencer eller høringer via internet**. Her kan for 2002 f.eks. nævnes Det Europæiske Energi- og Transportforum, som er blevet oprettet i år, og indførelsen af den interaktive politiske beslutningsproces (IPM)⁵³, som allerede har understøttet tolv on-line-høringer, hvoriblandt den om databeskyttelse førte til indsamling af omkring 10 000 svar på elleve uger.

b) Konsekvensanalyse

I henhold til protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet analyserer Kommissionen konsekvenserne af sine forslag for at kunne fremlægge kvalitative og kvantitative indikatorer til dokumentation for, at forslagene overholder de nævnte principper. Desuden beregner Kommissionen de budgetmæssige virkninger af forslagene.

⁵² KOM(2002) 276 endelig udg., vedtaget den 5.6.2002.

⁵³ Se webstedet på følgende adresse: <http://www.ipmmarkt.homestead.com>

Som nævnt ovenfor (jf. punkt 2.2) har Kommissionen i år gennemført flere vigtige analyser, bl.a. i forbindelse med forslaget om midtvejsrevision af den fælles landbrugspolitik. Kommissionen benytter sig også af analyser sideløbende med høringer for bedre at kunne vurdere, om en given indsats på fællesskabsplan er nødvendig og relevant og dermed i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen har ligeledes iværksat analyser angående **forbruger kreditter** og **bekæmpelse af piratkopiering og ulovlig efterligning** med henblik på eventuelt at fremsætte lovgivningsforslag.

Kommissionen er overbevist om, at det for at opnå bedre kvalitet i lovgivningen er nødvendigt at videreudvikle analysemetoderne, og har derfor udarbejdet en **enhedsmetode til gennemførelse af konsekvensanalyser**, som ikke blot undersøger de økonomiske, men også de sociale, beskæftigelsesmæssige og miljømæssige konsekvenser af de mere omfattende forslag af politisk og retlig karakter⁵⁴. Takket være dette redskab, som Kommissionens tjenestegrene gradvist indfører fra 2003, mener Kommissionen, at den, Europa-Parlamentet og Rådet har fået et solidt og objektivt grundlag for deres drøftelser på lovgivningsområdet.

c) Andre initiativer i 2002

Med hensyn til de forslag, Kommissionen har fremsat i år, har den desuden styrket **begrundelsen** af de pågældende forslag for bedre at kunne gøre rede for det forberedende arbejde (høringer og analyser) og for bedre at kunne dokumentere overensstemmelsen med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Som fastlagt i handlingsplanen om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer udarbejder Kommissionen en intern standardbegrundelse, der skal tjene som vejledning for dens tjenestegrene.

Af samme årsag opretter Kommissionen **et internt netværk vedrørende "bedre lovgivning"**, som i samarbejde med det eksisterende netværk, der beskæftiger sig med strategisk planlægning og forvaltning af aktiviteter, skal føre tilsyn med kvaliteten af lovgivningsforslagene og gennemførelsen af nye initiativer på området. Netværket "bedre lovgivning" skal desuden, helst så tidligt i processen som muligt, indkredse eventuelle tvivlsspørgsmål, der kunne opstå i forbindelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet under forberedelsen af forslagene.

Kommissionen har fremsat flere andre forslag med adresse til Europa-Parlamentet og Rådet for at forbedre kvaliteten i lovgivningen. Et handler f.eks. om at oprette et interinstitutionelt netværk, som specifikt skal tage sig af disse spørgsmål, mens andre går ud på hyppigere at benytte sig af mere fleksible instrumenter, retlige og andre, som f.eks. rammedirektiver (i overensstemmelse med protokollen), samregulering og selvregulering. Det Europæiske Råd i Sevilla, som fandt sted i juni, godkendte den fremgangsmåde, Kommissionen havde foreslået, og opfordrede de tre institutioner til at indgå en **interinstitutionel aftale** om spørgsmålet inden udgangen af 2002. Der forhandles for tiden om sagen.

Endvidere kan nævnes iværksættelsen i 2002 af de fremgangsmåder, der blev aftalt i forbindelse med hvidbogen om reform af Kommissionen, navnlig aktion 94 om

⁵⁴

KOM(2002) 277 endelig udg., vedtaget den 5.6.2002.

beskyttelse af lovgivningen og kontraktforvaltningen mod risikoen for svig. Denne aktion gav anledning til vedtagelsen af en meddelelse fra Kommissionen⁵⁵, ifølge hvilken der, når det drejer sig om lovgivningsforslag vedrørende følsomme sektorer, bør foretages en særlig høring af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig, inden konsultationerne mellem tjenestegrene går i gang. Denne procedure tages første gang i anvendelse i forbindelse med gennemførelsen af Kommissionens lovgivningsprogram for 2003, som blev vedtaget den 30. oktober 2002⁵⁶.

3.3. Bedre kvalitet i den vedtagne lovgivning

I denne sammenhæng er året 2002 et særlig vigtigt år, eftersom det på en gang markerer den snarlige afslutning på konsolideringen af fællesskabsretten og begyndelsen på iværksættelsen af kodifikationsprogrammet og den interinstitutionelle aftale om omarbejdning og endvidere forberedelsen af det fremtidige program for forenkling af fællesskabsretten.

a) Konsolidering

De Europæiske Fællesskabers Kontor for Officielle Publikationer forestår i samarbejde med Kommissionens Juridiske Tjeneste arbejdet med at konsolidere fællesskabsretten⁵⁷. Konsolideringen tjener senere som grundlag for kodificering og omarbejdning. Konsolideringen af al gældende fællesskabslovgivning skal være afsluttet i juli 2003. Året 2002 har således naturligt nok været præget af øget travlhed med konsolideringen af omkring **1 600 retsakter** (mod 315 i 1999, 831 i 2000 og 1 097 i 2001).

b) Kodificering

Kodificering⁵⁸ har **siden 1994** og vedtagelsen af en interinstitutionel aftale om officiel kodifikation⁵⁹ vist sig som en nyttig metode, i betragtning af at det med vedtagelsen af 33 nye retsakter har været muligt at **ophæve 347 tidligere akter**.

Med henblik på at styrke indsatsen på dette område vedtog Kommissionen i november 2001 et særligt arbejdsprogram om kodificering⁶⁰. Kommissionens tjenestegrene har siden da arbejdet på at finde retsakter, som bør kodificeres. Eksempelvis kan nævnes direktiverne om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (som erstattes af to retsakter).

⁵⁵ SEK(2001) 2029 endelig udg.

⁵⁶ KOM(2002) 590 endelig udg.

⁵⁷ Konsolidering består i at sammenskrive en given retsforwards gældende bestemmelser i en enkelt uformel tekst, når forskriften er blevet ændret, og de gældende bestemmelser derfor må søges, dels i den oprindelige retsforwards, dels i de senere ændringer heraf.

⁵⁸ Kodificering består i at vedtage en ny retsakt, som inkorporerer en basisretsakt med senere ændringer i en enkelt tekst uden indholdsmæssige ændringer. Den nye retsakt erstatter og ophæver den foregående akt.

⁵⁹ Aftale mellem institutionerne af 20.12.1994 om en hurtig arbejds metode ved officiel kodifikation af lovttekster - EFT C 102 af 4.4.1996, s. 2-3.

⁶⁰ KOM(2001) 645 endelig udg., vedtaget den 21.11.2001.

Rådet og Europa-Parlamentet har også fremskyndet deres arbejde, hvilket har gjort det muligt i år at få **vedtaget fem forslag til kodificering**⁶¹ som erstatning for **59 tidligere retsakter**.

c) **Omarbejdning**

I betragtning af den betydning omarbejdning⁶² spiller, indgik Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i november 2001 en **interinstitutionel aftale**⁶³, som **trådte i kraft i marts 2002**. Denne aftale ligger til grund for Kommissionens tjenestegrenes igangværende arbejde med at forberede en række forslag til omarbejdning. Indtil videre har Kommissionen kun kunnet vedtage et forslag om samordning af bestemmelserne om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (som erstatter syv tidligere retsakter)⁶⁴.

Sideløbende hermed har Europa-Parlamentet og Rådet vedtaget et forslag, som endnu ikke er taget i anvendelse, om omarbejdning om uønskede stoffer i foderstoffer⁶⁵.

d) **Forenkling**

På dette område har Kommissionen fortsat sin sektorspecifikke indsats, bl.a. ved at iværksætte Slim-initiativet⁶⁶, hvis femte fase netop er afsluttet. Siden initiativet blev lanceret i 1996 er der blevet taget skridt til at forenkle lovgivningen i 17 forskellige sektorer, navnlig vedrørende livsforsikring, erhvervs kvalifikationer og selskabsret.

Samtidig ligger det Kommissionen på sinde at forberede det program til forenkling af fællesskabsretten, som er omhandlet i handlingsplanen om forenkling og forbedring af gældende fællesskabsret. Arbejdsprocedurerne for gennemførelsen af programmet skal vedtages i fællesskab af de tre institutioner. I øjeblikket er Kommissionen i færd med at indkredse de områder af fællesskabsretten, hvor en forenkling er ønskelig. Kommissionen udsender en meddelelse om sagen først i det nye år.

3.4. **Åbenhed**

Bedre lovgivning betyder også at sørge for større åbenhed i fællesskabslovgivningen. Ud over forbedringen af de eksisterende instrumenter som f.eks. databasen PreLex⁶⁷ om de interinstitutionelle procedurer eller de sonderinger og rundspørger, som Kommissionen har foretaget blandt EU-borgerne, har Kommissionen i år skabt en række nye initiativer med anvendelse af forskellige medier på forskellige områder. Her kan nævnes nogle sektorspecifikke eksempler som fremstilling af brochurer om

⁶¹ Direktiv 2002/53/EF, 2002/54/EF, 2002/55/EF, 2002/56/EF og 2002/57/EF - vedtaget den 13.6; EFT L 193 af 20.7.2002.

⁶² Omarbejdning vil sige, at man vedtager et enkelt juridisk dokument, hvori man på en gang indfører de ønskede ændringer, kodificerer disse med bestemmelserne i en foregående retsakt uden at ændre disse og derefter ophæver den foregående retsakt.

⁶³ Interinstitutionel aftale om en mere systematisk omarbejdning af retsakter - EFT C 77 af 28.3.2002, s. 1-3.

⁶⁴ Direktiv 73/239/EØF.

⁶⁵ Direktiv 2002/32/EF; EFT L 140 af 30.5.2002. s. 10.

⁶⁶ Slim-initiativet om enklere lovgivning for det indre marked (Simpler Legislation for the Internal Market).

⁶⁷ Findes på følgende websted: <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm>

konkurrencepolitikken⁶⁸, offentliggørelse af **Strategi for forbrugerpolitikken 2002-2006**⁶⁹ samt åbningen af **den europæiske kulturportal**⁷⁰, som er den første emneportal af sin art, og som giver direkte adgang ikke kun til fællesskabslovgivningen, men også til oplysninger om indsatsen på området og om tilskudsmuligheder. Denne portal er blevet til som led i Kommissionens planer om at åbne en hel række emneportaler.

Uden at dette skal være en udtømmende gennemgang af internetindsatsen, kan her nævnes, at Kommissionen har besluttet at lægge referaterne af kommissærkollegiets møder ud på internet, hvilket er sket siden den 1. januar. Fra samme dag har der været gratis adgang til dokumenterne på Eur-Lex-basen. Endelig har borgerne siden september via internet haft adgang til de fællesskabsretlige bestemmelser inden for retlige og indre anliggender, et af Fællesskabets nye kompetenceområder, som berører dem direkte⁷¹.

På samme måde har Kommissionen, for så vidt angår offentliggørelser i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, besluttet at offentliggøre sine beslutninger om enhedsprogrammeringsdokumenter og fællesskabsstøtterammer, eftersom de angår borgernes liv på lokalt plan.

Kommissionen har indført et nyt planlægningssystem for at få et mere tidsrealistisk overblik over de initiativer, den har til hensigt at gennemføre i løbet af den nærmeste tremånedersperiode. Kvartalstidsplanen ajourføres hver måned og sendes til de andre EU-institutioner, så de har mulighed for at tage hensyn til den ved tilrettelæggelsen af deres egne aktiviteter. Ud fra et ønske om offentlighed i forvaltningen er den nu offentlig tilgængelig via Europa-serveren.

Endelig oprettede Kommissionen i juli **Solvit-problemløsningsnettet** for at hjælpe borgere og virksomheder, som har problemer, fordi myndighederne ikke anvender fællesskabsretten korrekt. I nettet deltager en række særlige centre i hver medlemsstat.

3.5 Tekstkvalitet

Kommissionen har i år gennemført den interinstitutionelle aftale fra 1998 om tekstkvalitet i overensstemmelse med erklæring nr. 39 om kvaliteten af EF-lovgivningens affattelse, der er knyttet til Amsterdam-traktaten.

I denne sammenhæng er den fælles praktiske vejledning for EU-institutionerne blevet revideret, idet der er planer om i den nærmeste fremtid at offentliggøre den i stort oplag og lægge den ud på nettet. Indsatsen for at uddanne juristlingvister, som spiller en afgørende rolle for kvaliteten i lovgivningen, er blevet forstærket i år, og der er blevet lagt særlig vægt på ovennævnte praktiske vejledning og arbejdets særlige karakter (flersprogethed, arbejdsregler ...). Desuden er LegisWrite, et edb-program,

⁶⁸ "Konkurrencereglerne for leverings- og distributionsaftaler" og "Glossary of terms used in EU competition policy" findes på følgende webadresse:

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

⁶⁹ Findes på følgende adresse:

http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub09_da.pdf

⁷⁰ Findes på følgende adresse: http://europa.eu.int/comm/culture/index_en.htm

⁷¹ Adressen er som følger: http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm

som gør det muligt for institutionerne at udforme deres tekster på en ensartet måde, blevet yderligere styrket, især set i forhold til kodifikation og omarbejdning.

Endelig er der blevet afholdt et første seminar om kvaliteten af EF-lovgivningens affattelse med deltagelse af Kommissionen og medlemsstaterne.

4. KONKLUSIONER

Året 2002 markerer tiåret for Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet som defineret i Maastricht-traktaten. Resultatet af den første status over perioden er gennemgående positivt, hvilket også begivenhederne i 2002 bekræfter. Institutionerne har på generelt tilfredsstillende vis overholdt artikel 5 i EF-traktaten og den tilknyttede protokol. Kommissionen står ikke alene med denne positive vurdering. Den deles af Rådet i sine konklusioner og af Europa-Parlamentet i sin halvårslige beretning, og den bekræftes desuden af det få antal sager for Domstolen om krænkelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Også Konventet om EU's Fremtid har anerkendt, at institutionerne kun i ganske få tilfælde har tilsidesat nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Alligevel har en af arbejdsgrupperne under konventet i den hensigt at inddrage de nationale parlamenter i kontrollen med fællesskabslovgivningen foreslået, at der indføres en ordning, hvorefter der varsles i god tid om Kommissionens forslag, og hvorefter de nationale parlamenter og Regionsudvalget om nødvendigt kan indbringe forslagene for Domstolen.

Eftersom der er tale om kvaliteten af affattelsen af lovgivning, som er under udarbejdelse, eller som allerede er vedtaget, har Kommissionen i løbet af året taget adskillige initiativer, som den agter at gennemføre, med henblik på at forstærke de senere års indsats på området. Kommissionen håber i denne forbindelse at kunne regne med politisk opbakning og et stærkt engagement fra Europa-Parlamentets og Rådets side.