

DET EUROPÆISKE KONVENT

SEKRETARIATET

Bruxelles, den 3. september 2002 (05.09)
(OR. fr)

CONV 230/02

CONTRIB 79

FØLGESKRIVELSE

fra: sekretariatet

til: konventet

Vedr.: Bidrag fra Michel Barnier og Antonio Vitorino, medlemmer af konventet:
"Kommissionens initiativret"

Generalsekretæren for konventet har modtaget vedlagte bidrag fra Michel Barnier og Antonio Vitorino, medlemmer af konventet.

Bruxelles, den 27. juni 2002

**Bidrag fra Michel Barnier og Antonio Vitorino, medlemmer af konventet
om Kommissionens initiativret**

KOMMISSIONENS INITIATIVRET

Medlemmer af Konventet har ved flere lejligheder bedt os om forklaringer vedrørende Kommissionens initiativret. Vi har derfor fundet det hensigtsmæssigt at sende Konventet et kort bidrag til orientering om dette tema.

I Baggrunden for Kommissionens initiativret

Kommissionen fik tildelt initiativretten på baggrund af Jean Monnets erfaring med de fransk-britiske bilaterale kommissioner. På grundlag af denne erfaring fik Jean Monnet ideen til at give et organ udpeget af regeringerne, men uafhængigt af disse, til opgave at afdække, hvad der var i samtlige landes almene interesse og foreslå løsninger til opfyldelse heraf. Omsat til fællesskabssystemet blev denne ide til, at Kommissionen fik næsten eneret til at afdække, hvad der var i Fællesskabets almene interesse og derefter forelægge først Rådet og senere den medansvarlige for lovgivningen (siden Maastricht-traktaten) forslag til retsakter.

II. Omfanget af Kommissionens initiativret

I henhold til Rom-traktaten fik Kommissionen næsten eneansvar for at fremsætte forslag til lovgivning. Med de successive traktatrevisioner dækker Kommissionens eneret på at foreslå lovgivning næsten alle EU-områder (det, man kalder den første søjle). De få tilfælde, hvor Kommissionen ikke har denne eneret, vedrører EF-traktatens afsnit IV, hvor Kommissionen i en overgangsperiode deler dette initiativ med medlemsstaterne, og nogle få særlige bestemmelser i traktaten, såsom ændringer i statuten for det europæiske centralbanksystem (ESCB) eller foranstaltninger over for en medlemsstat, der overtræder grundlæggende principper.

På det fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske område (2. søjle) og i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (3. søjle) deler Kommissionen initiativretten med medlemsstaterne.

III. Initiativrettens politiske betydning

Den underliggende ide, der førte til, at Kommissionen fik eneret til lovgivningsinitiativet, er, at Fællesskabets interesse ikke nødvendigvis falder sammen med summen af medlemsstaternes nationale interesser (¹). Naturligvis kan Rådet med en enstemmig beslutning have en anden holdning til, hvad der er i Fællesskabets interesse, end Kommissionens forslag - men Rådet må ikke forvanske Kommissionens forslag, selv om det træffer beslutning i enighed.

Kommissionens initiativret giver endvidere stater, der er i mindretal, en ekstra garanti, eftersom Rådet ikke kan gøre en flertalsbeslutning gældende uden Kommissionens samtykke.

Initiativretten har en politisk dimension, idet Kommissionen kan foretage et egentligt valg, når den definerer indholdet af en retsakt i sit forslag (for eksempel: inden for elektronisk handel kan Kommissionen i sin retsakt vælge at foreslå at anvende enten loven i forbrugers bopælsland eller loven i serviceydernes oprindelsesland - under forbehold af anvendelsen af Bruxelles-konventionen om, hvilken lovgivning der skal anvendes "lex fori") - dette valg har vigtige politiske konsekvenser). Eneretten til lovgivningsinitiativet giver således Kommissionen ansvaret for at afspejle Fællesskabets interesse, når den udarbejder sine forslag.

I de tilfælde, hvor medlemsstaterne deler initiativretten med Kommissionen (jf. for eksempel afsnit VI i EU-traktaten), har de tendens til at fremsætte forslag, der i højere grad imødekommer mere nationale hensyn. I så fald virker det filter for Fællesskabets interesse, som Kommissionens forslag i princippet skal afspejle, ikke. På samme måde har mindretalsstaterne ikke den beskyttelse, Kommissionens samtykke giver, når der er tale om nationalt initiativ. Deres beskyttelse er udelukkende sikret, når der skal være enstemmighed.

¹ Eksempler: hver medlemsstat kan have interesse i at øge sine fiskekvoter, mens Fællesskabet som helhed kan have interesse i at nedsætte de årlige kvoter for at bevare sine fiskeressourcer i fremtiden; hver medlemsstat kan individuelt have interesse i at forhøje sine skatte- eller afgiftsfritagelser, mens Fællesskabet som helhed kan have interesse i at nedsætte dem eller fjerne dem helt.

IV. Forvaltning af det lovgivningsmæssige pres

Den eneret, Kommissionen juridisk har til initiativretten, er ikke en de facto-eneret. I virkeligheden udøver Kommissionen kun sin initiativret eksklusivt i en meget lille del af sine forslag (mellem 5% og 10%).

I de øvrige tilfælde begrænser Kommissionen sig til at omsætte de forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig på internationalt plan, til retsakter, foreslå akter, der "mangler" i henhold til traktaten eller den afledte ret og imødekomme anmodninger om lovgivning fra Rådet, Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og alle interesserede parter (økonomiske aktører, fagforeninger, ngo'er osv.)(¹).

Rådet og Europa-Parlamentet kan i henhold til artikel 192 og 208 i EF-traktaten anmode Kommissionen om at tage særlige lovgivningsmæssige initiativer. Desuden bruger Rådet og/eller Europa-Parlamentet undertiden bestemmelserne i en retsakt til at opfordre Kommissionen til at fremsætte et forslag til ny lovgivning med eller uden fastsat frist.

Dette "lovgivningsmæssige pres" på Kommissionen for at få lavet retsakter mindsker naturligvis på ingen måde Kommissionens politiske ansvar og heller ikke den politiske virkning af de af Kommissionen foreslåede akter. På samme måde fritager det lovgivningsmæssige pres på Kommissionen heller ikke denne fra, ved fremsættelse af sine forslag, at sikre, at subsidiaritetsprincippet overholdes i henhold til EF-traktatens artikel 5 og protokollen, der er bilag til Amsterdam-traktaten.

V. Programmering og initiativret

Kommissionen udfolder i øjeblikket store bestræbelser på at forbedre programmeringen af sine lovgivningsmæssige initiativer (især gennem beslutninger om den årlige politiske strategi og sit årlige program). Desuden har Kommissionen netop fremsat en række forslag, der har til formål at sikre "bedre lovgivning" og dermed forbedre både den lovgivningsmæssige kvalitet og Kommissionens udøvelse af sin initiativret.

Europa-Parlamentet lægger stor vægt på muligheden for at udtale sig om Kommissionens lovgivningsprogram og som følge heraf om dens konkrete udøvelse af sin initiativret. Rådet har erklæret sig parat til ligeledes at deltage i defineringen af de lovgivningsmæssige prioriteter. Det Europæiske Råd i Sevilla er netop blevet enig om et vist antal foranstaltninger, der sigter mod at

¹ jf. i bilaget statistikker over det "lovgivningsmæssige pres", der blev udøvet på Kommissionen i 1998.

styrke programmeringen af Rådets aktiviteter (især gennem vedtagelse af et flerårigt strategisk program). Selv om Europa-Parlamentet og Rådet deltager i defineringen af lovgivningsmæssige prioriteter, fratager det imidlertid ikke de to institutioner retten til at anmode Kommissionen om særlige lovgivningsmæssige initiativer i henhold til artikel 192 og 208 i EF-traktaten.

VI. Initiativret og subsidiaritet

Traktaten foreskriver en "effektivitetstest" for Fællesskabets indsats på områder, som ikke hører ind under dets enekompetence. Således skal Fællesskabet, og som følge heraf Kommissionen, når det fremsætter sit forslag, godtgøre, at den foreslåede handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes på nationalt plan og derfor bedre kan gennemføres på fællesskabsplan. Dog findes der ingen mekanisme til forudgående retlig kontrol, så det kan konstateres, om en lovgivningsmæssig foranstaltning overholder subsidiaritetsprincippet. Medlemsstaterne skal nemlig udtale sig om overholdelsen af subsidiaritetsprincippet ved en undersøgelse af substansen i Kommissionens forslag, som ikke sker på forhånd. Derfor påberåber medlemsstater sig ofte subsidiaritetsprincippet, når de er imod indholdet af Kommissionens forslag.

Undtagen i tilfælde, hvor der er en særlig interessekonflikt mellem medlemsstaterne om indholdet i forslaget og dermed om hensigtsmæssigheden heri, accepterer medlemsstaterne dog ofte, at Fællesskabet lovgiver på et område, der efter deres mening kunne give anledning til tvist med hensyn til subsidiariteten, da de ønsker lovgivning i andre tilfælde, hvor andre medlemsstater har tvivl med hensyn til, om subsidiaritetsprincippet er overholdt. Denne situation fører indirekte til, at der opretholdes et stort lovgivningsmæssigt pres på Kommissionen, fordi medlemsstaterne kan acceptere, at Kommissionen foreslår lovgivningsinitiativer på områder, der ikke er prioriterede, eller som endog kan anfægtes i forhold til subsidiariteten, på betingelse af, at Kommissionen gør det samme på andre områder, som de prioriterer højt. Endvidere er Kommissionen ofte nødt til at foreslå ny lovgivning, der efterfølgende vurderes som "påtrængende" med henblik på at sikre varernes frie bevægelighed på det indre marked.

VII. Konklusioner

- a) valget om at lovgive deles de facto mellem Kommissionen og de øvrige institutioner, endog med medlemsstaterne og interesserede parter. Målt i procent vælger Kommissionen de facto at lovgive selvstændigt i meget få tilfælde.
- b) Kommissionen har næsten eneansvaret for at fremsætte forslag til lovgivning, hvilket frem for alt har en politisk betydning; dette politiske ansvar styrkes af den ekstra garanti, Kommissionens forslag giver stater, der er i mindretal.

- c) erfaringerne under den tredje søjle med en initiativret, der deles mellem Kommissionen og medlemsstaterne, har ikke givet endelige resultater. Især er visse af de lovgivningsmæssige initiativer, medlemsstaterne har taget, blevet kritiseret for ikke at tilgodese Fællesskabets interesse.
- d) derfor er problemet ikke så meget at dele initiativretten med andre institutioner eller med medlemsstaterne som at udøve initiativretten mere selektivt og i bedre overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Hvis initiativretten skulle deles med medlemsstaterne eller med andre institutioner, ville man i øvrigt ikke kunne prioritere Fællesskabets interesse eller beskytte stater, der er i mindretal.
- e) det lovgivningsmæssige pres på Kommissionen gør det vanskeligt effektivt at kontrollere subsidiaritetsprincippet udelukkende gennem institutionernes frivillige begrænsning – selv om det var ønskeligt.
- f) derfor vil det være hensigtsmæssigt at indføre en ekstra mekanisme til *forudgående* kontrol af subsidiariteten (foruden den nuværende *efterfølgende* domstolskontrol, der gennemføres af Domstolen).

KOMMISSIONENS UDØVELSE AF INITIATIVRET TEN I 1998

	<u>Antal forslag</u>	<u>%</u>
– <u>Tilpasning af fællesskabsretten til udviklingen i videnskabelige, økonomiske og sociale forudsætninger</u> <u>(inklusive ændringer i den eksisterende ret og lovkodificering) *</u>	129*	35 %
– <u>Internationale forpligtelser, som Fællesskabet har indgået</u>	118	31 %
– <u>Reaktion på en udtrykkelig anmodning fra de øvrige institutioner, medlemsstater eller økonomiske operatører</u>	63	17 %
– <u>Obligatoriske retsakter i henhold til traktaten eller afledt ret</u>	46	12 %
– <u>Nye initiativer fra Kommissionen</u>	18	5 %
	374	

* Ca. 15% af disse forslag udspringer også af anmodninger fra de øvrige institutioner og fra medlemsstaterne