

CONV 271/02

WG IX 3

NOTE

fra: sekretariatet

til: konventet

Vedr.: **Mandat for Arbejdsgruppe IX vedrørende Forenkling af Lovgivningsprocedurer og Instrumenter**

Vedlagt følger til medlemmerne et kommenteret mandat, som uddyber de spørgsmål, der findes i CONV 206/02, til brug for drøftelserne i Arbejdsgruppen vedrørende Forenkling af Lovgivningsprocedurer og Instrumenter.

Arbejdsgruppe IX vedrørende Forenkling af Lovgivningsprocedurer og Instrumenter

Formand: Giuliano Amato, næstformand for konventet

KOMMENTERET MANDAT

INDLEDNING

Konventet kom allerede ind på spørgsmålene vedrørende forenkling af lovgivningsprocedurer og instrumenter på mødet den 23.-24. maj, hvor det drøftede, hvorledes EU udfører sine opgaver. Konklusionen på denne debat var ganske tydelig: der er et meget klart behov for forenkling af både instrumenter og procedurer.

Præsidiet fandt det nødvendigt at uddybe disse spørgsmål ved nedsættelse af en specifik arbejdsgruppe, som det har fastlagt et mandat for (CONV 206), og det besluttede desuden at afsætte plenarmødet i konventet den 12.-13. september 2002 til disse spørgsmål. De synspunkter, som medlemmerne af konventet gav udtryk for på disse to plenarmøder, bør sætte os i stand til at indkredse arbejdsgruppens mandat nøjere.

Der er allerede udarbejdet to beskrivende dokumenter, som har været anvendt som grundlag for konventets debat:

Det første dokument beskriver det nuværende system for de retlige instrumenter, som EU og Fællesskabet har til rådighed med henblik på udførelsen af deres opgaver. Dette dokument blev udbygget efter debatten i maj og afspejler de synspunkter og idéer til overvejelse, som konventsmedlemmerne fremsatte.

Det andet dokument (CONV 216/02) uddyber problematikken i forbindelse med beslutningstagningsprocedurerne. Med henblik på en bedre fokusering af drøftelserne begrænser dokumentet sig til at behandle lovgivningsprocedurerne i snæver forstand og budgetproceduren på grund af dennes sammenhæng med lovgivningsaktiviteten.

I det foreliggende dokument forsøges det at præcisere det mandat, som præsidiet har vedtaget, under hensyn til navnlig de synspunkter, som konventsmedlemmerne allerede har givet udtryk for.

Det naturlige udgangspunkt må være det indtryk, som et stor flertal af konventsmedlemmerne har af manglende orden og kompleksitet for så vidt angår instrumenter og procedurer, og det deraf følgende behov for forenkling og rationalisering. Der er klar enighed om, at arbejdet bør gå i denne retning. Arbejdsgruppens opgave består nu i at finde den metode, hvorved instrumenter og procedurer kan forenkles og rationaliseres, idet (således som det er blevet påpeget under debatten), vi hverken må ofre demokratiet eller effektiviteten på enkelhedens alter.

Hvordan kan antallet af lovgivningsprocedurer reduceres?

Kan man forenkle visse procedurer?

Arbejdsgruppen skal først og fremmest undersøge, hvordan og i hvilket omfang man kan reducere antallet af de beslutningsprocedurer, der findes i EU, nemlig hen ved 30, samt foretage en forenkling af flere af disse procedurer. Ganske vist er dette antal procedurer en følge af de krav, som demokratiet stiller, og af en forskellig deltagelse fra EU's institutioners og i mange tilfælde organers side i lovgivningsproceduren afhængigt af, hvilket område der er tale om, men samtidig vanskeliggør de mange procedurer og deres kompleksitet forståelsen af systemet. Hvis man skal forsøge at rationalisere og forenkle systemet, er der en række spørgsmål, som gruppen kunne undersøge:

i) I hvilket omfang vil visse procedurer kunne afskaffes? samarbejdsproceduren?

Når talen har været om forenkling af procedurerne, er der ofte blevet peget på muligheden af at afskaffe samarbejdsproceduren (artikel 252 i TEF), der for indeværende kun finder anvendelse på det økonomiske og monetære område (artikel 99, stk. 5, artikel 102, stk. 2, artikel 103, stk. 2, og artikel 106, stk. 2, i TEF), og at erstatte den med enten høringsproceduren eller proceduren med fælles beslutningstagning. Der er også blevet peget på muligheden af at erstatte den nuværende komplekse budgetprocedure med proceduren med fælles beslutningstagning. Gruppen kunne undersøge disse to muligheder samt muligheden af at afskaffe andre procedurer.

ii) *ved at generalisere proceduren med fælles beslutningstagning på lovgivningsområdet?*

Denne mulighed indebærer, at det i traktaten defineres, hvad der i EU er af lovgivningsmæssig karakter, og hvad der er af gennemførelsesmæssig karakter. Den nuværende TEF indeholder ikke nogen generel definition af, hvad der er af lovgivningsmæssig karakter, og hvad der er af gennemførelsesmæssig karakter i EU.

I øjeblikket finder proceduren med fælles beslutningstagning ikke anvendelse på alle områder under TEF. Derimod forholder det sig således, at proceduren med fælles beslutningstagning på de områder, hvor den finder anvendelse, bruges til vedtagelse af alle former for retsakter på det pågældende område, uden at der skelnes mellem, om der er tale om områder af lovgivningsmæssig karakter eller områder, der snarere må siges at være af gennemførelsesmæssig karakter, f.eks. vedtagelse af standarder om tekniske og detaljerede forskrifter inden for en bestemt sektor.

Gruppen kunne overveje, om proceduren med fælles beslutningstagning fuldt ud og udelukkende vil kunne knyttes til vedtagelse af lovgivning. I så tilfælde vil en særskilt og enklere procedure (som lovgiveren vil skulle fastlægge ved fælles beslutningstagning) kunne finde anvendelse på gennemførelsen af de retsakter, der er vedtaget ved proceduren med fælles beslutningstagning. Dette ville dog indebære, at der fastlægges en definition af, hvad der forstås ved "lovgivning". En sådan definition vil kunne fastlægges enten i selve traktaten eller af lovgiveren (dvs. Europa-Parlamentet og Rådet) i hvert enkelt tilfælde.

iii) *ved at generalisere anvendelsen af kvalificeret flertal i forbindelse med alle de retsgrundlag, der foreskriver proceduren med fælles beslutningstagning?*

For indeværende er der fire bestemmelser i TEF, hvor der både er krav om enstemmighed og anvendelse af proceduren med fælles beslutningstagning (artikel 18, stk. 2, artikel 42, artikel 47, stk. 2, og artikel 151, stk. 5, i TEF). Dette krav om enstemmighed i forbindelse med proceduren med fælles beslutningstagning kan betragtes som en unormal institutionel regel, der kan gøre proceduren med fælles beslutningstagning indholdsløs. Gruppen kunne derfor undersøge muligheden af i disse fire tilfælde at erstatte enstemmighedsreglen med reglen om kvalificeret flertal.

iv) *ved i forbindelse med proceduren med fælles beslutningstagning at forenkle procedurerne for forligsudvalgsmøderne? Hvilke andre lempelser kan foreslås?*

Proceduren med fælles beslutningstagning beskyldes ofte for at være tung og langsommelig. Dog synes den efter forenklingen ved Amsterdam-traktaten at fungere mere tilfredsstillende. Ca. 72% af alle sager vedtages ved første- og andenbehandlingen (ca. 32% ved førstebehandlingen og 40% ved andenbehandlingen), hvilket vil sige, at færre end 28% af sagerne når frem til forligsfasen.

Man bør med henblik på udvidelsen stille det spørgsmål, om forligsmekanismen kan fungere med delegationer fra de to institutioner, Rådet og Parlamentet, der hver for sig er sammensat af 28 medlemmer. Dette rejser spørgsmålet om eventuel forenkling af forligsfasen.

En anden mulighed, som nogle konventsmedlemmer har peget på, kunne være at fastsætte frister for førstebehandlingen. I forbindelse med andenbehandlingen og forligsproceduren er der fastsat stramme frister, der kan føre til, at en retsakt ikke vedtages, hvis de ikke overholdes.

Under både første- og andenbehandlingen samt inden mødet i Forligsudvalget holdes der tekniske trepartsmøder og trilogien mellem Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen for at udjævne meningsforskellene mellem institutionerne og lette arbejdet med at nå til enighed (jf. den fælles erklæring fra maj 1999 om den praktiske gennemførelse af den nye fælles beslutningsprocedure). Arbejdsgruppen kunne undersøge spørgsmålet om eventuel formalisering af denne form for mekanismer.

Endelig kunne spørgsmålet om en redaktionel forenkling af artikel 251 undersøges.

v) *ved at forenkle budgetproceduren? Er der især grund til at opretholde en forskel i behandlingen af de forskellige kategorier af udgifter?*

En af de faktorer, der komplicerer budgetproceduren mest, er opdelingen i obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter. Eftersom denne opdeling i vid udstrækning er blevet overhalet af virkeligheden, har en lang række konventsmedlemmer slået til lyd for en afskaffelse af den.

Dette åbner spørgsmålet om, hvilken procedure der bør anvendes for budgettet som helhed. Da en række talere på konventet har givet udtryk for, at de foretrækker proceduren med fælles beslutningstagning, bør gruppen diskutere, om denne procedure er hensigtsmæssig i forbindelse med budgetdrøftelserne, samt hvilke ændringer det vil være nødvendigt at foretage.

Der er i forbindelse med budgetproceduren udviklet mange teknikker for samråd mellem institutionerne (der er kodificeret i den interinstitutionelle aftale fra 1999). Gruppen bør undersøge, om det vil være hensigtsmæssigt at indføre disse formelt i traktaten.

Hvordan kan antallet af retlige instrumenter i traktaterne reduceres?

Kan man give dem en betegnelse, der klarere angiver deres virkning?

Der er bred enighed om, at det er nødvendigt at **reducere det alt for store antal instrumenter**, EU og Fællesskabet råder over til udøvelse af deres beføjelser. De oprindelige retsakter i artikel 249 i TEF (beslutninger, forordninger, direktiver, henstillinger og udtalelser) er nemlig blevet suppleret med en lang række instrumenter (retningslinjer, rammeprogrammer, gennemførelsesbeslutninger osv., som er omhandlet forskellige steder i traktaten, hvilket har ført til, at der nu findes over 30 forskellige typer retsakter. Praksis har endvidere tilføjet endnu flere (afgørelser, erklæringer, resolutioner, konklusioner osv.).

Søjlestrukturen indebærer, at der er indført forskellige typer retsakter specielt for udenrigspolitikken (fælles strategier, fælles holdninger, fælles aktioner osv.) og det strafferetlige samarbejde (afgørelser, rammeafgørelser osv.), og har dermed bidraget til denne udvikling.¹

¹ Instrumenterne under anden og tredje søjle indgår også i mandatet for Arbejdsgruppe VII vedrørende EU's Optræden Udadtil og Arbejdsgruppe X vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed. Mange konventsmedlemmer har rejst det spørgsmål, om det ikke vil være afgørende for en rationalisering, at instrumenterne under de tre søjler eller i det mindste under første og tredje søjle er de samme. Det vil dog være mest hensigtsmæssigt først at diskutere dette spørgsmål på et senere tidspunkt i vores arbejde for at kunne tage de andre gruppers overvejelser i betragtning.

Men en reduktion af antallet af instrumenter vil ikke være til nogen nytte, hvis den ikke ledsages af en reel **rationalisering af instrumenterne** ved en omdefinering og kodificering af dem på grundlag af deres virkninger. I den forbindelse blev det under konventets drøftelser nævnt, at det er nødvendigt at bevare fællesskabsrettens og dens instrumenters unikke egenskaber, herunder navnlig forrang og direkte virkning.¹

Spørgsmålet om betegnelser kan vise sig at spille en ikke ubetydelig rolle for en forenkling. Mange konventsmedlemmer går ind for en klassificering og betegnelse, der er enkel og klar for offentligheden. Retsakterne bør først og fremmest klassificeres, alt efter om de har bindende virkning eller ej. Bindende og almen gyldige retsakter kunne man således betegne europæiske love (de nuværende forordninger) og europæiske rammelove (direktiver), mens betegnelsen "forordning" skulle være forbeholdt gennemførelsesregler (regler på tredje niveau) i overensstemmelse med mange medlemsstaters tradition.²

Dette fører direkte frem til spørgsmålet om, hvorvidt der bør fastlægges et klarere **regelhierarki**, hvilket konventet også har drøftet³. Nogle har f.eks. argumenteret for tilføjelse af en ny kategori af retsakter, der skulle være forbeholdt "kvasiforfatningsmæssige" spørgsmål, nemlig organiske love.

Ifølge nogle konventsmedlemmer burde retsakternes klassificering også svare til generelle procedureregler (enstemmig vedtagelse i Rådet eller procedurer, der kræver ratifikation i de nationale parlamenter, burde f.eks. kun gælde for organiske love).

¹ Nogle konventsmedlemmer har foreslået en ny klassificering af de forskellige former for EU-regulering baseret på involveringsgraden (regulering med ensartet anvendelse, totalharmonisering eller minimumsharmonisering, gensidig anerkendelse, bindende eller åben koordinering). Andre finder det derimod umuligt at etablere en forbindelse mellem de forskellige typer retlige instrumenter (forordninger, direktiver, beslutninger ...) og kompetencekategorierne (enkompetence, delt kompetence og komplementær kompetence) eller involveringsgraden fra EU's side.

² Den samme rationaliseringslogik kunne anvendes på ikke-bindende retsakter, hvis antal bør begrænses. Ud over udtalelser og henstillinger kunne andre instrumenter (erklæringer, resolutioner osv.) om nødvendigt kodificeres, og deres virkninger kunne dermed gøres klarere.

³ For så vidt angår de forslag, der er fremsat på dette område på de forskellige regeringskonferencer, se CONV 162 og 216.

Nogle konventsmedlemmer har knyttet regelhierarkiet til spørgsmålet om en bedre magtadskillelse inden for EU. Et klart regelhierarki kan under alle omstændigheder gøre det lettere at skelne mellem egentlig lovgivning og gennemførelseslovgivning. Hvis der, som foreslået ovenfor, indføres forskellige betegnelser (lov og rammelov over for forordning), vil det blive lettere at forstå systemet.

Et klart regelhierarki kunne imidlertid også bidrage til en **fastlæggelse af, hvad der falder ind under "lovgivning"** inden for EU. En række konventsmedlemmer har gjort opmærksom på, at fællesskabslovgivningen indeholder alt for mange detaljer. Nogle medlemmer har i den forbindelse foreslået, at lovgiveren (dvs. Europa-Parlamentet og Rådet) begrænser sig til at regulere væsentlige generelle spørgsmål på et bestemt område og bevarer et større råderum for gennemførelsesreglerne. Spørgsmålet om en fastlæggelse af, hvad der er "lovgivning", står således åbent.

Et andet problem, der bør afklares, er spørgsmålet om, hvem der vedtager gennemførelsesregler. Gruppen bør se nøje på artikel 202 i TEF og heri navnlig **kontrolmekanismerne i forbindelse med de gennemførelsesbeføjelser**, der er tildelt Kommissionen. Ifølge mange konventsmedlemmer bør der gøres noget ved kompleksiteten og uigennemskueligheden i det nuværende komitologisystem. Andre har anbefalet, at der oprettes nye mekanismer for lovgiverens kontrol (herunder Europa-Parlamentets) med Kommissionens gennemførelsesaktiviteter, f.eks. ved indførelse af en tilbagekaldelsesret.

Endelig bør vores arbejdsgruppe også behandle spørgsmålet om en forbedring af **lovgivningens kvalitet** uden nogen ændringer af lovgivningen.

Gruppen kunne også gennemgå de nye smidige hørings- og samarbejdsmekanismer, f.eks. den åbne koordinationsmetode¹, og navnlig undersøge, om de eventuelt kan indgå i traktaterne.

¹ Arbejdsgruppe VI vedrørende Økonomisk Governance er i gang med at undersøge spørgsmålene i forbindelse med den åbne koordinationsmetode. Det må vi tage i betragtning i vores arbejde.