

CONV 363/02**WG IX 9****NOTE**

fra: sekretariatettil: konventet

Vedr.: Kortfattet referat af mødet i Arbejdsgruppe IX vedrørende Forenkling den 17. oktober 2002

Formanden gjorde gruppen opmærksom på to nye arbejdsdokumenter: et, der er udarbejdet af sekretariatet og indeholder en liste over de instrumenter, som EU anvender (WD 04), og et, der er udarbejdet af et medlem af gruppen, Gabriel Cisneros Laborda, og vedrører gennemførelsesbeføjelser og komitologi (WD 05). Han understregede ligeledes, at sammenhængen mellem beslutningsprocedurerne og instrumenternes typologi er vigtig. Spørgsmålet om en forenkling af budgetproceduren vil blive taget op på ny på et senere tidspunkt.

Nogle medlemmer af gruppen understregede, at drøftelserne i Arbejdsgruppen vedrørende Komplementær Kompetence samt i grupperne vedrørende henholdsvis EU's optræden udadtil og retlige og indre anliggender er af interesse for denne gruppe.

1. Forenkling af den fælles beslutningsprocedure og reduktion af antallet af beslutningsprocedurer

Gruppen havde en udveksling af synspunkter vedrørende dette spørgsmål på baggrund af de synspunkter, som eksperterne havde givet udtryk for, da de blev hørt på mødet den 2. oktober. Det blev generelt understreget, at det er nødvendigt at reducere det antal lovgivningsprocedurer, der findes på nuværende tidspunkt. Visse medlemmer foreslog i den sammenhæng, at de reduceres til den fælles beslutningsprocedure, samarbejdsproceduren, samstemmende udtalelse, høring af Europa-Parlamentet og ingen høring af Europa-Parlamentet (med kvalificeret flertal eller enstemmighed i Rådet alt efter omstændighederne). Andre medlemmer overvejede også en afskaffelse af samarbejdsproceduren. Under alle omstændigheder mente en stor del af gruppens medlemmer, at den fælles beslutningsprocedure bør være den vigtigste procedure i forbindelse med beslutningstagningen i EU, uden at der derfor blev sat spørgsmålstejn ved høring af andre institutioner eller organer alt efter omstændighederne.

For så vidt angår en forenkling af den fælles beslutningsprocedure mente en stor del af talerne, at denne procedure fungerer relativt godt og derfor ikke bør ændres ret meget. Flere gjorde dog opmærksom på, at det er nødvendigt at afskaffe de tilfælde, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed under hele den fælles beslutningsprocedure, og at kvalificeret flertal bør være reglen, når denne procedure finder anvendelse. Et medlem af gruppen mente derimod, at kvalificeret flertal ikke automatisk bør knyttes til den fælles beslutningsprocedure, mens et andet medlem mente, at dette spørgsmål ikke som sådan hører ind under en forenkling af proceduren.

Det blev understreget, at det er nødvendigt at bevare trilogmøderne mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen inden for uformelle rammer. Et medlem af gruppen mente imidlertid, at det ville gøre afviklingen af proceduren nemmere, hvis Rådet er til stede, når Parlamentet drøfter udkast til retsakter under den fælles beslutningsprocedure (navnlig i Parlamentets udvalg). Det samme gælder tilstedeværelsen af Parlamentets ordfører under møderne i den arbejdsgruppe i Rådet, der behandler en sådan retsakt. Det blev også nævnt, at Kommissionens rolle i proceduren fortsat bør være den samme, som den er på nuværende tidspunkt, navnlig dens rolle som "*go-between*".

Muligheden for at reducere antallet af medlemmer i Forligsudvalget samt for at oprette et Lovgivningsråd, der skulle bestå af europaministre og være åbent for offentligheden, blev også nævnt under drøftelserne.

Det blev givet udtryk for tvivl med hensyn til nødvendigheden af at fastsætte frister ved førstebehandling.

Endelig foreslog et medlem af gruppen, at den fælles beslutningsprocedure anvendes generelt i forbindelse med alt, hvad der er "lovgivningsmæssigt", uden dog at præcisere, hvad han mener med "lovgivningsmæssigt". Et andet medlem fandt det nødvendigt, at den fælles beslutningsprocedure ikke skal gælde for vedtagelsen af tekniske foranstaltninger, der bør høre ind under gennemførelsesforanstaltninger. Der blev i den forbindelse mere generelt gjort opmærksom på, at det bør præciseres, hvad der er "lovgivning", og hvad der er "gennemførelse".

2. Forenkling af instrumenterne: høring af eksperter og første udveksling af synspunkter

Gruppen hørte tre eksperter om dette spørgsmål, Koenraad Lenaerts, dommer ved Retten i Første Instans og professor ved Katolieke Universiteit Leuven, Michel Petite, generaldirektør for Kommissionens Juridiske Tjeneste, og Jean-Claude Piris, Rådets jurist og generaldirektør for Rådets Juridiske Tjeneste. De tre eksperter præciserede, at de udtalte sig på egne vegne. Gruppens medlemmer vil få en skriftlig udgave af deres indlæg.

Høringen af Koenraad Lenaerts:

Koenraad Lenaerts bekræftede, at en klar afgrænsning mellem lovgivningsforanstaltninger og gennemførelsesforanstaltninger, der ikke bygger på ophavsmændenes identitet, men på typen af procedure, er et af de helt afgørende spørgsmål på konventet. Der er ikke blot tale om veneration over for Montesquieus princip om magtens tredeling, men om at gøre det helt klart, hvilket politisk ansvar den enkelte aktør har, samt fastlægge beslutningsprocedurer, der bedst muligt svarer til hver af disse funktioner for så vidt angår demokratisk legitimitet og effektivitet.

Den første kategori af foranstaltninger svarer til **lovgivningsmæssige retsakter**. Efter hans opfattelse bør der være nøje sammenhæng mellem lovgivningsmæssige retsakter, der kun bør omfatte "grundlæggende politiske valg", og den fælles beslutningsprocedure. Bortset fra "organiske love" vil der grundlæggende være to typer lovgivningsmæssige retsakter, "love" (svarende til de nuværende forordninger og afgørelser) og "rammelove" (svarende til de nuværende direktiver og rammeafgørelser i afsnit VI i TEU) samt eventuelt en tredje type, "koordineringslove", der tager sigte på at koordinere medlemsstaternes tiltag.

Det er i øvrigt lovgiverens opgave at præcisere formålet med en foranstaltning ("lov om harmonisering ...", "lov om programmet ..."). Koenraad Lenaerts præciserede, at det også er lovgiverens opgave at vurdere, hvor detaljeret en lovgivning bør være, men at det derimod bør præciseres i traktaten, i hvilke tilfælde der kun kan anvendes rammelove.

Den anden kategori af retsakter svarer til **gennemførelsesretsakter**. I den sammenhæng gjorde eksperter opmærksom på, at der i det nuværende system er en lang række tilfælde af "autonome retsakter", det vil sige normative retsakter vedtaget **direkte på grundlag af traktaterne** enten af Rådet alene (f.eks. antidumpingreguleringen på grundlag af artikel 133 i TEF) eller af Rådet med høring af Parlamentet (f.eks. bestemmelser om den fælles landbrugspolitik på grundlag af artikel 37 i TEF) eller i nogle tilfælde af Kommissionen (f.eks. direktiverne om offentlige virksomheder i forhold til konkurrencereglerne på grundlag af artikel 86, stk. 3, i TEF). Ifølge Koenraad Lenaerts bør der rent logisk i forbindelse med alle disse retsakter foretages en opdeling mellem dem, der bør blive til lovgivningsmæssige retsakter vedtaget ved den fælles beslutningsprocedure, for så vidt de er udtryk for "grundlæggende politiske valg" (lovgivningsmæssige retsakter), og dem, der hører ind under kategorien "gennemførelsesretsakter", der gennemfører "lovgivningsmæssige" bestemmelser (der angiver grundlæggende valg) indeholdt i traktaterne (f.eks. retsakter, der anvender konkurrenceprincipperne på grundlag af artikel 83 i TEF). Der er med andre ord tale om lovgivning, der i henhold til traktaten er "delegeret" til en af den udøvende magts to institutioner, Rådet eller Kommissionen, med henblik på vedtagelse af generelle retsakter. I andre tilfælde drejer det sig om gennemførelsesretsakter i snæver forstand, der i særlige tilfælde gennemfører lovgivningsmæssige muligheder, der er indeholdt i traktaten (se f.eks. Kommissionens afgørelser med hensyn til statsstøtte, artikel 88 i TEF).

Når gennemførelsesretsakter vedtages på fællesskabsplan (og ikke på nationalt plan, hvilket er princippet) med henblik på **gennemførelse af en lovgivningsmæssig retsakt**, kan man endvidere skelne mellem to typer gennemførelsesretsakter. Det drejer sig for det første om retsakter, der er "delegeret" af lovgiveren, når det udøvende organ f.eks. skal foretage ændringer af retsakten eller er bemyndiget helt generelt. Det drejer sig for det andet om gennemførelsesretsakter i snæver forstand, generelle eller vedrørende enkelte tilfælde. I det første tilfælde kan "komitéproceduren" være tungere end i det andet (hvor man kunne begrænse sig til rådgivende udvalg). Endelig kunne gennemførelsen i snæver forstand også overdrages agenturer eller andre tekniske organer.

Koenraad Lenaerts afsluttede sit indlæg med at foreslå, at borgernes adgang til EF-Domstolen knyttes til retsakernes demokratiske grundlag og varierer afhængigt heraf, altså afhængigt af den pågældende retsakts karakter.

Høringen af Michel Petite:

Michel Petite understregede i sin indledning, at det er nødvendigt at forenkle EU's handlingsinstrumenter: Deres antal er blevet alt for stort, og de er blevet brugt på en uklar måde, hvilket efter hans opfattelse gør systemet vanskeligt gennemskueligt og lidet troværdigt. De centrale elementer i det system, som Michel Petite forestiller sig, er i ren form love, der vedtages af lovgiveren ved den fælles beslutningsprocedure, samt forordninger eller gennemførelsesbeslutninger. Ifølge Michel Petite er dette system - selv om indfaldsvinklen er en anden - meget tæt på det, der foreslås af Koenraad Lenaerts.

Blandt de **retsakter, der vedtages af lovgiveren**, skelner han mellem:

- forfatningsmæssige eller "organiske" love, der vedrører centrale aspekter af EU's organisering, f.eks. afgørelsen om egne indtægter, afgørelsen om Kommissionens gennemførelsesbeføjelser (komitologi), finansforordningen, Domstolens statut osv.). Disse organiske love vil efter hans opfattelse være af en sådan karakter, at de ligger under det forfatningsmæssige niveau, men over det lovgivningsmæssige.
- almindelige love eller "europæiske love", der i princippet fastlægger de generelle principper, de mål, der skal nås, og de væsentligste regler, men også mere detaljerede bestemmelser, hvis lovgiveren ønsker det (hvilket svarer til de fleste af de nationale traditioner). De vil kunne indeholde bestemmelser, der finder direkte anvendelse, rammebestemmelser (på samme måde som de nuværende direktiver) eller begge dele. De vil kunne omfatte et bredt spektrum af tiltag, herunder tilskyndelsesforanstaltninger eller programmer. Ifølge Michel Petite er det dog indlysende, at lovgiveren er begrænset af rammerne for de tildelte beføjelser, af nærhedsprincippet og eventuelt også af andre begrænsninger som f.eks. udelukkelse af enhver harmonisering.
- finanslov, hvorved budgettet vedtages. Den nuværende procedure ville blive forenklet, hvis man afskaffede sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter og ajourførte den med den fælles beslutningsprocedure i tankerne.

Lovene vil skulle vedtages efter forslag fra Kommissionen af Parlamentet og Rådet ved den fælles beslutningsprocedure med henblik på at gennemføre EU's politikker og foranstaltninger, og Rådet skal træffe afgørelse med kvalificeret flertal. Der vil skulle være et udvidet kvalificeret flertal for at vedtage organiske love.

For så vidt angår **gennemførelsen af lovene** vil princippet om, at den påhviler medlemsstaterne, fortsat gælde. Det vil i selve loven skulle angives, om der er behov for gennemførelsesforanstaltninger på EU-niveau, hvilket navnlig ville afhænge af, hvor detaljeret loven er. Gennemførelsesforanstaltningerne vil ifølge Michel Petite skulle have form af "forordninger" eller "afgørelser" (individuelle retsakter). De vil skulle vedtages af Kommissionen, der kontrolleres af EU-lovgiveren i overensstemmelse med de nærmere detaljer, der er angivet i den organiske lov.

I dette generelle system skulle der grundlæggende være særordninger på tre områder: Den Økonomiske og Monetære Union, eksterne forbindelser og politisamarbejde. Uden at lovgivningsinstrumentet på forhånd skulle være udelukket på disse områder, skulle lovgivningskompetencen i princippet være forbeholdt Rådet. Foranstaltningerne ville have form af "Rådets forordninger" eller "Rådets afgørelser", der skulle vedtages med kvalificeret flertal med høring af Europa-Parlamentet alt efter sagens karakter og efter forslag fra Kommissionen.

De ikke-bindende retsakter burde ligeledes rationaliseres. I den sammenhæng ville henstillinger være det instrument, der er hensigtsmæssigt med henblik på at tilrettelægge den åbne koordinationsmetode.

Michel Petite forklarede, at et sådant system både ville være enkelt, klart, legitimt, demokratisk, effektivt (navnlig på grund af den generelle anvendelse af kvalificeret flertal) og afbalanceret.

Høringen af Jean-Claude Piri:

Jean-Claude Piri indledte sit indlæg med at gøre opmærksom på, at en af årsagerne til de nuværende traktaters kompleksitet er det store antal retlige instrumenter (15), som institutionerne råder over, hvilket er et resultat af Maastricht-traktaten (i Rom-traktaten var der kun 5). Hertil kommer, at traktaterne giver definitioner, der ligner hinanden, for retsakter, der har forskellige betegnelser ("direktiv/rammeafgørelse eller "fælles aktion/afgørelse"), og omvendt forskellige definitioner af retsakter med samme betegnelse ("afgørelser" eller "fælles holdninger"). Endelig er der i traktaterne variationer, der ikke afspejler væsentlige forskelle for så vidt angår substansen, i verberne og i betegnelserne for de retsakter, der skal vedtages.

Ifølge Jean-Claude Piris kunne man overveje at reducere antallet af eksisterende instrumenter fra 15 til 5 ved at lade de 5 typer retsakter, der er defineret i artikel 249 i TEF, gælde for områderne FUSP og RIA, hvilket ikke ville forhindre traktatens forfattere i at tilføje særlige præciseringer vedrørende en type retsakt i en bestemt artikel; arbejdsgruppen kunne således:

- 1) overveje at afskaffe "rammeafgørelser" (RIA) og erstatte dem med "direktiver" (TEF)
- 2) overveje at afskaffe de fire nuværende betydninger af ordet "décision"¹ og vælge den, der findes i EKSF-traktaten, som definerer ordet som en bindende retsakt, der kan angive, hvem den er rettet til, eller ikke gøre det.
- 3) overveje at afskaffe "fælles holdninger" (FUSP) og erstatte dem med "afgørelser", der omdefineres, jf. ovenfor.
- 4) overveje at afskaffe "fælles holdninger" (FUSP og RIA) og erstatte dem med "afgørelser", der omdefineres, jf. ovenfor.
- 5) overveje at afskaffe "principperne og de overordnede retningslinjer" for FUSP-instrumenterne, eftersom de ikke udgør et retligt instrument, hvilket kan give anledning til forvirring.
- 6) overveje at fjerne de "fælles strategier" fra listen over FUSP-instrumenter, da dette instrument ikke har levet op til de forventninger, som traktatens forfattere havde til det.
- 7) overveje at afskaffe instrumentet "konventioner mellem medlemsstater" (EF og RIA) og erstatte det med andre retlige instrumenter, der er bindende for medlemsstaterne alene i kraft af, at Rådet har vedtaget dem, og som ikke kræver en national ratifikationsprocedure inden deres ikrafttræden.

For så vidt angår en rationalisering af affattelsen af de artikler i traktaten, der tildeler institutionerne handlingsbeføjelser, fremsatte Jean-Claude Piris en række forslag: kun at anvende ordet "foranstaltninger" når man vil lade institutionerne vælge, hvilket instrument der skal vedtages; at afskaffe de generiske anvendelser af ordene "afgørelse/beslutning" eller "direktiv" og erstatte dem med ordene "foranstaltning", "retsakt" eller et andet udtryk, der er hensigtsmæssigt i sammenhængen; at harmonisere det ordvalg, der anvendes i bestemmelser om tildeling af "komplementære" kompetencer ved at vælge et eller to fælles udtryk (f.eks. "henstillinger", "aktioner" eller "programmer") og præcisere, hvilken form for retsakt - defineret i traktaten - aktionerne og programmerne under

¹ Der er tale om beslutninger som omhandlet i artikel 249 i TEF (der angiver, hvem de er rettet til), om afgørelser som omhandlet i afsnit V i TEU (FUSP), om afgørelser som omhandlet i afsnit VI i TEU (retligt samarbejde i kriminalsager) og endelig afgørelser (*Beschluss* på tysk), der ofte er blevet brugt, når retsakter, selv om de er bindende, ikke angiver, hvem de er rettet til. Sidstnævnte er navnlig blevet brugt inden for rammerne af de såkaldt "komplementære" kompetencer med henblik på at indarbejde de forskellige typer planlagte tiltag (tilskyndelsesforanstaltninger, programmer osv.).

disse områder vedtages (sandsynligvis i form af en "afgørelse"); at afskaffe de stilistiske variationer i brugen af verber af beslutningsmæssig karakter ("vedtage", "træffe", "fastlægge", "definere", "fastsætte", "rette", "bestemme", "træffe nærmere bestemmelse om", "udarbejde", "beslutte") og - når sammenhængen giver mulighed for det - erstatte dem med "vedtage", osv.

For så vidt angår de ikke-bindende retsakter, som institutionerne gør brug af, men som ikke er fastlagt i traktaterne (resolutioner, konklusioner, erklæringer osv.) mente Jean-Claude Piris, at Rådet som lovgiver bør undgå at vedtage sådanne retsakter, når det får forelagt lovgivningsforslag.

Endelig gjorde Jean-Claude Piris opmærksom på, at det vil være meget vanskeligt at opnå, at der i EU klart indføres den klassiske sondring mellem den lovgivende og den udøvende magt, det vil sige mellem visse institutioner, der kun skulle have beføjelser til at lovgive, og andre institutioner, der kun skulle have udøvende funktioner i forbindelse med lovgivningen eller vedtage regler af forskriftsmæssig karakter. De beføjelser, som traktaterne tillægger institutionerne, er nemlig så overlappende, at en sådan sondring mellem lovgivende og udøvende funktioner kun ville være mulig ved en radikal ændring af den nuværende balance. Sådan som traktaterne ser ud nu, kan retsakter, der direkte bygger på traktaterne, således vedtages ikke alene af Parlamentet og Rådet ved den fælles beslutningsprocedure, men også af Rådet alene ved samarbejdsproceduren og høringsproceduren og i visse tilfælde ligeledes af Kommissionen (artikel 86 i TEF) og af ECB (artikel 110 i TEF).

Rådet, Kommissionen og andre institutioner kan ligeledes vedtage retsakter af forskriftsmæssig karakter eller gennemførelsesretsakter direkte på grundlag af traktaten: foranstaltninger vedrørende intern organisation, udnævnelser, afgørelser om at forhandle eller indgå en international aftale osv. Endelig kan Rådet, Kommissionen og ECB vedtage retsakter, der virkelig er "gennemførelsesretsakter" vedtaget i medfør af og under udøvelse af beføjelser delegeret ved en basisretsakt.

o
o o

Spørgsmål til overvejelse:

- 1) Bør terminologien i de retsgrundlag, der findes i traktaten, forenkles og standardiseres? I bekræftende fald hvordan?
- 2) Bør antallet af juridiske instrumenter i traktaterne reduceres? Er det muligt at anvende de samme instrumenter på alle områder, herunder udenrigspolitikken og politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager? Hvordan kan dette gøres? Hvilke ændringer vil der være behov for med hensyn til definitionen og virkningerne af de nuværende instrumenter?
- 3) Når der er foretaget en ændring, bør titlen på retsakterne så ændres? I bekræftende fald hvordan? Forordning til "lov"? Direktiv til "rammelov"? Andre?
- 4) Bør der indføres en klar sondring i traktaten mellem det, der er lovgivning, og det, der er gennemførelse?
- 5) I bekræftende fald hvad skal en lovgivningsmæssig retsakt betyde? Bør den defineres ved sin vedtagelsesprocedure (f.eks. retsakter, der er omfattet af den fælles beslutningstagning?) Ved sit indhold? Retsakter, der indebærer et grundlæggende politisk valg? Bør det overlades til lovgiveren i hvert enkelt tilfælde at beslutte, hvad der er lovgivningsmæssigt, eller bør det fastsættes i selve traktaten? Bør der fastsættes specifikke regler på særlige områder?
- 6) Bør der indføres en specifik type retsakt for de tilfælde, hvor Rådet vedtager retsakter direkte på grundlag af traktaten? Hvad skal den kaldes?
- 7) Bør anvendelsen af atypiske retsakter begrænses? Og bør det navnlig være udelukket at anvende dem, når lovgiveren er i færd med at behandle et lovgivningsforslag?