

CONV 372/02

WG IX 10

NOTE

fra:	sekretariatet
til:	Arbejdsgruppe IX vedrørende "Forenkling"
Vedr.:	Kortfattet referat af mødet den 24. oktober 2002

På grundlag af indlæg fra tre eksperter på sidste møde havde gruppen en lang udveksling af synspunkter om spørgsmålet om forenkling af instrumenterne.

Formanden understregede i sin indledning betydningen af at skabe en forbindelse mellem procedurer og instrumenter. Han mindede alle om, at den fælles beslutningsprocedure fremstår som den vigtigste procedure, uden at dette berører andre varianter som f.eks. høring af forskellige organer eller institutioner. Det er imidlertid et faktum, at en række retsakter, der vedtages direkte på grundlag af traktaten, vedtages ved en eller anden anden procedure. Arbejdsdokument nr. 10 tager netop sigte på at forelægge en række eksempler på retsakter, der er vedtaget direkte på grundlag af traktaterne af Rådet, Kommissionen og Den Europæiske Centralbank. Denne fremgangsmåde gør det muligt straks at bemærke, at en lang række af disse retsakter ikke er af "lovgivningsmæssig" art. Indlysende eksempler er retsakter om udnævnelser ligesom hasteforanstaltninger vedtaget inden for rammerne af Den Økonomiske og Monetære Union. Ved en gennemgang af listen over forskellige procedurer kan man også bemærke, at visse retsakter gennemfører en bestemt artikel i traktaten, der er af "lovgivningsmæssig" art (f.eks. i forbindelse med konkurrence tager de retsakter, der er vedtaget på grundlag af artikel 83 i TEF, sigte på anvendelsen af artikel 81 og 82 i TEF). Det grundlæggende spørgsmål er definitionen af en "lovgivningsmæssig retsakt". Efter Giuliano Amatos mening skal en "lovgivningsmæssig retsakt" omfatte de vigtigste elementer på et specifikt område.

Under mødet blev der berørt en række emner såsom:

- behovet for en forenkling, der er vidtgående, men uden risiko for overforenkling,
- vigtigheden af at skabe en klar sondring mellem bindende og ikke-bindende retsakter,
- forbindelsen mellem instrumenter og EU-foranstaltningernes demokratiske legitimitet,
- muligheden for at reducere typologien til de fem instrumenter, der er angivet i artikel 249 i TEF¹
- et eventuelt behov for specifikke instrumenter inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik,
- fleksibilitet i valget af instrument
- mulighed for og nytte af at skelne mellem "lovgivningsmæssige" retsakter og "gennemførelsesretsakter",
- muligheden for at begrænse de lovgivningsmæssige retsakter til "grundlæggende politiske valg" og måden, hvorpå disse valg defineres, enten i traktaten eller i hvert enkelt tilfælde,
- anvendelsesområdet for den fælles beslutningsprocedure,
- forbindelsen mellem fælles beslutningstagning og lovgivningsmæssige retsakter
- procedurer for kontrol med gennemførelsesbestemmelser ("komitologi", artikel 202 i TEF)
- idéen om at omdanne Rådet i dets lovgivende funktion til et andetkammer.

Ved mødets afslutning anførte formanden nogle retningslinjer på grundlag af drøftelserne:

- Første del af forfatningstraktaten bør generelt indeholde de forskellige procedurer og de forskellige typer instrumenter, mens bestemmelserne i traktatens anden del, der vedrører politikkerne (retsgrundlag), tilpasses efter rationalet i de procedurer og instrumenter, der indgår i første del.
- Arbejdsgruppen vedrørende Status som Juridisk Person konkluderede, at en fusion af traktater og søjler ikke foregriber en differentiering med hensyn til procedurer og instrumenter. Navnlig er de instrumenter, der er til rådighed for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, i princippet af en anden art.
- Der er bred enighed om, at der bør ske en vidtgående forenkling af hele spektret af instrumenter, der findes i traktaterne (omkring 15). I den forbindelse kunne man begrænse disse til en eller to typer for de lovgivningsmæssige retsakter ("lov", "rammelov"), en for gennemførelsesretsakter, der har et generelt anvendelsesområde, og en for specifikke gennemførelsesretsakter (der har et individuelt anvendelsesområde). Og en yderligere type for ikke-bindende retsakter (f.eks. "henstilling").

¹ Se arb. dok. WD 6: Jean-Claude Piris' bidrag.

- For så vidt angår sondringen mellem "lovgivningsmæssige retsakter" og "gennemførelsesretsakter" kan førstnævnte defineres som værende begrænset til vigtige principper, mens sidstnævnte defineres som retsakter, der er underordnet bestemmelser af lovgivningsmæssig art. Dette betyder ikke, at lovgivningsmæssige retsakter ikke kan indeholde detaljer. At begrænse lovgiveren på denne måde ville være i modstrid med den traditionelle accept af lovgiverens skønsmæssige beføjelser. Der bør findes en måde, hvorpå man uden at begrænse lovgiveren retligt ikke at gå i detaljer. På den anden side kan en retsakt, der ikke indeholder de væsentligste elementer på et givet område, ikke være en lovgivningsmæssig retsakt.
- I stater, der anerkender deres regioners eller føderale enheders kompetencer, forekommer instrumentet "rammelov", der ville træde i stedet for "direktiv", at være særlig hensigtsmæssigt. Der tilbagestår stadig problemet med at udpege de retsgrundlag, der formentlig vil blive henvist til specifikt for dette instrument.
- For så vidt angår lovgiverens (Europa-Parlamentets og Rådets) rolle med at kontrollere den udøvende myndigheds aktioner kan vi skelne mellem retsakter, der videreudvikler en lovgivningsmæssig retsakt, og retsakter, der er af rent gennemførelsesmæssig karakter. I førstnævnte tilfælde kunne vi overveje et *call back*-system, der gør det muligt for lovgiveren at tage disse gennemførelsesretsakter op til fornyet behandling, navnlig hvis de går ud over lovgiverens ramme.
- Gennemførelsesretsakter kunne i princippet vedtages af Kommissionen, bortset fra på visse områder, der skal overvejes¹
- Under afsnit V i TEU (FUSP) giver fælles strategier fastlagt med enstemmighed mulighed for vedtagelse af fælles aktioner eller holdninger med kvalificeret flertal. Hvis instrumentet "fælles strategi" skal erstattes f.eks. af en omdefineret "afgørelse", hvordan kan vi da bevare muligheden for afstemninger med kvalificeret flertal i Rådet, når vi gennemfører en sådan afgørelse?

I lyset af disse retningslinjer har gruppens formand foreslået gruppens medlemmer, at de giver sekretariatet deres skriftlige svar² på de spørgsmål, der er angivet i slutningen af det kortfattede referat af mødet den 17. oktober 2002:

¹ Se arb. dok. WD 8: Michel Petites bidrag.

² Medlemmerne bedes fremsende deres svar senest torsdag den 31. oktober kl. 12.30.

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?
