

CONV 424/02

WG IX 13

RAPPORT

fra:	formanden for Arbejdsgruppe IX vedrørende Forenkling
til:	medlemmerne af konventet
Vedr.:	Endelig rapport fra Arbejdsgruppe IX vedrørende Forenkling

INDLEDNING

Arbejdsgruppens drøftelser tog udgangspunkt i en konstatering: intet er så kompliceret som forenkling. Konventets forsøg på at finde frem til en forenkling af EU's instrumenter og procedurer er nemlig en operation, der har betydelige følgevirkninger, og som hænger direkte sammen med graden af demokrati i vore institutioner.

Det EU-system, vi kender, er ikke særlig "læsevenligt", ikke særlig forståeligt for borgerne. Muligheden for at kritisere systemet er imidlertid en af demokratiets grundpiller. Borgerne skal kunne forstå systemet for at kunne se, hvor problemerne er, kritisere det og i sidste ende kontrollere det.

At forenkle betyder derfor i første omgang at "gøre læsevenligt", men også at yde garanti for, at retsakter, der har samme juridisk-politiske gyldighed, også har samme grundlag i henseende til demokratisk legitimitet. EU's demokratiske legitimitet hviler på staterne og folkene, hvorfor en retsakt altid skal udgå fra de organer, der repræsenterer staterne og folkene, det vil sige Rådet og Europa-Parlamentet. Procedurene skal derfor gennemgås for at sikre, at de overholder følgende enkle princip: akter, der er af samme art og har samme retsvirkning, skal frembringes efter den samme demokratiske procedure.

Dette fører os direkte til et klarere regelhierarki, der er konsekvensen af en bedre magtadskillelse. Og det ikke til ære for Montesquieu, men af hensyn til demokratiet.

At udmønte disse principper til konkrete forslag er den vanskelige opgave, gruppen er blevet pålagt, og inden den indledte drøftelsen om sine anbefalinger til konventet, hørte den en række eksperter med grundigt kendskab til Fællesskabets praksis med hensyn til instrumenter og procedurer¹.

Gruppens rapport behandler forenkling af instrumenterne, herunder regelhierarkiet, og forenkling af lovgivnings- og budgetprocedurer hver for sig.

Denne rapport indeholder de anbefalinger, som har fået bred tilslutning i gruppen. En kort sammenfatning af de øvrige forslag, der er fremkommet, findes i bilag II.

Under drøftelserne kom gruppen ind på en række spørgsmål, der ikke er omfattet af dens mandat. Bilag III indeholder de spørgsmål, som gruppen finder det nødvendigt at sende videre til konventets plenarmøde.

¹ Bilag I indeholder en liste over de eksperter, gruppen har hørt.

Del I

FORENKLING AF OG OPSTILLING AF ET HIERARKI FOR EU's RETSAKTER

I. FORENKLING AF EU's RETSAKTER

A) Forenkling af antallet af EU-instrumenter

EU har i øjeblikket 15 forskellige juridiske instrumenter. Nogle af disse instrumenter benævnes forskelligt, men har samme virkninger. Gruppen mener, at antallet af juridiske instrumenter, som EU's institutioner råder over, bør reduceres betydeligt for at styrke det demokratiske grundlag for EU's retsorden ved at gøre systemet mere gennemsækeligt. En sådan reduktion må dog ikke gøre instrumenterne mindre fleksible og mindre effektive. Den må heller ikke være til hinder for, at der kan indføres særlige bestemmelser for brugen af et bestemt instrument på et bestemt område. Gruppen foreslår, at EU's instrumenter begrænses til følgende:

1. Bindende instrumenter

a) **Forordning** (som foreslås benævnt "Den Europæiske Unions lov" - "EU-lov" - i fremtiden)¹. Der er tale om en retsakt, der er almen gyldig, bindende i alle enkeltheder og umiddelbart gældende i hver medlemsstat. Definitionen svarer til den nuværende definition i artikel 249 i TEF.

b) **Direktiv** (som foreslås benævnt "Den Europæiske Unions rammelo" - "EU-rammelo" - i fremtiden).

¹ "Lov" skulle ligeledes omfatte visse af de emneområder, hvor der i øjeblikket træffes afgørelser ("Beschluss" på tysk), som ikke har nogen adressat, og som på nuværende tidspunkt bl.a. anvendes ved vedtagelsen af finansielle programmer og handlingsprogrammer som led i den komplementære kompetence.

Et direktiv defineres som en retsakt, der med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Definitionen svarer til den nuværende definition i traktatens artikel 249.

c) **Beslutning**

En beslutning er en retsakt, der er bindende i alle enkeltheder. Den kan angive, hvem den er rettet til. Den er bindende for dem, som den er rettet til. Definitionen vil således blive bredere end den nuværende definition i traktatens artikel 249, hvor beslutninger altid har en adressat¹. Der er ikke tale om en lovgivningsmæssig retsakt.

2. **Ikke-bindende instrumenter**

d) **Henstilling**: defineres som en retsakt, der ikke er bindende (samme definition som i artikel 249 i TEF).

e) **Udtalelse**: defineres ligeledes som en retsakt, der ikke er bindende (altså ingen ændring i forhold til den nuværende artikel 249).

Gruppen foreslår, at første del af forfatningstraktaten kommer til at indeholde en artikel, der opregner og definerer disse fem typer EU-instrumenter. Hertil skal føjes forordninger som defineret nedenfor (se under C).

B) Anvendelsesområdet for EU's juridiske instrumenter

Gruppen foreslår, at den nye typologi for instrumenterne, der er defineret under A), anvendes såvel på de områder, der i øjeblikket er omfattet af EF-traktaten, som på det område, der på nuværende tidspunkt er omfattet af afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union (politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager).

¹ Denne nydefinerede beslutning kunne blive særdeles nyttig på FUSP-området som forklaret nedenfor under B. Beslutningen ville således blive et fleksibelt instrument, som kunne anvendes i mangfoldige tilfælde, f.eks. ved udnævnelser, visse foranstaltninger vedrørende konkurrence eller statsstøtte, osv.

Dermed vil "rammeafgørelserne" og "afgørelserne" i afsnit VI blive henholdsvis "direktiver" ("rammelove") og "forordninger" ("love").

Den eneste forskel på de to typer retsakter for øjeblikket er, at rammeafgørelser ikke har direkte virkning. Det er Arbejdsgruppe I, der skal drøfte spørgsmålet om, hvorvidt denne type retsakter, der vedtages i henhold til afsnit VI, bør have direkte virkning. Gruppen mener dog, at det altid vil være muligt i den nye traktat eventuelt at fastsætte, at instrumenter vedtaget som led i politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager ikke har direkte virkning.

For så vidt angår konventioner, der indgås i henhold til afsnit VI i TEU (artikel 34, stk. 2, litra d)), bliver disse afskaffet og erstattet af et af de instrumenter, der er nævnt under A), det vil i de fleste tilfælde sige forordninger ("love"). Der er flere grunde, der taler for at afskaffe dem: Konventioner er et instrument, der kun sjældent er blevet anvendt siden Amsterdam-traktatens ikrafttræden, de fleste konventioner er aldrig trådt i kraft og er i de fleste tilfælde blevet erstattet af forordninger.

For så vidt angår afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union er gruppen enig om, at det er nødvendigt at bevare det specielle ved instrumenterne på dette område. Et flertal af gruppen mener dog, at det ikke er nødvendigt at bevare en særlig benævnelse for instrumenterne (nemlig "fælles strategier", "fælles aktioner" og "fælles holdninger").

Gruppen anbefaler at erstatte disse tre instrumenter med "FUSP-beslutninger" som defineret ovenfor under A), forudsat at deres indhold gøres mere præcist. Gruppen anbefaler at bevare den nuværende mekanisme, hvor Rådet med kvalificeret flertal vedtager "fælles aktioner" og "fælles holdninger" på grundlag af en "fælles strategi" samt "afgørelser" om iværksættelse af en "fælles

aktion" eller en "fælles holdning" (artikel 23, stk. 2, i TEU). Det må derfor fastsættes i traktaten, at det, der kan defineres som "FUSP-afgørelser om iværksættelse" (FSCP implementing decisions) af en "FUSP-beslutning" vedtaget af Det Europæiske Råd eller Rådet med enstemmighed, skal vedtages af Rådet med kvalificeret flertal¹.

C) Ændring af betegnelser

Gruppen foreslår, at betegnelsen på de to vigtigste lovgivningsinstrumenter, nemlig forordninger og direktiver, ændres til henholdsvis "Den Europæiske Unions lov" (EU-lov") og "Den Europæiske Unions rammelov" ("EU-rammelov"). Hvis gruppens forslag om at indføre et regelhierarki accepteres (se punkt II nedenfor), kunne betegnelsen "forordning" være forbeholdt vedtagelse af "delegerede"² retsakter og gennemførelsesretsakter, dvs. generelt for normgivende retsakter, som ikke er lovgivningsmæssige. Afgørelse ville ligeledes være forbeholdt retsakter, der ikke er lovgivningsmæssige.

D) Atypiske retsakter

For så vidt angår retsakter, der anvendes af institutionerne, men som ikke er nævnt i traktaten og i princippet ikke har nogen bindende retsgyldighed (resolutioner, konklusioner, erklæringer osv.), mente gruppen, at man ved forenklingen af disse typer af retsakter må gå forsigtigt frem for at bevare den nødvendige smidighed ved deres anvendelse.

Gruppen foreslår, at der i traktaten indføres en regel om, at lovgiveren (Europa-Parlamentet/Rådet) afholder sig fra at vedtage atypiske retsakter om et emne, når der er forelagt lovforslag eller

¹ Gruppen gør under alle omstændigheder opmærksom på, at Arbejdsgrupperne vedrørende EU's Optræden Udadtil og vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed skal overveje, hvordan disse principper skal finde anvendelse på områder, der er omfattet af afsnit V og VI i EU-traktaten.

² Forordningens retsvirkninger kunne være forskellige, alt efter om den vedtages på grundlag af en "lov" eller en "rammelov".

lovinitiativer om det samme emne. Brugen af atypiske retsakter på lovgivningsmæssige områder kan nemlig give det fejlagtige indtryk, at EU lovgiver ved at vedtage atypiske instrumenter.

E) Harmonisering og ensretning af affattelsen af traktatens artikler om overdragelse af beføjelser til institutionerne

Gruppen foreslår, at de retsgrundlag, der findes i traktaten, formuleres på samme måde og afklares rent sprogligt, for eksempel ved at undgå brug af samme udtryk i forskellige betydninger, ved kun at anvende ordet "foranstaltning", når man vil overlade det til institutionerne at vælge, hvilket instrument der skal vedtages, ved at afskaffe de generiske anvendelser af ordene "beslutning" og "direktiv". Gruppen anbefaler, at konventet beslutter, at der skal foretages de nødvendige tekniske tilpasninger i traktaternes retsgrundlag for at ensrette og præcisere den anvendte terminologi ud fra et sprogligt synspunkt. Gruppen mener dog, at dette ensretnings- og præciseringsarbejde gennemføres med forsigtighed i hvert enkelt tilfælde og uden at berøre den balance mellem institutionerne, der vil være resultatet af konventets politiske valg.

F) Den åbne koordinationsmetode

Den åbne koordinationsmetode, der vedrører fælles tiltag fra medlemsstaternes side uden for de beføjelser, EU er tillagt ved traktaterne, bør have grundlovsrang. Det understreges, at den ikke må blandes sammen med de samordningsbeføjelser, der er tillagt EU ved forskellige retsgrundlag, især inden for økonomi og beskæftigelse.

II. HIERARKIET I EU's RETSAKTER

Som følge af de særlige forhold ved EU's institutionelle system er det vanskeligt at foretage en klar og præcis afgrænsning, som den, der findes i de nationale systemer, mellem lovgivningsaspektet og det udøvende aspekt. Gruppen mener dog, at det er muligt at foretage en afgrænsning, der er klarere end i den nuværende situation, på basis af de principper, der blev nævnt i indledningen til dette dokument.

Gruppen foreslår, at hierarkiet i de EF-retsakter, der vedtages på grundlag af traktaten, gøres klarere ved så vidt muligt at afgrænse det, der falder ind under lovgivningsaspektet, og tilføje en ny kategori af regler: delegerede retsakter.

Konventet har ofte kritiseret de alt for mange detaljer i fællesskabslovgivningen. Denne detaljerighed er blevet anset for lidet hensigtsmæssig, især inden for visse økonomiske områder, hvor tilpasningsevnen til et omskifteligt miljø er meget vigtig. EF-lovgiveren er således stillet over for et dobbelt behov, nemlig behovet for at skabe en lovgivning, der er sikret en uantastelig demokratisk legitimitet, som kun lovgivningsprocedurerne kan sikre, og behovet for at kunne reagere hurtigt og effektivt på virkelighedens udfordringer og krav og derfor bevare en vis smidighed.

På nuværende tidspunkt findes der ikke nogen mekanisme, der giver lovgiveren mulighed for at uddelegere tekniske aspekter eller præciseringer i lovgivningen og samtidig bevare retten til at kontrollere uddelegeringen. I den nuværende situation er lovgiveren tvunget til enten at gå ned i de mindste detaljer i de bestemmelser, der vedtages, eller at overlade de mere tekniske eller detaljerede aspekter til Kommissionen, som om der var tale om gennemførelsesforanstaltninger, der er underlagt medlemsstaternes kontrol i medfør af bestemmelserne i artikel 202 i TEF.

For at afhjælpe denne situation foreslår gruppen en ny type "delegeret" retsakt, der sammen med strenge kontrolmekanismer kunne tilskynde lovgiveren til at begrænse sig til de væsentligste elementer i retsakten og delegerer de mere tekniske aspekter til udøvende instanser, i det omfang lovgiveren har garanti for at kunne tage sine lovgivningsbeføjelser tilbage.

Gruppen foreslår således, at man overvejer tre niveauer for vedtagelse af retsakter i Den Europæiske Union:

- 1) Lovgivningsmæssige retsakter: der er tale om retsakter, der vedtages på grundlag af traktaten, og som indeholder de væsentligste elementer på et bestemt område.
- 2) "Delegerede" retsakter: der er tale om retsakter, der udbygger de nærmere detaljer eller tilpasser visse elementer i retsakten inden for rammerne af en bemyndigelse, der er fastsat af lovgiveren. Det drejer sig om tilfælde, hvor lovgiveren finder, at væsentlige elementer på et område, som defineret af lovgiveren selv, nødvendiggør en udbygning af lovgivningen, som kan uddelegeres, idet en sådan uddelegering dog underlægges nogle grænser og en kontrolmekanisme, som lovgiveren selv fastsætter i en retsakt.
- 3) Gennemførelsesretsakter: der er tale om retsakter, der iværksætter lovgivningsmæssige retsakter eller "delegerede" retsakter, eller retsakter omhandlet i selve traktaten. Som for delegerede retsakter tilkommer det lovgiveren at bestemme, om og i hvilket omfang det er nødvendigt på EU-plan at vedtage retsakter, der iværksætter lovgivningsmæssige og/eller delegerede retsakter, samt i givet fald den komitologimekanisme (art. 202 i TEF), der skal ledsage vedtagelsen af disse retsakter.

Det er den lovgivningsmæssige retsakt - og altså lovgiveren - der i hvert enkelt tilfælde bestemmer, om og i hvilket omfang det er nødvendigt at gøre brug af "delegerede" retsakter og/eller gennemførelsesretsakter, og hvilken rækkevidde de skal have.

A) Lovgivningsmæssige retsakter

- a) Definition: lovgivningsmæssige retsakter vedtages direkte på grundlag af traktaten og indeholder de væsentlige elementer og de grundlæggende politiske valg på et bestemt område; rækkevidden af et sådant koncept fastlægges i hvert enkelt tilfælde af lovgiveren.

Det er således lovgiveren, der skal afgøre, hvor meget en retsakt på et bestemt område skal gå i detaljer, og hvorvidt og i hvilket omfang nogle af elementerne i den pågældende retsakt kan uddelegeres gennem "delegerede" retsakter.

- b) Vedtagelsesprocedure: den fælles beslutningsprocedure bør være hovedreglen for vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter. Når dette princip er indskrevet i forfatningstraktatens første del, bør retsgrundlagene i anden del konsekvensrettes; der kan dog indføres undtagelser¹.
- c) Typer af retsakter: "love" og rammelove".

B) "Delegerede" retsakter

- a) Definition: det kan i de lovgivningsmæssige retsakter fastsættes, at der delegeres Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter. Delegeringen kan gå fra regulering af tekniske aspekter eller nærmere detaljer, der supplerer eller udbygger en retsakt, til senere tilpasning af visse elementer i selve den lovgivningsmæssige retsakt.

Det er den lovgivningsmæssige retsakt - og altså lovgiveren - der bestemmer, om der skal anvendes en delegeret retsakt. Den fastlægger ligeledes formelt bemyndigelsens formål, indhold og rækkevidde, og det er også den, der fastlægger de kontrolmekanismer, lovgiveren råder over.

¹ Se nedenfor under punkt II.B.d).

- b) Kontrolmekanismer: lovgiveren uddelegerer gennem de delegerede retsakter beføjelser, der egentlig tilkommer ham selv. Han må derfor være sikker på at kunne kontrollere brugen af disse beføjelser. Lovgiveren skal i henhold til traktaten råde over effektive kontrolmekanismer.

Disse mekanismer kunne f.eks. bestå i:

- en tilbagekaldelsesret (call back): mulighed for at kunne tilbagekalde lovgivningsbeføjelsen på et område, hvis bemyndigelsen er overtrådt (ultra vires), eller når det drejer sig om spørgsmål, der politisk er stærkt følsomme, eller som har omfattende budgetmæssige konsekvenser
- stiltiende samtykke: bestemmelserne træder i kraft, hvis lovgiveren efter en vis frist ikke har gjort indsigelse
- ophørsklausul (sunset clause): bestemmelserne i den delegerede retsakt får en begrænset varighed; når tiden er gået, skal bemyndigelsen fornyes af lovgiveren.

Domstolen vil under alle omstændigheder bevare sin kompetence på grundlag af artikel 230 i TEF til at træffe afgørelse om enhver overtrædelse af de betingelser, der er fastsat i bemyndigelsen.

- b) Vedtagelsesprocedure: af Kommissionen generelt og i undtagelsestilfælde, der er behørigt begrundede, af Rådet med kvalificeret flertal.
- c) Typer af retsakter: delegerede forordninger¹.

C) **Gennemførelsesretsakter**

- a) Definition: der er tale om retsakter til gennemførelse af lovgivningsmæssige retsakter, "delegerede" retsakter eller retsakter, der er fastsat i selve traktaten.

¹ Forordninger kunne vedtages på grundlag af en "lov" eller en "rammelov".

- b) Procedure: for øjeblikket er grundprincippet i traktaten, at det er medlemsstaterne, der vedtager gennemførelsesretsakter (artikel 10 i TEF). Når det i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet er nødvendigt, at EU står for iværksættelsen, vil proceduren fortsat være følgende: vedtagelse af Kommissionen (reglen) med eller uden en kontrolmekanisme for medlemsstaterne (komitologi) eller Rådet (undtagelsen) i de tilfælde, hvor det udøver gennemførelsesbeføjelser. Tanken om, at man i traktaten skulle give mulighed for, at vedtagelsen af visse gennemførelsesretsakter kunne overdrages til regeludstedende myndigheder, er blevet fremført i gruppen.

Gruppen finder dog, at hvis man skulle beslutte at indføre den nye kategori med delegerede retsakter, kunne man overveje at lade nogle af komitologiprocedurerne¹. Det skal dog bemærkes, at en eventuel ændring af dem ikke hører direkte under traktaten, men under den afledte ret, det vil sige under afgørelsen om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, som er vedtaget på basis af artikel 202 i TEF. Dette spørgsmål går således ud over arbejdsgruppens mandat².

- c) Typer af retsakter: gennemførelsesforordninger eller gennemførelsesbeslutninger.

*

* *

Endelig gør gruppen opmærksom på, at institutionerne i visse tilfælde direkte på grundlag af traktaten vedtager retsakter, som ikke er lovgivningsmæssige retsakter. Der er især tale om:

¹ Det bør bl.a. undersøges, om forskriftsudvalgsproceduren, der indebærer call-back, bør ændres eller ophæves.

² Artikel 202 rejser sammen med artikel 10 og 211 spørgsmålet om udøvelse af gennemførelsesbeføjelser på EU-plan, hvilket er et spørgsmål, der går ud over gruppens mandat, og som skal tages op af konventet som led i debatten om institutionerne. (Se bilag III).

- foranstaltninger, der vedrører den interne organisation, for eksempel institutionernes forretningsorden eller fastsættelse af vederlag, godtgørelser og pensioner for medlemmerne af Kommissionen og Domstolen eller fastsættelse af arbejdsvilkår og vederlag, godtgørelser og pensioner for medlemmerne af Revisionsretten, osv.
- udnævnelser, for eksempel udnævnelse af medlemmerne af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og af Regionsudvalget
- tilfælde, hvor institutionerne optræder som teknisk myndighed, for eksempel de foranstaltninger, som Kommissionen vedtager på konkurrenceområdet eller inden for kontrol med statsstøtte, eller visse funktioner, der er tildelt ECB
- tilfælde, hvor institutionerne udøver gennemførelsesbeføjelser og udbygger de nærmere detaljer i de politiske valg, der allerede er anført i traktaten på et bestemt område.

Gruppen foreslår, at sådanne retsakter, der vedtages af institutionerne, får form af beslutninger eller forordninger.

Del II

FORENKLING AF PROCEDURERNE

A) Indledning

Gruppen har konstateret, at det store antal procedurer, der findes i traktaten (ca. tredive), skyldes de talrige høringer af forskellige organer eller institutioner (Det Økonomiske og Sociale Udvalg,

Regionsudvalget, Den Europæiske Centralbank osv.) og de to vigtigste afstemningsmåder i Rådet (enstemmighed eller kvalificeret flertal). Hvis man ser bort fra disse elementer og udelukkende ser på Europa-Parlamentets og Rådets respektive roller, kan beslutningsprocedurerne i det væsentlige reduceres til fem, nemlig fælles beslutningstagning, samarbejde, almindelig udtalelse og samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet samt de tilfælde, hvor Rådet træffer afgørelse alene. Disse fem procedurer har tjent som udgangspunkt for gruppens drøftelser.

Gruppen anbefaler, at beslutningsprocedurerne nævnes og de væsentlige elementer heri beskrives i første del af forfatningstraktaten, mens den detaljerede beskrivelse af, hvordan de fungerer, skal stå i anden del.

B) Den fælles beslutningsprocedure (artikel 251 i TEF):

Arbejdsgruppen mener, at den fælles beslutningsprocedure generelt fungerer godt. Gruppen mener dog, at det er muligt at forbedre den på visse punkter, og den anbefaler derfor:

a) Generel brug af afstemninger med kvalificeret flertal i Rådet i alle de tilfælde, hvor der anvendes fælles beslutningstagning

Bortset fra tre tilfælde træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal under den fælles beslutningsprocedure. Gruppen er enig om, at logikken i den fælles beslutningsprocedure kræver afstemning med kvalificeret flertal i Rådet i alle tilfælde.

b) Sammensætningen af Forligsudvalget bør gøres mere fleksibel

Forligsudvalgets sammensætning er i øjeblikket fastlagt i traktaten (artikel 251, stk. 4): det omfatter "Rådets medlemmer eller deres repræsentanter og et tilsvarende antal repræsentanter for Europa-Parlamentet". Efter udvidelsen vil antallet af Forligsudvalgets medlemmer stige fra 30 til 50.

Et stort flertal i gruppen foreslår, at der åbnes mulighed for at gøre sammensætningen af Forligsudvalget mere fleksibel. Traktaten skal tillade Rådet og Europa-Parlamentet at beslutte, hvor mange repræsentanter der skal være i udvalget, dog med bevarelse af princippet om paritet mellem de to institutioner.

c) Sproglige ændringer

Da den såkaldte "fælles beslutningsprocedure" er den vigtigste lovgivningsprocedure, foreslås det, at følgende betegnelse benyttes i forfatningstraktaten: lovgivningsprocedure. Denne betegnelse kunne også erstatte henvisningerne i traktatens artikel 251. Visse medlemmer af gruppen har dog tilkendegivet, at de foretrækker betegnelsen "fælles beslutningsprocedure".

Der er endvidere visse formuleringer i traktaten, der giver indtryk af, at Europa-Parlamentet og Rådet ikke står på lige fod. Det gælder f.eks. alle de bestemmelser, der siger, at Rådet, der træffer afgørelse i overensstemmelse med proceduren i artikel 251, vedtager den pågældende retsakt. Selv artikel 251 lader i beskrivelsen af proceduren forstå, at det er Rådet, der vedtager retsakter.

Gruppen anbefaler, at der foretages en sproglig tilpasning af artikel 251 og de forskellige retsgrundlag, der henviser til den fælles beslutningsprocedure, for at tage hensyn til princippet om, at Europa-Parlamentet og Rådet står på lige fod som lovgivere i denne procedure.

d) Generalisering af den fælles beslutningsprocedure

På baggrund af det generelle princip, der er omtalt i punkt II A.b), vil den fælles beslutningsprocedure blive hovedreglen for vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter. Undtagelser fra denne regel vil fortsat bestå på områder, hvor EU's helt særlige karakter kræver autonome beslutningsprocedurer, eller på områder af stor politisk følsomhed for medlemsstaterne.

C) Samarbejdsproceduren (artikel 252 i TEF)

Der var både under debatten på plenarmøderne og i arbejdsgruppen bred enighed om at afskaffe samarbejdsproceduren og erstatte den af den fælles beslutningsprocedure eller af høringsproceduren (almindelig udtalelse fra Europa-Parlamentet). Samarbejdsproceduren omfatter på nuværende tidspunkt fire tilfælde, alle inden for Den Økonomiske og Monetære Union.

Gruppen foreslår, at følgende bestemmelser flyttes over til den fælles beslutningsprocedure:

- i forbindelse med vedtagelse af de nærmere bestemmelser for den multilaterale overvågningsprocedure i artikel 99, stk. 3 og 4, i TEF som led i samordningen af de økonomiske politikker (artikel 99, stk. 5)
- i forbindelse med vedtagelse af foranstaltninger med henblik på harmonisering af den pålydende værdi og de tekniske specifikationer for mønter (artikel 106, stk. 2),

og at følgende bestemmelser flyttes over til høringsproceduren (almindelig udtalelse) på grund af dens meget tekniske karakter

- i forbindelse med fastlæggelse af definitioner med henblik på gennemførelse af princippet om forbud mod at give offentlige EF-myndigheder og nationale myndigheder privilegeret adgang til finansielle institutioner (artikel 102, stk. 2)
- i forbindelse med fastlæggelse af definitioner med henblik på gennemførelse af princippet om forbud mod, at centralbankerne giver offentlige EF-myndigheder og nationale myndigheder mulighed for at foretage overtræk eller yder dem andre former for kreditfaciliteter, samt forbud mod, at Fællesskabet og dets medlemsstater hæfter for eller påtager sig forpligtelser indgået af disse offentlige myndigheder (artikel 103, stk. 2).

D) Proceduren med samstemmende udtalelse

Traktaten kræver i visse tilfælde en samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet¹.

Et bredt flertal af arbejdsgruppens medlemmer foreslår, at proceduren med samstemmende udtalelse forbeholdes ratificeringen af internationale aftaler², som er et område, hvor den bør være hovedreglen, hvis aftalen har følger for den interne lovgivning. De fleste af gruppens medlemmer anbefaler, at de øvrige tilfælde, der nu behandles efter proceduren med samstemmende udtalelse, på grund af deres store politiske betydning i stedet behandles efter den fælles beslutningsprocedure med afstemning med kvalificeret flertal i Rådet. Det drejer sig om:

- forordninger under strukturfondene og Samhørighedsfonden (artikel 161)
- ændring af visse artikler i protokollen om ESCB- og ECB-statutten (artikel 107, stk. 5)
- overdragelse til ECB af specifikke opgaver vedrørende tilsyn med kreditinstitutter og andre finansielle institutioner (artikel 105, stk. 6).

For så vidt angår Europa-Parlamentets ensartede valgprocedure noterer gruppen sig, at der er tale om en særlig procedure, der også kræver de nationale parlamenters ratifikation (artikel 190, stk. 4)³.

E) Almindelig høring

De retsgrundlag, der foreskriver almindelig høring af Europa-Parlamentet som vedtagelsesprocedure, bør også gennemgås på baggrund af det overordnede princip, der er nævnt i punkt II A. b).

¹ Europa-Parlamentet afgiver som hovedregel samstemmende udtalelse ved at træffe afgørelse med absolut flertal af de afgivne stemmer (artikel 198 i TEF). Der er kun én undtagelse fra denne regel: beslutninger om den ensartede valg måde, der kræver et flertal af Europa-Parlamentets medlemmer.

² Det er allerede tilfældet for øjeblikket for visse internationale aftaler, nemlig associeringsaftaler, aftaler om oprettelse af en specifik institutionel ramme, aftaler, der har betydelige budgetmæssige virkninger, og aftaler, som medfører ændring af en retsakt, der er vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure (artikel 300, stk. 3, andet afsnit, i TEF).

³ Den nuværende artikel 190, stk. 4, i TEF fastsætter, at Rådet ud over proceduren med samstemmende udtalelse skal henstille til medlemsstaterne at vedtage forskrifter vedrørende valgproceduren "i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser". (Et andet særligt tilfælde kunne være vedtagelsen af finansielle overslag (se nedenfor under punkt G). B. 5)).

F) Forslag, der er fælles for alle procedurerne

Af hensyn til gennemsigtigheden anbefaler gruppen, at der indføres en regel om, at lovforslag, der ikke når at blive vedtaget inden for en frist, der fastlægges nærmere, falder bort, medmindre Kommissionen ved fristens udløb bekræfter dem.

Artikel 192 og 208, der giver henholdsvis Europa-Parlamentet og Rådet mulighed for at anmode Kommissionen om at fremsætte forslag, bør gøres mere stringente. Blandt andet bør Kommissionen begrunde et afslag på en anmodning, der støttes af et flertal, som fastlægges nærmere, i en af de to institutioner.

Europa-Parlamentets og Rådets rolle med hensyn til lovgivningsinitiativer kan også styrkes ved at inddrage dem i planlægningen af lovgivningsarbejdet.

G) Budgetproceduren:

Under behandlingen af spørgsmålene i forbindelse med en forenkling af budgetproceduren konstaterede gruppen, at praksis har gjort EF-traktatens artikler om budgetproceduren overflødige. Den har ligeledes noteret sig, at sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter, der er en af hovedårsagerne til budgetprocedurens kompleksitet, ikke længere afspejler en reel forskel i udgifternes art. Gruppen har endelig konstateret, at de interinstitutionelle aftaler om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren, herunder de finansielle overslag, siden 1989 har sikret fred og stabilitet omkring budgettet i EU.

Som følge af disse konstateringer anbefaler gruppen:

- A. at en særskilt artikel i den forfatningsmæssige del af traktaten¹ fastslår de principper, der gælder for budgetbestemmelserne, især princippet om balance mellem indtægter og udgifter (artikel 268, stk. 3, i TEF), princippet om budgettets enhed (artikel 268, stk. 1, i TEF), princippet om budgetdisciplin (artikel 270 i TEF), princippet om tilvejebringelse af de nødvendige midler (artikel 6, stk. 4, i TEU), princippet om etårige budgetter (artikel 271 i TEF), princippet om, at budgettet fuldt ud skal finansieres af egne indtægter (stk. 269, stk. 1, i TEF) og princippet om forudgående vedtagelse af en basisretsakt (jf. punkt B. 5. nedenfor).
- B. at budgetproceduren forenkles og ajourføres ud fra følgende principper:
1. Budgetmyndigheden bør fortsat være tostrengt: Europa-Parlamentet og Rådet. Hvis Rådet får det sidste ord med hensyn til indtægterne og lofterne over de finansielle overslag, kunne Europa-Parlamentet få det sidste ord med hensyn til udgifter i forlængelse af det samarbejde, som i praksis allerede er etableret. De finansielle overslag, der har retsgyldighed i kraft af traktaten, danner således rammen om den årlige procedure².
 2. Rådet bør fortsat spille en væsentlig rolle ved fastlæggelsen af ordningen vedrørende EU's egne indtægter, som derefter skal vedtages af medlemsstaterne³.
 3. Der bør anvendes én og samme procedure for obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter. De to former for udgifter opføres under forskellige udgiftsområder i de finansielle overslag, som den årlige budgetprocedure under alle omstændigheder skal overholde.
 4. Den årlige budgetprocedure kunne bestå af en forenklet fælles beslutningsprocedure på grundlag af følgende elementer:

¹ Se artikel 38, 39 og 40 i det foreløbige udkast til forfatningstraktat.

² De følgende punkter kan naturligvis kun antyde de overordnede linjer i budgetprocedurerne. Der er uden tvivl brug for en præcisering på et senere tidspunkt. Det kunne også være nyttigt at foretage visse tilpasninger for at tage hensyn til substansspørgsmål, som konventet skal tage stilling til i anden sammenhæng, f.eks. finansieringen af FUSP, integration af EUF i budgettet, osv.

³ Se artikel 296 i TEF.

- Initiativ fra Kommissionen, der forelægger et foreløbigt budgetforslag, førstebehandling i Europa-Parlamentet, der vedtager et budgetforslag, Rådets holdning med forslag til ændringer af budgetforslaget og andenbehandling i Europa-Parlamentet, der vedtager det endelige budget (institutionernes holdninger skal nødvendigvis overholde de udgiftslofter, der er fastlagt i afgørelsen om de finansielle overslag, jf. nedenfor).
 - Der bør være mulighed for møder i Forligsudvalget mellem Parlamentets førstebehandling og vedtagelsen af Rådets holdning og mellem vedtagelsen af Rådets holdning og Parlamentets andenbehandling. Reglerne for Forligsudvalget skal finde anvendelse.
 - Der anvendes de flertal, der i øjeblikket gælder for ikke-obligatoriske udgifter: flertal af Europa-Parlamentets medlemmer ved førstebehandlingen, kvalificeret flertal i Rådet for vedtagelsen af dets holdning. Hvis Rådet inden en bestemt frist ikke foreslår ændringer, anses budgettet for vedtaget; hvis Parlamentet accepterer alle Rådets ændringsforslag, kan budgettet vedtages med et flertal af de afgivne stemmer. Der skal derimod et flertal af Europa-Parlamentets medlemmer og tre femtedele af de afgivne stemmer til for at ændre eller afvise Rådets ændringer¹.
 - Tidsplanen som konsolideret ved institutionernes praksis bør nedfældes i traktaten.
5. Der bør i traktaten indføres et nyt retsgrundlag og en mekanisme for finansiell programmering på mellemlang sigt, der skal indeholde de overordnede elementer i aftalerne om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren, herunder de finansielle overslag, efter følgende hovedlinjer:
- Programmeringsmekanismen vedtages på Kommissionens initiativ af budgetmyndighedens to parter efter proceduren med vedtagelse i Rådet efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet.

¹ Udfaldet af den fælles beslutningsprocedure afhænger af, at Europa-Parlamentet og Rådet når til enighed. I modsætning til lovgivningsprocedurerne skal budgetproceduren føre til et resultat. Dette forslag giver sikkerhed for, at der træffes en afgørelse ved procedurens afslutning, idet Europa-Parlamentet får det sidste ord (hvilket allerede er tilfældet i dag for de ikke-obligatoriske udgifter). De forskellige typer af flertal skulle kunne sikre den nødvendige institutionelle balance.

Hvis muligheden for at give Europa-Parlamentet det sidste ord afvises, og proceduren skal afsluttes med en aftale mellem budgetmyndighedens to parter, vil der skulle findes nogle midlertidige løsninger, hvis proceduren bryder sammen: for eksempel en revideret ordning med foreløbige tolvte dele eller anvendelse af Kommissionens forslag.

- Varigheden af den finansielle programmeringsmekanisme bør falde sammen med Europa-Parlamentets og Kommissionens mandatperiode.
 - Programmeringsmekanismen skal indeholde et samlet loft over indtægterne og årlige lofter over udgifterne for hvert enkelt udgiftsområde. Der kunne indføres en procedure for at bevare et vist råderum.
 - Den bør udgøre en bindende ramme for det årlige budget.
6. Traktaten bør også mere endegyldigt afklare spørgsmålet om forbindelserne mellem lovgivningen og budgetproceduren. Bestemmelsen i den interinstitutionelle aftale fra 1998 om, at opførelsen af bevillinger på budgettet med henblik på fællesskabsforanstaltninger er betinget af forudgående vedtagelse af en basisretsakt, dvs. en retsakt henhørende under den afledte ret, der udgør retsgrundlaget for en fællesskabsforanstaltning og for afholdelsen af den hertil svarende udgift på budgettet, bør indsættes i artikel 270. Den kunne vedtages i form af en "lov", en "rammelov", en "beslutning" eller en "forordning".

*

* *

Åbenhed

Gruppen mener som allerede anført i indledningen, at forenklingen skal forstås som en demokratisk faktor. Derfor har gruppen i sit arbejde hele tiden haft læsevenligheden i tankerne. Borgerne skal let kunne forstå rækkevidden af en retsakt, men også dens legitimitet. Rent faktisk skal de vide, hvem der gør hvad i EU.

For at sikre demokratiet er det absolut nødvendigt, at borgerne kan skelne mellem de beføjelser, som de forskellige institutioner og aktører på den europæiske scene har.

For at øge forståelsen er det ikke nok at forenkle procedurerne eller instrumenterne; institutionerne må også arbejde i fuld offentlighed, når de udøver lovgivende funktioner, dvs. når de træffer de grundlæggende politiske valg for EU's handlen.

Gruppen anbefaler, at konventet meget grundigt overvejer, hvordan der kan sikres åbenhed omkring lovgivningsprocessen, når det drøfter de institutionelle spørgsmål.

Lovgivningens kvalitet

Under gruppens debat blev der rejst en række spørgsmål i denne forbindelse, som går videre end selve ændringen af traktaterne, og som vedrører de institutioner, der har lovgivningsbeføjelser. Gruppen henleder specielt konventets opmærksomhed på følgende spørgsmål:

- Behovet for under hele lovgivningsprocessen at intensivere høringen af de berørte kredse, herunder de regionale og lokale myndigheder, samt betydningen af den rolle, som foreninger og organisationer, der repræsenterer de berørte kredse, og som er "grænseflade" mellem borgerne og de politiske aktører, spiller. Det Økonomiske og Sociale Udvalgs og Regionsudvalgets rolle bør fremhæves.
- Lovgivningsforslag bør ledsages af en konsekvensanalyse, der bl.a. skal omtale høring af de berørte kredse.

- Nødvendigheden af oftere at anvende metoder som "selvregulering" udført af de berørte sektorer selv eller "samregulering" udført i samarbejde mellem disse sektorer og de offentlige myndigheder under fuld overholdelse af gældende ret for at lette beslutningsprocessen på visse områder.
- Behovet for at intensivere bestræbelserne på at omarbejde og kodificere EF-retten.
- Nødvendigheden af at forbedre affattelsen af lovgivningen i retning af større sproglig klarhed og sammenhæng med allerede eksisterende lovgivning.

Høring af eksperter

Fælles beslutningsprocedure - institutionernes erfaringer (mødet den 2. oktober 2002)

- Giorgos Dimitrakopoulos, næstformand i Europa-Parlamentet med ansvar for forligsproceduren
- Jean-Paul Jacqué, direktør for Enheden for Fælles Beslutningstagning i Rådet.

Budgetproceduren: Hvordan kan den forenkles? (mødet den 2. oktober 2002)

- Terence Wynn, formand for Europa-Parlamentets Budgetudvalg
- Luis Romero Requena, generaldirektør for budgettet i Kommissionen

Forenkling af instrumenterne (mødet den 17. oktober 2002)

- Michel Petite, generaldirektør for Kommissionens Juridiske Tjeneste
 - Koenraad Lenaerts, dommer ved Retten i Første Instans
 - Jean-Claude Piris, Rådets jurist og generaldirektør for Rådets Juridiske Tjeneste.
-

Der er blevet fremsat en række forslag under arbejdsgruppens møder. Da de ikke har fået tilstrækkelig støtte i gruppen, er de heller ikke taget med i denne rapports anbefalinger. Der er tale om følgende forslag:

- Et medlem har foreslået at ændre den form for flertal, der benyttes ved afstemninger i Europa-Parlamentet som led i den fælles beslutningsprocedure. I stedet for et absolut flertal af de medlemmer, Europa-Parlamentet består af, skal Parlamentet kunne træffe afgørelse med et flertal af de afgivne stemmer.
- Nogle medlemmer har forfægtet idéen om, at der fastlægges bindende frister ved førstebehandlingen som led i den fælles beslutningsprocedure, eller ved en omtale i traktaterne af de uformelle møder mellem institutionerne ("trilogmøder"). Disse forslag har ikke fået tilstrækkelig støtte, for gruppen mener, at førstebehandlingen er en væsentlig fase i den indbyrdes tilnærmelse af holdningerne, og hvis man fastsætter frister, risikerer man at få mange procedurer til at strandе for hurtigt. Hvad angår trilogmøderne mellem institutionerne bygger deres effektivitet på deres fleksibilitet og uformelle karakter. De bør derfor ikke gøres formelle i traktaten.
- Flere af gruppens medlemmer har givet udtryk for bekymring med hensyn til omfanget af medlemsstaternes repræsentation i Forligsudvalget. De ønsker, at Forligsudvalget skal bestå af valgte politikere og ikke af tjenestemænd.
- Nogle af gruppens medlemmer mener, at der uden undtagelse skal anvendes flertalsafstemninger under hele den fælles beslutningsprocedure, herunder også i de tilfælde, hvor Rådet tager stilling til ændringer fra Europa-Parlamentet, der har fået en negativ modtagelse i Kommissionen.

- Nogle medlemmer har foreslået, at bestemmelserne om nærhedsprincippet suppleres for at give de nationale eller regionale myndigheder, der er ansvarlige for iværksættelsen af en fællesskabsforanstaltning, tilstrækkeligt råderum, så målene kan nås under hensyn til de lokale forhold.
- Flere af gruppens medlemmer, herunder Kommissionen, har foreslået, at den fælles beslutningsprocedure anvendes på vedtagelse af de finansielle overslag.
- To af gruppens medlemmer har givet udtryk for, at nogle af forslagene vedrørende lovgivnings- og budgetproceduren i flertallets rapport vil medføre, at en væsentlig del af beføjelserne flyttes fra Rådet til Europa-Parlamentet.

Under drøftelsen om forenklingen af procedurer og instrumenter er der blevet taget en række institutionelle emner op, som går ud over gruppens mandat. Der er tale om følgende emner:

- Mange medlemmer foreslår, at formen for afstemninger med kvalificeret flertal i Rådet gøres enklere ved at indføre en ordning med dobbelt flertal (flertal af lande, flertal af befolkninger).
- Flere medlemmer fremhæver betydningen af spørgsmålene i forbindelse med finansieringen af EU, herunder spørgsmålet om proceduren for vedtagelse af afgørelsen om egne indtægter.
- Et bredt flertal af gruppens medlemmer mener, at konventet bør se på spørgsmålet om iværksættelse af fællesskabsretsakter (artikel 10, 202 og 211) i forbindelse med debatten om institutionerne. Det er især blevet foreslået at tilpasse artikel 202 til de beføjelser, Europa-Parlamentet reelt har (det skal være Rådet eller Rådet og Europa-Parlamentet, der tildeler beføjelser ...). Nogle af gruppens medlemmer ønsker en ændring af proceduren (fælles beslutningstagning) for fastsættelse af vilkårene for kontrollen med gennemførelsesforskrifter i henhold til nævnte artikel.
- Hvad angår proceduren for revision af forfatningstraktaten går et af gruppens medlemmer ind for, at man betragter bestemmelserne i anden del af forfatningstraktaten som en "organisk lov" og dermed letter revisionsproceduren. Endvidere foreslog nogle medlemmer, at der i oversigten i rapportens del I tilføjes "organiske love" som instrument, der skal vedtages med superkvalificeret flertal i Rådet og dække visse bestemmelser, hvor de nuværende traktater foreskriver selvstændige procedurer. Der er tale om bestemmelser, der politisk eller institutionelt er meget følsomme: beslutningen om egne indtægter, beslutninger om at øge antallet af generaladvokater eller dommere ved Domstolen, beslutningen om at ændre antallet af medlemmer i Kommissionen osv.