



**EUROPEISKA KONVENTET**  
SEKRETARIATET

**Bryssel den 3 september 2002 (5.9)**  
**(OR. fr)**

**CONV 230/02**

**CONTRIB        79**

**FÖLJENOT**

---

från:	Sekretariatet
till:	Konventet
Ärende:	Bidrag från Michel Barnier och António Vitorino, ledamöter av konventet: "Kommissionens initiativrätt"

---

Konventets generalsekreterare har mottagit åtföljande bidrag från Michel Barnier och António Vitorino, ledamöter av konventet.

=====

Bidrag från Michel Barnier och Antonio Vitorino till Europeiska konventet  
om kommissionens initiativrätt

**KOMMISSIONENS INITIATIVRÄTT**

Vid flera tillfällen har deltagare i konventet bett oss om förklaringar när det gäller kommissionens initiativrätt. Vi tror därför att det kan vara på sin plats att överlämna ett kort inlägg om detta till konventet för information.

**I. Ursprunget till kommissionens initiativrätt**

Initiativrätten tilldelades kommissionen mot bakgrund av den erfarenhet Jean Monnet hade av de bilaterala fransk-brittiska kommissionerna. Det var i ljuset av denna erfarenhet som Jean Monnet fick idén om att ett organ som utsetts av regeringarna, men som var oavhängigt av dem, skulle få uppdraget att identifiera vad som låg i samtliga länders allmänna intresse och att föreslå lösningar som kunde uppfylla det. Överfört till gemenskapssystemet innebar denna idé att kommissionen nästan fick ensamrätt på uppdraget att fastställa gemenskapens allmänna intresse och att överlämna förslag till rättsakter, först till rådet, sedan till medlagstiftaren (efter Maastrichtfördraget).

**II. Omfattningen av kommissionens initiativrätt**

I och med Romfördraget fick kommissionen nästan ensam ansvaret för att lägga fram förslag till lagstiftning. Med de successiva ändringarna av fördragen omfattar nu kommissionens ensamrätt på att föreslå lagstiftning praktiskt taget alla gemenskapsområden (vad man kallar första pelaren). De sällsynta fall där kommissionen inte har denna ensamrätt gäller dels avdelning IV i EG-fördraget, där kommissionen övergående delar initiativrätten med medlemsstaterna, dels några speciella bestämmelser i fördraget såsom ändringar av Stadgan för Europeiska centralbankssystemet (ECBS) eller åtgärder mot en medlemsstat som bryter mot de grundläggande principerna.

På områdena gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (andra pelaren) och polissamarbete och straffrättsligt samarbete (tredje pelaren) har kommissionen en initiativrätt som den delar med medlemsstaterna.

### **III. Initiativrättens politiska betydelse**

Den underliggande idén som ledde till att kommissionen fick ensamrätt på lagstiftningsinitiativet är att det gemensamma intresset inte nödvändigtvis sammanfaller med summan av medlemsstaternas nationella intressen<sup>1</sup>. Givetvis kan rådet med ett enhälligt beslut göra gällande en annan syn på det gemensamma intresset jämfört med kommissionens förslag – men även om det är enhälligt kan rådet inte förvanska kommissionens förslag.

Dessutom ger kommissionens initiativrätt ytterligare en garanti till de stater som är i minoritet, eftersom rådet inte kan driva igenom ett majoritetsbeslut utan kommissionens samtycke.

Initiativrätten har en politisk dimension i och med att kommissionen kan göra ett faktiskt val när den anger rättsaktens innehåll i sitt förslag (t.ex. inom området elektronisk handel kan kommissionen välja mellan att i rättsakten föreslå tillämpning av lagen i konsumentens bosättningsland eller lagen i tjänsteleverantörens ursprungsland [under förutsättning att Brysselkonventionen om *lex fori* tillämpas]: detta val har stor politisk betydelse). Ensamrätten på lagstiftningsinitiativet ger således kommissionen ansvaret att företräda det gemensamma intresset när den utarbetar sina förslag.

I de fall då medlemsstaterna delar initiativrätten med kommissionen (t.ex. avdelning VI i EU-fördraget) tenderar medlemsstaterna att lägga fram förslag som tar mer nationella hänsyn. Då fungerar inte filtret för det gemensamma intresset som kommissionens förslag i princip bör motsvara. När det gäller nationella initiativ har inte heller de stater som är i minoritet det skydd som kommissionens samtycke ger. De är skyddade enbart när det krävs enhällighet.

---

<sup>1</sup> Exempel: Varje medlemsstat skulle kunna ha intresse av att öka sin fiskekvot, medan gemenskapen som helhet skulle ha intresse av att minska de årliga kvoterna för att spara sina fiskeresurser till framtiden. Varje medlemsstat skulle ha eget intresse av att höja sina avgifter eller skattelättnader, medan gemenskapen som helhet har intresse av att minska, eller helt avskaffa dem.

#### **IV. Förvaltning av lagstiftningstrycket**

Den ensamrätt till lagstiftningsinitiativ som kommissionen har juridiskt sett, motsvarar inte en faktiskt ensamrätt. I realiteten utövar kommissionen sin initiativrätt på ett exklusivt sätt bara för en liten del av sina förslag (mellan 5 % och 10 %).

I de andra fallen begränsar sig kommissionen till att omsätta i rättsakter de åtaganden som gemenskapen har gjort på det internationella planet, att föreslå rättsakter som krävs enligt fördraget eller sekundärrätten och att verkställa de uppmaningar om att lagstifta som kommer från rådet, Europaparlamentet, medlemsstaterna och alla andra intressenter (ekonomiska aktörer, fackliga organisationer, icke-statliga organisationer, etc.)<sup>1</sup>.

Rådet och Europaparlamentet kan enligt artiklarna 192 och 208 i EG-fördraget välja att anmoda kommissionen att lägga fram särskilda lagförslag. Dessutom använder sig rådet och parlamentet ibland av bestämmelser i en rättsakt för att anmoda kommissionen att, med eller utan en fastställd tidsfrist, lägga fram ett nytt lagförslag.

Detta "lagstiftningstryck" som utövas på kommissionen för att den skall utarbeta rättsakter minskar givetvis inte i något avseende kommissionens politiska ansvar eller de politiska effekterna av innehållet i de rättsakter som föreslås av kommissionen. Inte heller fritar lagstiftningstrycket kommissionen från att, när den lägger fram sina förslag, se till att subsidiaritetsprincipen respekteras i enlighet med artikel 5 i EG-fördraget och det protokoll som har fogats till Amsterdamfördraget.

#### **V. Planering och initiativrätten**

Kommissionen gör för närvarande stora ansträngningar för att förbättra planeringen av sina lagstiftningsinitiativ (särskilt genom besluten om den årliga politiska strategin och sitt årliga program). Dessutom har kommissionen just lagt fram en rad förslag om bättre lagstiftning, för att därmed förbättra både lagstiftningens kvalitet och kommissionens utövande av sin initiativrätt.

Europaparlamentet lägger stor vikt vid möjligheten att uttala sig om kommissionens lagstiftningsprogram och följaktligen om kommissionens konkreta utövande av sin initiativrätt. Rådet har förklarat sig villigt att även delta i fastställandet av vilken lagstiftning som skall prioriteras. Europeiska rådet i Sevilla har just enats om ett visst antal åtgärder som syftar till att

---

<sup>1</sup> Jfr uppgifterna i bilagan om det lagstiftningstryck som utövats på kommissionen under 1998.

stärka planeringen av rådets arbete (särskilt genom antagandet av ett flerårigt strategiskt program). Europaparlamentets och rådets deltagande i fastställandet av prioriterad lagstiftning fråntar dock inte dessa båda institutioner möjligheten att anmoda kommissionen att lägga fram särskilda lagförslag i enlighet med artiklarna 192 och 208 i EG-fördraget.

## **VI. Initiativrätt och subsidiaritet**

I fördraget föreskrivs det om en "effektivitetstest" för gemenskapens insats på områden som inte ingår i dess exklusiva behörighet. Således skall gemenskapen, och följaktligen kommissionen, när den lägger fram sitt förslag, motivera att den föreslagna åtgärden inte på ett tillfredsställande sätt kan genomföras på nationell nivå, och därför bättre kan genomföras på gemenskapsnivå. Det finns dock ingen mekanism för föregående rättslig kontroll som gör det möjligt att konstatera att en lagstiftningsåtgärd inte respekterar subsidiaritetsprincipen. Medlemsstaterna uttalar sig nämligen om huruvida subsidiaritetsprincipen respekteras efter granskningen av substansen i kommissionens förslag och inte i förväg. Subsidiaritetsprincipen åberopas därför ofta av de medlemsstater som motsätter sig kommissionens förslag.

Förutom i de fall då det finns en särskild intressekonflikt mellan medlemsstaterna om förslagets innehåll och därmed om dess lämplighet, accepterar dock medlemsstaterna ofta att gemenskapen lagstiftar på ett område som de anser skulle kunna ge anledning till konflikt med hänsyn till subsidiariteten, eftersom de vill få lagstiftning i andra fall, där andra medlemsstater har tvivel om huruvida subsidiaritetsprincipen respekteras. Denna situation leder indirekt till att ett stort lagstiftningstryck på kommissionen bibehålls, eftersom medlemsstaterna kan acceptera att kommissionen föreslår lagstiftning på icke-prioriterade områden, eller till och med på områden som är tveksamma med hänsyn till subsidiaritetsprincipen, under förutsättning att kommissionen gör detsamma på andra områden som de prioriterar högt. Vidare tvingas kommissionen ofta att föreslå ny lagstiftning som i efterhand bedöms som "påträngande", för att säkerställa fri rörlighet för varor på den inre marknaden.

## **VII. Slutsatser**

- a) Valet att lagstifta delas i praktiken mellan kommissionen och de andra institutionerna, och även med medlemsstaterna och andra intressenter. I praktiken är de fall då kommissionen på ett självständigt sätt väljer att lagstifta ytterst få, procentuellt sett.
- b) Kommissionen har ett nästan exklusivt ansvar för att ta initiativ till lagstiftning, vilket framför allt är av politisk betydelse. Detta politiska ansvar förstärks av den extra garanti som kommissionens förslag ger de stater som är i minoritet.

- c) Erfarenheterna inom den tredje pelaren med delad initiativrätt mellan kommissionen och medlemsstaterna har inte gett några slutgiltiga resultat. I synnerhet har vissa av medlemsstaternas lagstiftningsinitiativ kritiserats för att inte tillgodose det gemensamma intresset.
- d) Därför är problemet inte så mycket att dela initiativrätten med de andra institutionerna eller med medlemsstaterna som att utöva initiativrätten mer selektivt och mer i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Om initiativrätten skulle delas med medlemsstaterna eller andra institutioner skulle det dessutom inte vara möjligt att se till det gemensamma intresset eller skydda de stater som är i minoritet.
- e) Det lagstiftningsstryck som utövas på kommissionen gör det svårt att effektivt kontrollera subsidiaritetsprincipen enbart genom institutionernas frivilliga begränsning, även om det vore önskvärt.
- f) Det vore således lämpligt att införa ytterligare en mekanism för *föregående* kontroll av subsidiariteten (utöver den *efterföljande* kontroll som nu utförs av domstolen).

**KOMMISSIONENS UTÖVANDE AV INITIATIVRÄTTEN UNDER 1998**

	<b><u>Antal förslag</u></b>	<b><u>%</u></b>
– <u>Anpassningar av gemenskapsrätten till utvecklingen av vetenskapliga, ekonomiska och sociala förutsättningar*</u>	<b>129*</b>	<b>35 %</b>
– <u>Internationella förpliktelser som gemenskapen har åtagit sig</u>	<b>118</b>	<b>31 %</b>
– <u>Reaktion på en uttrycklig anmodan från de övriga institutionerna, medlemsstaterna eller ekonomiska aktörer</u>	<b>63</b>	<b>17 %</b>
– <u>Rättsakter som är obligatoriska enligt fördraget eller sekundärrätten</u>	<b>46</b>	<b>12 %</b>
– <u>Nya initiativ från kommissionen</u>	<b>18</b>	<b>5 %</b>
	<b>374</b>	

\* Cirka 15 % av dessa förslag är också svar på anmodningar från de övriga institutionerna och medlemsstaterna.