

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET

(2. samling)

Alm. del - bilag 1032 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tél. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekt.

8. august 2002



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Økonomi- og Erhvervsministeriets grundnotat vedrørende Kommissionens Handlingsplan for Bedre Regulering i EU, KOM (2002) 278.

P. H. D. M.

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens Handlingsplan for Bedre Regulering i EU KOM(2002)278

Nyt notat

7. august 2002

Resumé

Det Europæiske Råd (DER) i Lissabon i marts 2000 pålagde Kommissionen, Rådet og medlemsstaterne at udarbejde en fælles EU-strategi for bedre regulering. Kommissionen offentliggjorde den 5. juni 2002 en samlet pakke om bedre regulering. Pakken indeholder, foruden en følgeskrivelse (KOM(2002)275), handlingsplanen om bedre regulering, en meddelelse om konsekvensvurderinger (KOM(2002)276) og en meddelelse om minimumstandarder for høringer (KOM(2002)277). Pakken blev fremlagt på DER Sevilla den 20.-21. juni 2002.

Sag
CFI/LLJ/SHE

Handlingsplanen er et led i den samlede strategi med at forbedre og forenkle de lovgivningsmæssige rammer i EU. Handlingsplanen indeholder 16 aktioner rettet mod henholdsvis Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne. En stor del af aktionerne svarer til de anbefalinger, der er opstillet i højniveaugruppens rapport om bedre regulering fra november 2001 (Mandelkern-rapporten).

Der er ingen påvirkning af gældende dansk ret.

Der er blevet foretaget høring i EF-specialudvalg for institutionelle spørgsmål og EF-specialudvalg for tekniske handelshindringer.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd (DER) i Lissabon i marts 2000 pålagde Kommissionen, Rådet og medlemsstaterne at udarbejde en fælles EU-strategi for bedre regulering inden udgangen af 2001. Strategien skal fremme "klare og effektive lovgivningsmæssige rammer for at sikre borgernes beskyttelse og virksomhedernes konkurrenceevne og derved begrænse omkostningerne i forbindelse med lovgivningens eventuelle dårlige kvalitet". Strategien skal ses i sammenhæng med Lissabon-processen, hvis formål er at gøre EU til verdens mest dynamiske og konkurrencedygtige økonomi i 2010. Kommissionens handlingsplan skal endvidere ses i sammenhæng med hvidbogen om Nye Styreformer, der blev vedtaget af Kommissionen den 25. juli 2001 (KOM(2001)428 endelig) samt Kommissionens meddelelse til Det Europæiske Råd i Laeken om simplificering og forbedring af lovgivning (KOM(2001)726 endelig).

For at fremme processen nedsatte ministrene med ansvar for offentlig forvaltning en højniveauarbejdsgruppe (Mandelkern-gruppen). Mandelkern-gruppen offentliggjorde en rapporten i november 2001, der indeholder en række anbefalinger til,

hvordan der nationalt og på EU-plan sikres en høj kvalitet i hele lovgivningsforløbet (indholdet i Mandelkern-rapporten er nærmere beskrevet i aktuelt notat af 15. november 2001 til Folketingets Europaudvalg).

Bedre regulering har siden været drøftet på DER i Læken og DER i Barcelona. Kommissionen offentliggjorde sin samlede pakke om bedre regulering den 5. juni 2002. Pakken indeholder tre elementer:

- Handlingsplan for bedre regulering
- Meddelelse om konsekvensvurderinger
- Meddelelse vedr. en styrket høringskultur og dialog.

Kommissionen fremlagde handlingsplanen for bedre regulering på DER i Sevilla den 20.-21. juni 2002. Det hedder i Formandskabets konklusioner fra DER i Sevilla, at

"Det Europæiske Råd noterede sig med tilfredshed Kommissionens meddelelse om, hvordan man kan lovgive bedre, og navnlig handlingsplanen om bedre og enklere lovgivningsrammer. Det opfordrer de tre berørte institutioner (Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen) til på grundlag af drøftelserne i Den Tekniske Gruppe på Højt Plan at vedtage en interinstitutionel aftale inden udgangen af 2002 for at forbedre kvaliteten af fællesskabslovgivningen og betingelserne for omskrivningen til national lovgivning, herunder tidsfristerne."

2. Indhold

Handlingsplanen indeholder 16 anbefalinger/aktioner, som retter sig mod Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne. Anbefalingerne/aktionerne vedrører bl.a. kodificering og forenkling af den eksisterende lovgivning, høringer og konsekvensvurderinger, hvilket i store træk svarer til Mandelkern-gruppens anbefalinger. Der er tale om følgende aktioner:

Kommissionen:

1. Adfærdskodeks for høring
2. Konsekvensvurderinger
3. Styrkelse af lovbemærkninger
4. Revisionsklausuler
5. Kommissionens ret til at trække forslag tilbage
6. Overvågning af overtrædelser
7. Oprettelse af internt netværk i Kommissionen

Europa-Parlamentet og Rådet:

8. Begrænsning af direktiverne til de generelle rammer
9. Samreguleringsmekanismer på visse betingelser
10. Regelforenkling og reduktion af EU-lovgivning
11. Konsekvensvurderinger af substantielle ændringsforslag fra Europa-Parlamentet og Rådet.

Medlemsstaterne:

12. Medlemsstaternes notifikation
13. Konsultation og konsekvensvurderinger i medlemsstaterne

Fælles lovgivningskultur i EU:

14. Oprettelse af netværk mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne
15. Årlig evaluering
16. Offentlig adgang til lovgivningen

Handlingsplanens nærmere elementer er beskrevet nedenfor:

Ad 1: Adfærdskodeks for høring:

Inden udgangen af 2002 vil Kommissionen fastlægge et adfærdskodeks for høring, herunder fastlæggelse af minimumsstandarder. Der medfølger en meddelelse om høringer (jf. særskilt specialudvalgsnotat om Kommissionens meddelelse KOM(2002)277). Minimumsstandarderne skal være med til at:

- skabe større inddragelse
- øge gennemsigtigheden
- sikre samordning mellem Kommissionens tjenestegrene

Kommissionen planlægger bl.a. en principiel minimumshøringsfrist på 6 uger og en samlet portal med bl.a. lister over igangværende høringer og svar.

Ad 2: Konsekvensvurderinger:

Inden udgangen af 2002 vil Kommissionen iværksætte et konsolideret og proportioneret system for konsekvensvurdering. Systemet vil indeholde RIA (*regulatory impact assessments*), bæredygtighed (økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser) og vil integrere eksisterende initiativer og metoder. Systemet skal desuden bidrage til, at det rigtige reguleringsinstrument bliver valgt. Alle forslag på Kommissionens arbejdsprogram underlægges en minimumskonsekvensvurdering (screening), men kun væsentlige forslag skal gennemgå en detaljeret konsekvensvurdering. På baggrund af foreløbige konsekvensvurderinger i forbindelse med den årlige politikstrategi (APS *Annual Policy Strategy*) vil Kommissionen udarbejde detaljerede konsekvensvurderinger for nogle af forslagene. Der medfølger en meddelelse om konsekvensvurderinger (jf. særskilt specialudvalgsnotat om Kommissionens meddelelse KOM(2002)276).

Ad 3: Lovbemærkninger styrkes:

Kommissionen vil fremover lade følgende fem elementer indgå i begrundelsen til forslagene til retsakter (*explanatory memoranda*):

- 1) hvilke høringer, der er gennemført
- 2) resultaterne af høringerne
- 3) hvilke konsekvensvurderinger, der er gennemført
- 4) begrundelse for valg af reguleringsinstrument(er), herunder i forhold til nærheds- og proportionalitetsprincippet
- 5) budgetmæssige konsekvenser

Ad 4: Revisionsklausuler:

Kommissionen vil tage initiativ til at tilføje genbehandlings- eller revisionsklausul til eksisterende retsakter og nuværende forslag til retsakter, hvor det er passende.

Ad 5: Kommissionens ret til at trække forslag tilbage:

Kommissionen vil i øget grad benytte sin ret til at trække forslag til retsakter tilbage, hvis

- 1) forslaget har været under behandling så længe, at det har mistet sin relevans
- 2) der er fremsat ændringsforslag, der gør det unødigt kompliceret eller er i strid med principperne om subsidiaritet og proportionalitet.

Ad 6: Overvågning af overtrædelser:

Kommissionen vil opstille prioriteringskriterier i forbindelse med behandling af eventuelle overtrædelser af fællesskabsretten. Dette vil ske på basis af de elementer, der allerede er foreslået i hvidbogen om nye styreformer i EU. Kommissionen vil desuden styrke sin kontrol med retsakter og vil oprette en oversigt over gennemførelsen.

Ad 7: Internt netværk i Kommissionen:

Kommissionen vil oprette et internt netværk, som skal:

- 1) bistå iværksættelsen af handlingsplanen og tilbyde assistance mht. implementeringen
- 2) identificere og forebygge evt. problemer med anvendelsen af nærheds- og proportionalitetsprincipperne og handlingsplanens aktioner
- 3) forberede/koordinere det årlige bidrag til rapporten om subsidiaritet og proportionalitet for så vidt angår implementeringen af handlingsplanen samt nationale rapporter
- 4) samordne Kommissionens holdning i det interinstitutionelle netværk og i forhold til medlemsstaterne.

Ad 8: Begrænsning af direktiverne til de generelle rammer:

Kommissionen ønsker at vende tilbage til den oprindelig definition af direktiver som nedfældet i traktaten. Fokus skal fremover holdes på mål, frister og væsentlige lovgivningsmæssige elementer. Vedrørende tekniske- og detailbestemmelser skal der henvises til gennemførelsesforanstaltningerne. Kommissionen lægger op til, at denne ændring af direktivernes karakter hænger sammen med forhandlingerne mellem institutionerne om komitologi.

Ad 9: Samreguleringsmekanismer på visse betingelser:

Samreguleringen (der overlader den praktiske implementering til parter, som er særligt aktive på området) skal gøre det muligt inden for en retsakt at lade dele af implementering ske gennem særlig kompetente parter på området. Kommissionen foreslår større brug af samregulering udfra følgende syv kriterier:

1. Det gøres på baggrund af en retsakt og Kommissionen vil på forhånd underrette lovgiverne.

2. Det anvendes, når det er i almenvellets interesse.
3. Lovgiverne fastlægger de overordnede og væsentlige rammer i lovgivningen; mål, frister, gennemførelsesmekanismer, kontrolmetoder og evt. sanktioner.
4. Lovgiverne bestemmer, hvorvidt implementeringen kan uddelegeres til de kompetente parter.
5. Kommissionen forbeholder sig ret til at fremsætte et klassisk lovgivningsforslag, hvis samregulering ikke bringer de ønskede resultater.
6. Samregulering skal være gennemsigtig, dvs. at lovforslaget og bestemmelserne vedrørende implementering skal være tilgængelige for offentligheden.
7. De berørte parter bør betragtes som repræsentative, organiserede og ansvarlige.

Traktatens artikel 138 og 139, som også omhandler former for samregulering, er ikke omfattet af handlingsplanen.

Ad 10: Forenkling og reduktion af fællesskabslovgivningen

Kommissionens foreslår, at institutionerne i fællesskab udarbejder et program for forenkling af fællesskabslovgivningen. Endvidere opfordres Europa-Parlamentet og Rådet til at etablere ad-hoc strukturer, som har ansvaret for og sikrer en hurtig forenkling af lovgivningen. Kommissionen vurderer, at det er nødvendigt med en interinstitutionel aftale (IIA) om disse ad hoc procedurer. Endelig opfordres til, at kodificeringsprogrammet fra november 2001 støttes gennem en aftale mellem institutionerne om hurtige vedtagelsesprocedurer i 1. læsning af kodificerede lovforslag.

Ad 11: Ændringsforslag fra EP og Rådet:

Kommissionen opfordrer til, at det sikres, at substantielle ændringsforslag i 1. læsning underkastes en evaluering eller konsekvensvurdering på lige fod med det oprindelige forslag. Dette bør sikres ved vedtagelse af tiltag på interinstitutionelt niveau eller via en interinstitutionel aftale.

Ad 12: Medlemsstaternes notifikation:

Det er vigtigt, at medlemsstaterne implementerer EU-lovgivningen korrekt, dvs. at fællesskabslovgivningen omsættes til national lovgivning (transposition) på den rigtige måde inden for de givne tidsfrister. Kommissionen foreslår i handlingsplanen, at medlemsstaterne elektronisk meddeler Kommissionen om deres implementering af fællesskabslovgivningen via en standardblanket (elektronisk notifikation). Medlemsstaterne opfordres desuden til at medsende en oversigt, der sammenstiller den nationale implementering med bestemmelserne i det oprindelige EU-direktiv (konkordans-tabel). Kommissionen anbefaler også, at medlemsstaterne rationaliserer deres procedurer, så dem, der skal stå for implementering og iværksættelse af direktiverne, inddrages så tidligt som muligt i processen. Her kan der gøres brug af såkaldte nationale kontaktpersoner (korrespondenter), jf. pkt. 14.

Ad 13: Høring og konsekvensvurdering i medlemsstaterne:

Med henblik på at forbedre kvaliteten af den nationale implementering, foreslår Kommissionen i handlingsplanen, at medlemsstaterne fastlægger standarder for hø-

ring og konsekvensvurdering af alle supplerende bestemmelser til retsakter. Medlemsstaterne bør også garantere offentligheden adgang til disse resultater. Med afsæt i anbefalingerne i Mandelkern-rapporten mener Kommissionen, at medlemsstaterne også bør gennemføre konsekvensvurderinger af nationale lovudkast, som de efterfølgende meddeler Kommissionen. Analogt med de forpligtelser vedrørende Kommissionens initiativret, der fremgår af protokollen om anvendelsen af principperne om subsidiaritet og proportionalitet, mener Kommissionen, at medlemsstaterne også bør gennemføre høringer og konsekvensvurderinger, når de benytter deres initiativret og fremsætter forslag til retsakter under kapitel VI i traktaten for den Europæiske Union og kapitel IV i Romtraktaten.

Ad 14: Netværk ml. EU-institutionerne og medlemslandene:

Der oprettes et lovgivningsnetværk, der skal koordinere indsatsen med at skabe bedre regulering, på to niveauer:

Fællesskabsniveau

På grundlag af den eksisterende arbejdsgruppe om interinstitutionelt samarbejde etableres et netværk mellem Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet, som skal gennemføre Kommissionens handlingsplan og sikre kvaliteten i lovgivningen. Mandatet for denne gruppe vil blive fastlagt i den kommende interinstitutionel aftale (IIA).

Netværk mellem fællesskabsniveau og nationalt niveau

Samtidig etableres et netværk mellem Kommissionen og det nationale niveau med henblik på at nedbryde opdelingen mellem de to niveauer gennem forbedret koordination og udveksling af informationer. Det nationale niveau forslås repræsenteret ved såkaldte "nationale kontaktpersoner" (nationale korrespondenter) med henblik på bedre koordinering og udveksling af informationer og best practises. Den pågældende kontaktperson vil formegentlig have som opgave at

- overvåge gennemførelsen af fællesskabsretten
- evaluere den konkrete anvendelse af direktiver og forordninger
- give feedback til Kommissionen
- deltage i udveksling af god praksis om for eksempel konsekvensvurdering og høring

Kontaktpersonen vil evt. også skulle deltage i arbejdet i netværket for sammen med Kommissionen og de øvrige medlemsstaterne at skabe en fælles tilgang.

Ad 15: Årlig evaluering:

I sin årlige rapport om brugen af principperne om subsidiaritet og proportionalitet vil Kommissionen inkludere en vurdering af handlingsplanen og om institutionernes og medlemsstaternes brug af de besluttede principper og handlinger. Netværket for bedre regulering koordinerer forberedelsen af denne del af rapporten. Kommissionen vil desuden udarbejde nationale rapporter om en gruppe af lande på skift.

Ad 16: Offentlig adgang til lovgivningen:

Kommissionen vil sammen med de øvrige institutioner udvide den offentlige adgang til EUR-Lex.

3. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om nærværende meddelelse.

4. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Handlingsplanen for bedre regulering forventes ikke i sig selv at få betydning for nærheds- og proportionalitetsprincippet.

Forbedring af procedurer for bedre regulering i medlemsstaterne er et nationalt anliggende. Handlingsplanen behandler forhold vedrørende medlemsstaternes procedurer for bedre regulering under henvisning til den åbne koordinations metode, som blev vedtaget på DER i Lissabon, dvs. opstilling af best practises og anbefalinger til medlemsstaterne.

5. Gældende dansk ret

Der er i sig selv ingen påvirkning af gældende dansk ret. Regelforenklingsprogrammet vil dog kunne medføre forenklinger af den del af dansk ret, der udspringer af regulering på EU-niveau. Såfremt det skulle føre til substansændringer i eksisterende reguleringer, vil dette blive behandlet særskilt i den almindelige hjemlige EU-procedure.

6. Høring

Mandelkern-rapporten har været sendt i høring i Specialudvalget vedrørende institutionelle spørgsmål (den 15. november 2001).

Kommissionens pakke for bedre regulering (handlingsplanen og de to meddelelser) har været sendt i høring i Specialudvalget for institutionelle spørgsmål og i den bredere kreds af interesseorganisationer, som udgør de faste medlemmer af Specialudvalget for tekniske handelshindringer. Derudover har pakken været sendt i høring i Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening, Grønlands Hjemmestyre og Færøernes Landsstyre. Meddelelsen om konsekvensvurderinger har desuden været sendt i høring i Specialudvalget for miljø. Fristen for høringerne udløb den 15. juli 2002.

Der er modtaget svar fra 5 myndigheder og organisationer, hvoraf ingen har haft bemærkninger til handlingsplanen.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

EU-strategien for bedre regulering har ingen umiddelbare lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Handlingsplanen kan medføre mindre administrative udgifter fx til etablering af administrative og institutionelle strukturer med henblik på at sikre høj kvalitet i den nationale regulering.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Det er hensigten at forbedre kvaliteten af lovgivningen i EU, bl.a. med henblik på at lette erhvervslivets administrative byrder og dermed bidrage til at styrke erhvervslivets konkurrenceevne og evnen til at skabe beskæftigelse. Handlingsplanen forventes således at give afledte positive samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark.

9. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen vedr. bedre lovgivning har tidligere været forelagt d. 9. marts 2001 forud for rådsmødet (Indre Marked, Forbruger, Turisme) den 12. marts 2001, den 23. november 2001 forud for rådsmødet (Indre Marked, Forbruger, Turisme) den 26. november 2001 samt den 14. maj 2002 forud for rådsmødet (Indre Marked, Forbruger, Turisme) den 21. maj 2002. Sagen har endvidere været forelagt ifm. rådsmøde (generelle anliggender) den 17. juni 2002.

