

Komitologi – når Kommissionen vedtager regler -

I. Introduktion

På langt de fleste politikområder i EU ligger kompetencen til at lovgive hos Ministerrådet - oftest i samarbejde med Europa-Parlamentet. Alligevel vedtages det største antal EU-retsakter af Europa-Kommissionen. Af de godt 3.000 retsakter, som EU vedtog i 2005, var det kun godt 300 forslag, der blev vedtaget af Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Resten blev vedtaget af Kommissionen. Tallene kan dog godt give et lidt fortegnat billede af Kommissionens betydning i lovgivningsprocessen, da de fleste retsakter vedtages på baggrund af en bemyndigelse fra Ministerrådet og Europa-Parlamentet fastlagt i en forordning eller direktiv. Hertil kommer, at mange af de omtalte retsakter er af mindre politisk betydning eller af kortere varighed.

De retsakter som Kommissionen vedtager, handler typisk om at sikre den daglige forvaltning på landbrugsområdet, men kan også dreje sig om gennemførelse af politikker på mere følsomme områder inden for sundhed og forbrugerbeskyttelse f.eks. tilladelse af tilsætningsstoffer i fødevarer eller mærkningsregler for kemikalier.

Tabel 1: EU-lovgivning vedtaget i 2005

	Retsakter vedtaget af Kommissionen i 2005	Retsakter vedtaget af Ministerrådet og Europa-Parlamentet i 2005	Retsakter vedtaget af Ministerrådet i 2005	I alt vedtagne retsakter i 2005
Direktiver	54	26	10	90
Forordninger	2.028	19	106	2.153
Afgørelser/beslutninger	642	12	127	881
I alt	2.724	57	243	3.124

Kilde: Folketingets EU-oplysning

”Komitologi” er betegnelsen for de procedurer, som EU-landene siden begyndelsen af 60’erne har anvendt for at kontrollere Kommissionen, når den bemyndiges til at vedtage de mere detaljerede regler inden for forskellige politikområder¹. Vedtagelsen af regler sker i samarbejde med forskellige typer af udvalg bestående af embedsmænd og eksperter fra EU-landenes regeringer. Siden 1999 har der eksisteret fire forskellige procedurer:

- 1) rådgivende udvalg
- 2) forvaltningsudvalg
- 3) forskriftsudvalg
- 4) beskyttelsesprocedure

Dette notat gennemgår komitologisystemet, som det fungerer i dag, men giver også en kort redegørelse for Kommissionens forslag til ændring af komite-procedurerne fra 2002 og 2004 samt forfatningstraktatens forslag til en reform af systemet.

¹ For en nærmere gennemgang af komitologisystemet og dets opståen henvises til Småtryk nr. 1 fra Folketingets EU-konsulent: ”Kommissionens beføjelser til at gennemføre EU-lovgivning – Hvordan arbejder komiteerne i EU?”, juli 2001.

II. Det gældende Komititologisystem

Vedtægelsen af 1999-afgørelsen var en kulmination på mange års diskussion mellem Ministerrådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet ud fra et ønske om at forenkle procedurerne og gøre dem mere gennemskuelige. Systemet er dog stadig ikke helt ukompliceret. Procedurene beskrives derfor i det følgende med henblik på at klargøre de væsentligste forskelle mellem dem.

Procedurerne har dog også en række fælles træk. Medlemsstaterne deltager således i beslutningsprocessen via komitéer sammensat af embedsmænd i rådgivningsproceduren, forvaltningsproceduren og forskriftsproceduren, mens proceduren for kontrollen med *beskyttelsesforanstaltninger* foregår i et direkte samspil mellem Ministerrådet og Kommissionen.

Kommissionen har initiativretten under alle procedurer og sidder i formandsstolen i alle udvalg. Kommissionen har ingen stemmeret.

Rådgivningsprocedure

Rådgivningsproceduren giver Kommissionen beføjelser til at vedtage gennemførelsesbestemmelser i samarbejde med et rådgivende udvalg.

Ifølge denne procedure kan det rådgivende udvalg inden for en nærmere fastlagt tidsfrist afgive en udtalelse til forslaget, som normalt vedtages med simpelt flertal. Kommissionen er dog *ikke bundet* af denne udtalelse, men alene forpligtet til ”at tage størst mulig hensyn” til den.

Rådgivningsproceduren anvendes især når Kommissionen skal vedtage forskrifter inden for politikområder som transport, trans-europæiske netværk, retlige og indre anliggender mv. Se tabel 2 på side 4.

Forvaltningsprocedure

Forvaltningsproceduren blev oprindeligt udformet med henblik på at kunne bruges på landbrugsområdet, hvor der var behov for at træffe hurtige beslutninger. Kommissionen kan derfor vedtage sit forslag uden at afvente en udtalelse fra det ansvarlige forvaltningsudvalg. Forvaltningsudvalget har først derefter mulighed for, med kvalificeret flertal, at udtale sig om Kommissionens foranstaltning. Dette sker inden for en nærmere fastlagt tidsfrist. Skulle der vise sig at være uoverensstemmelser mellem denne udtalelse og Kommissionens vedtagelse, er Kommissionen forpligtet til omgående at meddele dette til Ministerrådet. Ministerrådet har derefter tre måneder til at samle et kvalificeret flertal mod Kommissionens foranstaltning, hvis man ønsker at forkaste eller ændre denne. Kommissionen kan i den forbindelse beslutte at udsætte anvendelsen af den vedtagne forskrift.

Forvaltningsproceduren bruges især på landbrugsområdet, hvor Kommissionen står for forvaltningen af de forskellige markedsordninger, men også inden for områder som miljø, bistandspolitik samt på industri og erhvervsområdet benyttes denne procedure.

Forskriftsproceduren

Forskriftsproceduren er den komitologiprocedure, hvor Kommissionen står svagest over for medlemsstaterne. Kommissionen skal for at kunne vedtage et forslag efter en *forskriftsprocedure* have støtte fra et kvalificeret flertal i det ansvarlige forskriftsudvalg. Kan dette ikke tilvejebringes, skal forslaget straks forelægges Ministerrådet, som så tager stilling til det. Ministerrådet skal dog mobilisere et kvalificeret flertal for at forkaste forslaget. Kan der ikke inden for højst tre måneder samles et sådan flertal imod forslaget, kan Kommissionen vedtage den foreslåede retsakt.

Kommissionen har dog i en erklæring tilkendegivet, at man inden for særligt følsomme områder vil sørge for at ”finde en afbalanceret løsning for at undgå at gå imod den fremherskende holdning i Ministerrådet”.

Specielt for forskriftsproceduren gælder, at Europa-Parlamentet har mulighed for at deltage i tilsynet med Kommissionen, hvis det ligger inden for politikområder, hvor EU-lovgivning vedtages i fællesskab af Rådet og Parlamentet efter den fælles beslutningsprocedure. Parlamentets beføjelser er dog begrænset til at gøre indsigelser, hvis man finder, at et forslag til kommissionsretsakt overskrider den bemyndigelse, som Kommissionen fik i basisretsakten. Hvis Parlamentet i en begrundet udtalelse gør opmærksom på et sådant problem, kan Kommissionen vælge mellem at forelægge et nyt forslag, videreføre proceduren eller fremsætte et forslag til retsakt til beslutning i Rådet og Europa-Parlamentet efter den fælles beslutningsprocedure.

Forskriftsproceduren er den procedure, som i 2004 benyttedes i flest udvalg. Den anvendes specielt inden for områderne miljø, transport, energi og det indre marked (Se tabel 2). Bl.a. anvendes den i forbindelse med EU's direktiv om udsætning af genmodificerede organismer i miljøet til at godkende tilladelser til markedsføring².

Henvisninger fra komitéerne til Rådet og Parlamentet

Der var i alt 17 tilfælde i 2004, hvor et forskrifts- eller forvaltningsudvalg, besluttede at sende et forslag videre til behandling i Rådet, fordi man ikke kunne støtte Kommissionens forslag. De tolv af sagerne fandt sted på miljøområdet, mens fire forekom inden for forbrugerbeskyttelse og sundhed. Selv om der er tale om en meget lille andel af det samlede antal retsakter vedtaget af Kommissionen, er der alligevel tale om det største antal, siden Kommissionen påbegyndte offentliggørelsen af den årlige rapport om komitologi.

Ifølge oplysninger fra Kommissionen benyttede Europa-Parlamentet sig ikke af sine muligheder for at gøre indsigelse mod et forslag lovlighed i hverken 2003 eller 2004.

² Direktiv 2001/18/EF.

Beskyttelsesforanstaltninger

Endelig er der en særlig procedure for kontrollen med Kommissionens vedtagelse af såkaldte *beskyttelsesforanstaltninger*, som anvendes specielt på det handelspolitiske område, f.eks. ved indførelse af antidumping told over for tredjelande.

Det kan her besluttes i basisretsakten, at Kommissionen skal høre medlemsstaterne, inden den træffer afgørelse. Modsat de tre øvrige komitologiprocedurer, er det dog her som udgangspunkt Ministerrådet selv, og ikke et udvalg som står for kontrollen.

Ifølge proceduren kan en medlemsstat indbringe Kommissionens afgørelser for Rådet inden for en frist fastsat i den relevante retsakt. Der er herefter to mulige fremgangsmåder for Ministerrådet:

- Ministerrådet kan træffe en anden afgørelse med kvalificeret flertal inden for en frist fastsat i basisretsakten.
- Ministerrådet kan med kvalificeret flertal bekræfte, ændre eller ophæve den pågældende kommissionsretsakt.

I sidstnævnte tilfælde betragtes Kommissionens afgørelse dog som ophævet, hvis Rådet ikke træffer beslutning. Denne procedure adskiller sig således fra forvaltnings- og forskriftsproceduren, hvor passivitet medfører støtte til Kommissionens forslag.

Tabel 2: Komitologiudvalg i 2004:

	Rådgivende udvalg	Forvaltningsudvalg	Forskriftsudvalg	Beskyttelses klausuler	Udvalg der anvender flere procedurer
Erhvervs politik	6	5	16	-	3
Beskæftigelse og sociale anliggender og arbejdsmarkedsforhold.	1	-	2	-	3
Landbrug	-	24	4	-	3
Transport/Energi/Transeuropæiske net.	7	2	24	-	7
Miljø	3	5	23	-	4
Forskning	-	2	-	-	1
Informationssamfundet	-	3	3	-	4
Fiskeri	-	1	-	-	2
Det indre marked	2	2	7	-	-
Regionalpolitik	-	1	-	-	1
Beskatning og toldunion	1	4	3	-	2
Uddannelse og kultur	1	-	-	-	8
Sundhed og forbrugerbeskyttelse	2	-	6	-	5
Retlige og indre anliggender	4	-	1	-	5
Eksterne forbindelser	1	1	-	-	1
Handel	2	3	1	2	3
Udvidelse	-	1	-	1	-
Europe Aid	-	7	2	-	-
Humanitær bistand	-	-	-	-	1
Statistik	-	4	1	-	2
Budget	1	-	1	-	-
Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af svig (OLAF)	-	-	1	-	-
I alt	31	64	95	3	55

Kilde Europa-Kommissionen årlige beretning om komiteer (KOM(2005) 554).

III. Komitologisystemets fremtid

Komitologisystemets fremtid blev sat til diskussion, da Kommissionen i 2001 fremlagde sin hvidbog om ”Nye styreformer i EU”³. Kommissionen lancerede her et nyt koncept for komitologisystemet, baseret på idéen om en klarere magtadskillelse mellem EU’s lovgivende og udøvende myndighed ud fra et ønske om at få fastlagt EU-institutionernes respektive kerneopgaver.

Ifølge Kommissionen bør der indføres en tydeligere arbejdsdeling, således at EU-lovgivningen vedtages af Ministerrådet og Europa-Parlamentet i fællesskab, mens Kommissionen, som den udøvende myndighed, skal stå for den nærmere gennemførelse af denne lovgivning uden at være bundet af lovgiver. Formålet med forslaget er at inddrage Europa-Parlamentet i overvågningen af Kommissionen for at tage højde for Parlamentets styrkede lovgivningsmæssige rolle op gennem 90’erne⁴, samt at få gjort op med Rådets dobbeltrolle som en institution, der både delegerer og udøver en tillagt beføjelse⁵. Endelig lå der som nævnt også et ønske om at styrke Kommissionens uafhængighed som udøvende myndighed i EU.

Kommissionen foreslog i hvidbogen, at EU tager hånd om problemet i to stadier:

- 1) En *foreløbig reform*, som tilpasser systemet på grundlag af de eksisterende traktatbestemmelser om komitologi (TEF artikel 202).
- 2) En mere *permanent reform*, som tilpasser traktatbestemmelserne om komitologi i TEF art. 202.

En foreløbig reform

Kommissionen fremsatte på den baggrund et udkast til en *reform* af komitologi-afgørelsen fra 1999 den 11. november 2002⁶. Forslaget følger et stykke hen ad vejen tankegangen i hvidbogen. Sigtet med forslaget er primært at give Europa-Parlamentet adgang til at udøve politisk kontrol på lige fod med Ministerrådet, men samtidig at sikre at Kommissionen selv kan udøve gennemførelsesbeføjelser uden at være bundet af lovgiver⁷.

To centrale elementer i forslaget bidrager til at realisere disse mål, og skal kort beskrives i det følgende:

- Begrænsning af forskriftprocedurens anvendelse
- Reform af forskriftsproceduren

³ Hvidbog om europæiske styreformer fra 25. juli 2001, Kom(2001)428.

⁴ Både Maastricht-traktaten (1993), Amsterdam-traktaten (1999) og Nice-traktaten (2001) styrkede via den såkaldt fælles beslutningsprocedure (TEF artikel 251) Europa-Parlamentet på store dele af de steder, hvor EU vedtager lovgivning, således at Rådet og Europa-Parlamentet er fælles om lovgivningen på de væsentligste politikområder.

⁵ Ministerrådet kan ifølge traktatens artikel 202 TEF i særlige tilfælde forbeholde sig selv retten til at udøve gennemførelsesbeføjelser.

⁶ KOM(2002) 719 af 11. november 2002.

⁷ Forslaget berører kun gennemførelsesbeføjelser tildelt i basisretsakter inden for de områder, hvor Rådet og Europa-Parlamentet lovgiver i fællesskab efter den fælles beslutningsprocedure i TEF artikel 251.

Begrænsning af forskriftsproceduren

Kommissionen foreslår at begrænse *forskriftsprocedurens* anvendelse til politikområder, hvor Ministerrådet og Europa-Parlamentet lovgiver i fællesskab under den fælles beslutningsprocedure, men samtidig ved inden for disse politikområder i videre omfang at benytte *rådgivningsproceduren*, hvor der ikke kan fremtvinges en behandling i Ministerrådet (eller Parlamentet). Mere konkret foreslås det, at forskriftsproceduren kun bruges til vedtagelsen af kommissionsretsakter af ”*generel art vedrørende væsentlige bestemmelser*”, mens rådgivningsproceduren bruges ved gennemførelsen af procedurebestemmelser eller individuelle beslutninger. *Forvaltningsproceduren* skal slet ikke benyttes til gennemførelse af lovgivning inden for den fælles beslutningsprocedures anvendelsesområde, men forbeholdes til brug på andre politikområder.

Reform af forskriftsproceduren

Kommissionens beføjelser foreslås også styrket i selve forskriftsproceduren, idet forslaget indebærer, at Kommissionen helt skal kunne undlade at ændre eller trække sit forslag tilbage, selv om der skulle være indsigelser fra Ministerrådet eller Europa-Parlamentet. Proceduren opdeles i to særskilte faser: *gennemførelsesfasen* og *kontrollfasen*.

I *gennemførelsesfasen* behandles et udkast til foranstaltninger fra Kommissionen i et ”forskriftsudvalg”, mere eller mindre som det sker i dag, således at man sikrer, at nationale myndigheder fortsat har mulighed for at påvirke beslutningsprocessen. Hvis udvalget udtaler sig positivt om forslaget, kan Kommissionen vedtage det, mens en negativ udtalelse indebærer, at Kommissionen skal forelægge et nyt udkast, som udvalget kan tage stilling til. Udvalget kan derefter inden for en måned fremsætte bemærkninger til forslaget. På grundlag af disse bemærkninger vedtager Kommissionen det *endelige udkast*, som hurtigst muligt sendes videre til kontrol i Ministerrådet og Europa-Parlamentet, som inden for en måned kan gøre indsigelse mod det (kontrollfasen)⁸. Ministerrådet træffer beslutning med et kvalificeret flertal, mens Parlamentet skal samle et flertal af sine medlemmer.

Ministerrådet og Parlamentet stilles på lige fod i kontrollfasen, men forslaget indebærer samtidigt, at Ministerrådet ikke - som i dag - kan afvise et forslag under forskriftsproceduren. Kommissionen kan i sidste ende selv beslutte om, den vil trække sit forslag tilbage og fremsætte et nyt under den fælles beslutningsprocedure, eller vedtage den påtænkte foranstaltning – evt. i en ændret form for at tage højde for indsigelser.

Behandlingen af forslaget i Europa-Parlamentet og Ministerrådet

Forslaget har været længe undervejs, og det er fortsat usikkert, hvornår det vil kunne vedtages. Men meget tyder dog på, at der godt kan ske betydelige ændringer i forhold til Kommissionens forslag fra 2004.

Da Europa-Parlamentet i september 2003 vedtog sin betænkning om Kommissionens forslag, udtrykte det generel støtte til forslaget, men understregede samtidig, at det var

⁸ Fristen på en måned kan forlænges til to måneder.

uacceptabelt, at Kommissionen kunne undlade at tage hensyn til indsigelser fra Europa-Parlamentet og Ministerrådet⁹.

Kommissionen fremsatte på baggrund af bl.a. Parlamentets synspunkter et lettere revideret forslag i 2004, som tog højde for en betydelig del af Parlamentets indvendinger, men dog fastholdt princippet om, at Kommissionen skal kunne udøve sit beføjelsesansvar uden at være bundet af lovgiver.

Ministerrådet indledte ikke realitetsforhandlingerne om forslaget før i 2005, idet der blandt medlemsstaterne var enighed om at afvente udfaldet af først Konventet og siden hen regeringskonferencen. Specielt Europa-Parlamentet øgede presset på Rådet for at få forhandlingerne genoptaget ved bl.a. at tilbageholde budgetmidlerne til komitologiudvalgene.

EU-landene nedsatte derfor i september 2005 en særlig rådsarbejdsgruppe - ”formandskabets venner” – med henblik på at fremme forhandlingerne med Europa-Parlamentet og Kommissionen. Arbejdsgruppen mødes den 22. marts 2006, men det er fortsat svært at forudsige, hvor forslaget lander. Det østrigske EU-formandskab har dog ambitioner om at færdigforhandle en aftale under sit formandskab. Forhandlingerne er dog meget vanskelige, bl.a. fordi *Ministerrådet træffer beslutning med enstemmighed*.

Ifølge en redegørelse fra den 15. februar 2006 til Europa-Parlamentets forfatningsudvalg fra Parlamentets forhandlere, Joseph Daul (PPE) og Richard Corbett (PSE), gøres der dog gode fremskridt i forhandlingerne. Meget tyder således på, at der kan skabes enighed om en aftale, hvor Europa-Parlamentet og Rådet på lige fod får beføjelser til inden for tre måneder at blokere for vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltninger.

En tilsvarende udlægning gengives i det europæiske nyhedsbrev ”European Voice” fra den 16. marts i år.

Forfatningstraktaten: Fra deltagelse til kontrol

På samme dag, som Kommissionen fremsatte sit forslag til ændring af 1999-afgørelsen, præsenterede man også sit forslag til Det Europæiske Konvent, hvor man skitserede sine ønsker til mere permanente ændringer i traktatens bestemmelser.

Forfatningstraktatens forslag til reform af komitologi-systemet bygger ligeledes på idéen om en klarere *magtadskillelse* mellem EU’s lovgivende og udøvende myndighed med henblik på en nøjere fastlæggelse af EU- institutionernes kerneopgaver.

Ministerrådet og Europa-Parlamentet skal sammen stå for vedtagelsen af EU-lovgivning efter den ”almindelige lovgivningsprocedure”¹⁰ og her fastlægge de ”grundlæggende elementer” i lovgivningen. Kommissionen skal så i højere grad være den udøvende myndighed og kunne påtage sig gennemførelsen af EU-lovgivningen ved bl.a. fastlæggelse og ajourføring af tekniske bestemmelser uden at være bundet af lovgiver. Rådet vil dog fortsat som i dag kunne tildeles retten til at gennemføre EU-lovgivning, men det skal kun ske i ”specifikt behørigt begrundede tilfælde”.

⁹ Ordfører for Parlamentets betænkning om komitologireformen var Richard Corbett (PSE).

¹⁰ Den almindelige lovgivningsprocedure i forfatningstraktatens artikel III-396 svarer til den eksisterende fælles beslutningsprocedure i TEF artikel 251.

For at sikre sig mod at Kommissionens vedtager delegerede retsakter, der bevæger sig ind på lovgivers domæne, oprettes en såkaldt ”tilbagekaldelsesmekanisme”, som bl.a. gør det muligt for Rådet og Europa-Parlamentet at tilbagekalde en bemyndigelse fra Kommissionen. Kontrollen skal dog fastlægges af Rådet og Parlamentet fra sag til sag i hver enkelt lov eller rammelov. Kontrollens nærmere udformning vil afhænge af, hvilken type af gennemførelsesbestemmelser der er tale om: *delegerede retsakter* eller *gennemførelsesretsakter*¹¹.

Når det handler om *delegerede retsakter*, vil der ikke som i dag være et komité-system, som et element i beslutningsprocessen. I stedet vil der være mulighed for, at Ministerrådet og Europa-Parlamentet kan udøve en mere direkte kontrol ved i basisretsakterne at:

- bemyndige sig selv til at kunne beslutte at tilbagekalde en delegation¹²,
- vedtage at kommissionsretsakten kun træder i kraft, hvis ikke lovgiver inden for en nærmere fastsat frist gør indsigelse.

Gennemførelsesretsakterne vil formentligt fortsat skulle være underlagt en eller anden form for komitologi-system. De nærmere regler for hvordan dette system skal fungere, vil dog skulle besluttes af Ministerrådet og Europa-Parlamentet i fællesskab efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Opdelingen mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter forekommer ikke helt klar. Men som princip skal *delegerede retsakter* bruges til at udbygge eller ændre ikke-væsentlige elementer” i EU-lovgivning vedtaget af Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Gennemførelsesretsakter skal derimod anvendes til gennemførelsen af lovgivning vedtaget af lovgiver.

IV. Åbenhed i komitologisystemet?

Siden december 2003 har Kommissionen haft et offentligt register, der giver offentligheden adgang til de dokumenter i komitésystemet, som oversendes til Europa-Parlamentet. Det gælder *dagsordner*, *resuméer* og *afstemningsresultater* for alle komitémøder samt ikke mindst en stor mængde *forslag til Kommissionens retsakter* mv.

Forslagene til kommissionsretsakter er dog normalt først tilgængelige i registeret fra afstemningen i et udvalg har fundet sted, men før Kommissionen har foretaget den endelige vedtagelse.

Registeret kan findes på:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regcomito/recherche.cfm?CL=en

¹¹ Som noget nyt indfører forfatningstraktaten en opdeling af Kommissionens gennemførelsesbestemmelser i to forskellige underkategorier: *delegerede retsakter* og *gennemførelsesretsakter*.

¹² Ministerrådet skal træffe beslutning med et kvalificeret flertal, mens Europa-Parlamentet skal samle et flertal af sine medlemmer bag en tilbagekaldelse.

Dokumenterne lægges i registret decentralt af Kommissionens forskellige tjenestegrene.