
FOLKETINGET



Europaudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer

Dato: 9. juni 2015

Forslag om bedre lovgivning i EU

Europa-Kommissionen fremlagde den 19. maj 2015 en række forslag, som skal forbedre kvaliteten af EU's lovgivning. Forslagene skal bl.a.:

- *Styrke Europa-Parlamentets og Rådets rolle i forbindelse med Kommissionens forberedelse og planlægning af EU-lovforslag.*
- *Forbedre høringen af interesseorganisationer i forbindelse med vedtagelsen af EU-lovgivning.*
- *Skabe mere åbenhed omkring vedtagelsen af "kommissionslovgivning"*
- *Gøre det nemmere for borgerne at følge med i, hvordan EU-regler indarbejdes i national lovgivning. Der skal især være mere åbenhed om, hvornår de enkelte EU-lande går længere, end EU kræver, og hvilke konsekvenser det har for borgere og virksomheder.*
- *Oprette et europæisk virksomhedsforum.*

Europa-Kommissionen fremsatte den 19. maj en større lov kvalitetspakke, som skal forbedre kvaliteten af EU's lovgivning og gøre den mere transparent og lettere at forstå for EU-landenes borgere.

Kommissionen foreslår bl.a. en ny interinstitutionel aftale mellem EU-institutionerne om bedre lovgivning i EU¹, som fastsætter nye retningslinjer

¹ Kom(2015) 216 af 19. maj 2015. Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 295, som gør det muligt for Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen at indgå interinstitutionelle aftaler af bindende karakter til at fastsætte formerne for deres samarbejde.

for, hvordan EU kan blive bedre til at *forberede* og *vedtage* lovgivning samt *implementere* den i EU-landene.

Kommissionen håber at kunne afslutte forhandlingerne om den interinstitutionelle aftale med Rådet og Europa-Parlamentet inden udgangen af 2015.

Baggrund

Den nye aftale skal erstatte den interinstitutionelle aftale, som de tre EU-institutioner indgik i 2003. Allerede i kølvandet på Lissabontraktatens ikrafttræden i 2009 forsøgte Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet at indgå en ny aftale, men Rådet var dengang ret kritisk over for Kommissionens forslag og mente, at det gav Europa-Parlamentet beføjelser, der ville forskyde den institutionelle balance, som den var aftalt i EU-traktaterne². Det blev derfor kun til en rammeaftale mellem Parlamentet og Kommissionen – uden Rådets deltagelse³.

Det nye udspil

Kommissionen stiller med sit nye udspil til interinstitutionel aftale en række forslag, som skal forbedre lovkvaliteten i EU på bl.a. følgende fire områder:

1. Bedre involvering af Parlamentet og Rådet i Kommissionens forberedelse og planlægning af EU-lovforslag.
2. Bedre høring af offentligheden i forbindelse med vedtagelsen af EU-lovgivning.
3. Større åbenhed omkring "Kommissionslovgivning".
4. Det skal være nemmere at følge med i, hvordan EU-regler indarbejdes i national lovgivning.

I. Bedre involvering af Europa-Parlamentet og Rådet i Kommissionens forberedelse og planlægning af EU-lovforslag

Kommissionen foreslår, at Europa-Parlamentet og Rådet bliver inddraget bedre i Kommissionens planlægning og forberedelse af ny EU-lovgivning.

Bl.a. vil Kommissionen konsultere både Rådet og Europa-Parlamentet, inden den fremlægger det årlige arbejdsprogram, som fastsætter prioriteterne for det kommende års EU-lovgivning. Høringen skal ske på baggrund af en skriftlig meddelelse fra Kommissionens formand, som fastlægger de væsentligste elementer i Kommissionens forberedelser af arbejdsprogrammet. Kommissio-

² Se erklæring fra Rådet, EUT 2010 C287/1.

³ Rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen – EFT L304/47 af 20. november 2010.

nen vil derudover konsultere Rådet og Parlamentet i forbindelse med sin *flerårige* planlægning af lovgivningsarbejdet.

Endelig vil Kommissionen aflægge rapport over for både Europa-Parlamentet og Rådet om, hvordan det går med fremlæggelsen af forslagene i det årlige arbejdsprogram.

Kommissionen foreslår derudover, at den hvert år skal aftale en liste over særligt prioriterede forslag med Rådet og Europa-Parlamentet. Listen skal især indeholde forslag fra Kommissionens arbejdsprogram, som sigter på at forenkle gældende lovgivning eller reducere administrative byrder for især små og mellemstore virksomheder.

Endelig forpligter Kommissionen sig til "seriøst at overveje"⁴ at fremsætte EU-lovforslag, hvis Europa-Parlamentet eller Rådet anmoder Kommissionen om det. Traktaterne giver allerede både Rådet og Europa-Parlamentet mulighed for at anmode Kommissionen om at fremsætte et EU-lovforslag⁵. Men med den interinstitutionelle aftale forpligtes Kommissionen til at tage anmodninger seriøst. Hvis Kommissionen beslutter sig for ikke at følge opfordringen, skal den meddele sin beslutning til forslagsstiller og begrunde afslaget.

II. Høring af offentligheden i forbindelse med vedtagelsen af EU-lovgivning

Kommissionen foreslår også, at lovkvaliteten i EU kan forbedres ved at involvere offentligheden og særligt interesserede parter mere i lovgivningsprocessen. Ifølge Kommissionen kan de især være med til at gøre Kommissionen opmærksom på eventuelle problemer i forbindelse med forslag til EU-regler, som den ellers ikke selv havde registreret.

Inddragelsen skal ske både forud for fremsættelsen af EU-lovgivningsforslag og umiddelbart efter. Kommissionen foreslår f.eks. en 12-ugers høringsperiode forud for fremsættelsen af nye forslag, hvor interesserede parter, f.eks. interesseorganisationer, har mulighed for både at bidrage til evalueringen af gældende EU-lovgivning og komme med ideer til forberedelsen af den ny lovgivning.

⁴ Ifølge Rammeforfølgningen mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen fra 2010 har Kommissionen over for Europa-Parlamentet forpligtet sig til inden for en frist på tre måneder at aflægge rapport om den konkrete opfølgning på en eventuel anmodning fra Parlamentet om at fremsætte et EU-lovforslag.

⁵ Den formelle initiativret i EU ligger ifølge EU-traktaterne hos Kommissionen (TEU artikel 17), men både Rådet (TEUF art. 241) og Europa-Parlamentet (TEUF art. 225) kan ifølge traktaterne anmode Kommissionen om at fremsætte et EU-lovforslag.

Derudover foreslår Kommissionen, at interesserede parter også høres i løbet af de første otte uger efter et forslags fremsættelse. Høringen løber parallelt med de nationale parlamenters nærhedstjek af EU-lovgivningsforslag.

Høringerne skal foregå på baggrund af bedre og flere konsekvensanalyser. I maj 2015 besluttede Juncker-Kommissionen at styrke sine konsekvensanalyser ved at forbedre kvalitetskontrollen. Det skete ved, at Kommissionens såkaldte "Udvalg for Konsekvensanalyser", som har fungeret siden 2006, blev erstattet af et mere uafhængigt "Udvalg for Forskriftskontrol"⁶. Det nye "Udvalg for Forskriftskontrol" skal både kunne tjekke kvaliteten af Kommissionens konsekvensanalyser og evaluere allerede gældende EU-lovgivning og politikker.

Kommissionen opfordrer desuden både Rådet og Europa-Parlamentet til også at gennemføre konsekvensanalyser af de mest indgribende ændringsforslag, som de vedtager i lovgivningsprocessen⁷. Europa-Parlamentet og Rådet vedtager ofte betydelige ændringer af Kommissionens oprindelige forslag, hvor der ikke foretages nogen analyse af, hvilke konsekvenser de vil få.

III. Større åbenhed omkring "Kommissionslovgivning"

Også kontrollen med "kommissionslovgivning" skal gøres bedre og mere transparent. Selv om "kommissionslovgivning" er ikke-lovgivningsmæssig i traktatens forstand, kan delegerede retsakter udbygge eller ændre visse *ikke-væsentlige* elementer i de lovgivningsmæssige EU-retsakter. Spørgsmålet er imidlertid, hvornår noget er "ikke-væsentligt". Dette spørgsmål har der ofte været strid om under forhandlingerne om ny EU-lovgivning mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen.

Kommissionen foreslår derfor, at Parlamentet, Rådet og Kommissionen skal vedtage en ny aftale om anvendelsen af delegerede retsakter, som kan erstatte den eksisterende "fælles forståelse", som blev aftalt mellem de tre institutioner i 2011. Formålet med en ny aftale er bl.a. at fastsætte mere klare kriterier for, hvornår Kommissionen skal anvende delegerede retsakter, og hvornår den skal bruge gennemførelsesretsakter. Men aftalen skal dog samti-

⁶ Udvalget for Forskriftskontrol kommer til at bestå af en formand og seks medlemmer. Tre af udvalget medlemmer vil blive fundet inden for Kommissionens tjenestegrene, mens de øvrige tre rekrutteres udefra, så man får den bedst mulige ekspertise til rådighed. Sidstnævnte ansættes som midlertidige EU-tjenestemænd ved Kommissionen.

⁷ Kommissionen gennemførte i perioden 2007-2014 i alt 700 konsekvensanalyser af de EU-lovgivningsforslag, som den fremsatte i perioden. Til gengæld udarbejdede Europa-Parlamentet kun i 20 tilfælde konsekvensanalyser af sine ændringsforslag, mens Rådet slet ikke udarbejdede konsekvensanalyser af sine ændringer i denne periode.

dig sikre, at Kommissionen kan konsultere interesserede parter, før den fremsætter forslag til delegerede retsakter.

Kommissionen foreslår f.eks. øget åbenhed, hvor alle forslag til delegerede retsakter samt vigtige forslag til gennemførelsesretsakter gøres tilgængelige for offentligheden på Kommissionens hjemmeside fire uger, før de vedtages af Kommissionen⁸. I dag offentliggør Kommissionen som hovedregel først delegerede retsakter efter, at de er vedtaget⁹. Høringen kommer således til at ske parallelt med den konsultation, der i dag finder sted af EU-landenes eksperter.

IV. Nærmere at følge med i, hvordan EU-regler indarbejdes i national lovgivning

EU får nogle gange skylden for forringelser i EU-landene, som ikke altid stammer fra den europæiske lovgivning, men som er et resultat af nationale regler. Kommissionen mener, at det er med til at svække borgerne tillid til EU.

Kommissionen foreslår derfor, at borgerne fremover tydeligere skal kunne se, hvilke regler der stammer fra EU, og hvilke regler de nationale regeringer og parlamenter er ansvarlige for. Der skal især være mere åbenhed om, hvornår de enkelte EU-lande går længere, end EU kræver, og hvilke konsekvenser det har for borgere og virksomheder.

Kommissionen foreslår derfor, at EU-landene, når de implementerer EU-lovgivning, skal gøre det klart, hvilke elementer i den vedtagne nationale lovgivning der stammer fra EU, og hvilke elementer der eventuelt er tilføjet fra national lovgivers side. EU-landene opfordres samtidig til at foretage konsekvensanalyser af, om eventuelle nationale bestemmelser medfører administrative byrder for virksomheder, offentlige myndigheder eller borgere.

Endelig foreslår Kommissionen, at EU-landene leverer en "begrundet udtalelse", som specifikt begrundet sådanne nationale tiltag. EU-landene opfordres til i deres notifikation om gennemførelsen af direktivet at skelne mellem de regler og procedurer, som sigter på at implementere direktivet, og evt. yderligere nationale regler og procedurer.

⁸ Delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter er "bindende EU-retsakter", som Kommissionen vedtager på baggrund af bemyndigelser fra EU-lovgiverne i Rådet og Parlamentet jf. TEUF artikel 290 og 291. Delegerede retsakter er ikke lovgivningsmæssige i traktatens forstand, men de kan udbygge eller ændre visse ikke væsentlige elementer i de lovgivningsmæssige retsakter.

⁹ De enkelte generaldirektorater i Kommissionen kan dog i dag vælge at offentliggøre udkast. Det har f.eks. DG FISMA valgt at benytte sig af i visse tilfælde.

V. Oprettelsen af et europæisk virksomhedsforum

Næstformanden i Kommissionen, Frans Timmermans, har sagt, at Kommissionen ikke automatisk skal foreslå ny europæisk lovgivning hver gang, der er et fælles europæisk problem, der skal løses. Den skal også være villig til at gennemgå eksisterende lovgivning og se på, om der er noget som kan enten forbedres eller helt undværes.

Kommissionen etablerede bl.a. derfor i 2012 det såkaldte REFIT-program med henblik på at forenkle EU-lovgivningen og nedbringe de administrative byrder for europæiske virksomheder, så deres omkostninger kunne reduceres. Næsten 200 tiltag er det hidtil blevet til inden for rammerne af REFIT og yderligere næsten 80 REFIT-lovgivningsinitiativer er planlagt i 2015.

Kommissionen foreslår som led i sin lovkvalitetspakke at styrke REFIT-programmet ved bl.a. at inddrage interesserede parter fra erhvervslivet, civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter på en mere systematisk måde. Kommissionen foreslår at etablere et europæisk virksomhedsforum, som kan rådgive Kommissionen om hvordan man kan reducere de administrative byrder for virksomhederne i EU. Kommissionen kalder forummet for "REFIT Platform"¹⁰.

Forslaget er inspireret af det danske virksomhedsforum, som regeringen etablerede i foråret 2012 samt af det britiske "Red Tape Challenge". Folketingets Europaudvalg opfordrede på denne baggrund i januar 2015 Kommissionen til at arbejde for et etablere et sådant virksomhedsforum på europæisk niveau¹¹.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen (3695)

¹⁰ Kom(2015)0215 af 19. maj 2015.

¹¹ Forslaget om at opfordre Kommissionen til at arbejde for oprettelsen af et europæisk virksomhedsforum skulle have været drøftet på et møde i COSAC mellem de nationale parlamenters Europaudvalg i Riga den 31. maj-2. juni. Forslaget var led i drøftelserne om, hvorvidt nationale parlamenter skal have en slags initiativret over for Kommissionen, hvor de ligesom Europa-Parlamentet og Rådet skal kunne anmode Kommissionen om at fremsætte forslag til fælles europæisk lovgivning. Ideen er også kendt som det "grønne kort".