



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den
KOM (2001)

**DELRAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPEISKA RÅDET I STOCKHOLM
EN BÄTTRE OCH ENKLARE LAGSTIFTNING**

EN BÄTTRE OCH ENKLARE LAGSTIFTNING

I. BAKGRUND OCH SYFTE

*En ny strategi
för en enklare
lagstiftning*

Denna delrapport är kommissionens första svar på den uppmaning som Europeiska rådet i Lissabon riktade till EU-institutionerna och medlemsstaterna om att "**senast 2001 utarbeta en strategi för ytterligare samordnade åtgärder för att förenkla bestämmelser**, inklusive resultatet av offentlig förvaltning på såväl nationell nivå som gemenskapsnivå."

*Ett viktigt
bidrag till
Lissabon-
processen*

Som framhållits i kommissionens meddelande inför Europeiska rådets möte i Stockholm¹ behöver medborgarna och företagen, särskilt de små och medelstora företagen, en tydlig, effektiv och praktisk lagstiftning på en världsmarknad som utvecklas snabbt. Detta är av avgörande betydelse om EU vill bli "världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning."

Inrättandet av en lagstiftningsstrategi är en del av en vidare översyn av hur EU fungerar.

Kommissionen bidrag till debatten kommer att bestå av följande tre steg:

Tre steg

- (1) Denna **delrapport**, som innehåller en lägesrapport och kommissionens första synpunkter på hur mandatet från Lissabon skall genomföras.
- (2) En **vitbok om nya styrelseformer i EU**, som kommer att antas i juli.
- (3) En **detaljerad handlingsplan** för bättre och enklare lagstiftning, som kommer att läggas fram före årets slut.

Kommissionen kommer i sitt arbete även att stödja sig på slutsatserna från den rådgivande högnivågrupp som inrättades i november 2000 av ministrarna med ansvar för den offentliga förvaltningen.

II. ANALYS OCH RESULTAT

Insatser som redan genomförts på gemenskapsnivå

*Framsteg har
redan
gjorts...*

När det gäller principerna om att förenkla lagstiftningen och höja dess kvalitet finns det redan regler och riktlinjer på gemenskapsnivå².

Gemenskapen har dessutom sedan 1985 lanserat ett flertal initiativ i detta syfte.

¹ Meddelande från kommissionen Att förverkliga Europeiska unionens möjligheter. Befästa och utvidga Lissabon-strategin - KOM(2001) 79 slutlig.

² Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, de interinstitutionella avtalen om en snabbare arbetsmetod för den officiella kodifieringen av lagstiftningstexter av den 20 december 1994 och om gemensamma riktlinjer om den redaktionella kvaliteten på gemenskapens lagstiftning, av den 22 december 1998, liksom flera av de förklaringar som bifogats gemenskapsfördragen

Exempel på redan genomförda åtgärder

- De så kallade "**nya metoden**"-direktiven, som syftar till att harmonisera regler genom att endast fastställa de grundläggande kraven och sedan överlåta åt företagen att välja hur de ser till att dessa krav blir uppfyllda (**se bilagan, del I**).
- När det gäller **arbetslivet** kan **arbetsmarknadens parter** förhandla fram avtal. När dessa avtal sedan godkänts av rådet utgör de ett alternativ till lagstiftning (**se bilagan, del II**).
- Man har infört **frivilliga** system och åtgärder (miljömärkning, miljörevision, uppförandekoder för lufttransport och konsumentskydd, avtal för minskning av koldioxidutsläpp, osv.) och **ramförordningar** med precisa mål för en viss sektor och sedan överlåtit åt de berörda parterna att genomföra dem genom avtal (**se bilagan, del III**).
- Insatser för att förenkla befintlig lagstiftning har framför allt gjorts för den inre marknaden (**SLIM**-programmet – **se bilagan, del IV**). Reformen har genomförts inom ramen för den **gemensamma jordbrukspolitiken**, vilket har lett till en minskning av antalet förordningar och mindre byråkrati för de berörda (**se bilagan, del V**).
- **Konsekvensbedömningar** har införts för att bedöma olika åtgärders effekter på företagen. Dessa grundar sig på samråd, ekonomiska analysinstrument och på ett pilotprojekt med en företagspanel.
- En arbetsgrupp för enklare företagsvillkor (**BEST**) har inrättats (**se bilagan, del VI**). Samråd har också genomförts via Internet för vissa lagstiftningsförslag (till exempel när det gäller telekommunikationer). Feed-back från företagen samlas in kontinuerligt.

...men mer
måste till.

Dessa insatser har dock inte alltid givit avsedda resultat. De har inte ingått i en övergripande satsning och inte heller omfattat hela lagstiftningscykeln.

Lagstiftning på EU-nivå bidrar i princip i sig till en förenklad lagstiftning eftersom resultatet blir en reglering i stället för 15 nationella regleringar. Likväl har det riktats viss kritik mot unionens lagstiftningsarbete.

Den huvudsakliga kritiken

- **Det förberedande arbetet** uppfattas ofta som otillräckligt, särskilt vad gäller **konsekvensbedömningarna** av de föreslagna åtgärdernas effekter på de ekonomiska aktörerna och andra berörda. Ett mer ingående och mer systematiskt samrådsförfarande har efterlysts, ett förfarande som bland annat skulle behandla frågan om huruvida en reglering verkligen är nödvändig.
- **Lagstiftningsens volym och tillväxt.** Gemenskapslagstiftningsens volym är i sig ganska blygsam³. På vissa områden har dock 50 års verksamhet gjort det svårt att överblicka lagstiftningen och att genomföra den.
- **Lagstiftningsens komplexitet**, som bland annat beror på följande faktorer:

³ Den gällande lagstiftningen motsvarar sammanlagt ca 70 000 EGT-sidor. Statistiska uppgifter visar dessutom att antalet föreslagna rättsakter har minskat betydligt under de senaste åren (250 förslag till ny lagstiftning lades fram av kommissionen under perioden 1990-1994 jämfört med 96 för 1995-1999)

- En tendens att ha alltför detaljerade grundläggande rättsakter.
- Texterna är ibland ett resultat av kompromisser som det varit mycket svårt att förhandla fram vid behandlingen i Europaparlamentet och rådet.
- Utöver gemenskapslagstiftningen tillkommer ofta nationella genomförandebestämmelser.
- **Lagstiftningsprocessen är lång.** Att anta en rättsakt tar i genomsnitt ett tjugotal månader. Sedan tar det ytterligare 18 till 24 månader för medlemsstaterna att införliva direktiven. Sådana tidsfrister rimmar illa med marknadernas och teknikens snabba utveckling.
- Vid **införlivandet och genomförandet** av direktiven i medlemsstaterna uppstår svårigheter, olikheter och fördröjningar. Ibland händer det till och med att direktiv inte införlivas.
- Vid **tillämpningen och kontrollen** av gemenskapsrätten inom de nationella rättssystemen vidtas ofta åtgärder som får olika effekter på de berörda i näringsliv och samhälle.
- **Informationen** om gällande rätt är inte alltid lättillgänglig för de berörda personerna
- **Anpassning och konsolidering av lagstiftningen.** Kommissionens insatser för att aktualisera gemenskapens lagstiftning har inte alltid varit framgångsrika, vare sig det gäller konsolidering (sammanställning i informationssyfte), kodifiering eller omarbetning (gamla texter ersätts med nya med bindande verkan).

*Snabb
marknads-
utveckling
kräver
flexibla
och
snabbare
lagstiftning*

I en rapport om regleringen av de europeiska finansmarknaderna som lagts fram av en högnivågrupp med Alexandre Lamfalussy som ordförande har en del av denna kritik tagits upp, t.ex. att det nuvarande lagstiftningssystemet är långsamt och stelt och att det ger upphov till oklarheter. I rapporten betonas särskilt att det i förhållande till den snabba utvecklingen på finansmarknaderna råder en obalans mellan våra ambitioner och de reglerings- och lagstiftningsredskap som står till EU:s förfogande. I rapporten förespråkas en bättre koppling mellan de primära rättsreglerna och genomförandebestämmelserna. Rapporten rekommenderar också ett starkt politiskt engagemang för en flexibla hållning till regleringen av finansmarknaderna, där EU-institutionernas olika roller skall respekteras.

III. HUVUDDRAGEN I EN NY LAGSTIFTNINGSSTRATEGI

En ny samordnad insats

*Nu behövs
ett nytt
politiskt
engagemang*

Att förenkla lagstiftningen och öka dess kvalitet är inte en valmöjlighet bland andra. Det är ett **tvingande behov**. Det är den logiska följden av den framgång som den europeiska integrationen har rönt och i allt större utsträckning en förutsättning för EU-verksamhetens legitimitet.

Kommissionen har ett särskilt ansvar när det gäller det förberedande lagstiftningsarbetet, eftersom det är kommissionen som har initiativrätten⁴. För att kommissionens insatser för enklare och bättre lagstiftning skall bli framgångsrika krävs dock att samtliga aktörer i den så kallade "lagstiftningskedjan" deltar och engagerar sig, dvs. även de andra EU-institutionerna och medlemsstaterna. Därför måste insatsen samordnas.

En övergripande strategi inom en klart definierad ram

Europeiska unionen behöver en övergripande strategi som behandlar samtliga aspekter av lagstiftningens förenkling och förbättring och som omfattar en gemenskapsrättsakts hela livscykel, från det förberedande arbetet till eventuella anpassningar.

Lagstiftningsstrategins huvudprinciper

- Att endast lagstifta när det är nödvändigt.
- Att genomföra ett brett samråd och göra konsekvensbedömningar innan ett förslag läggs fram.
- Att välja lämpligt lagstiftningsinstrument.
- Att påskynda lagstiftningsprocessen.
- Att se till att införlivandet sker snabbt och korrekt samt att tillämpningen är effektiv.
- Att utvärdera lagstiftningens effekter.
- Att påskynda förenklingen och kodifieringen av den befintliga lagstiftningen.

*En
övergripande
strategi för
att förbättra
varje steg i
lagstiftnings-
processen*

Denna strategi måste utvecklas inom EU:s institutionella ram. Fördragen ger möjligheter men ställer samtidigt upp vissa begränsningar. I fördragen fastställs de mål som skall uppnås och de behörigheter, förfaranden och principer som gäller för institutionerna och medlemsstaterna.

*Målet är inte
att avreglera
utan att
reglera bättre*

För kommissionen är en insats för bättre och enklare lagstiftning inte detsamma som "avreglering". Kommissionen avser att fortsätta använda sig av alla de instrument som står till dess förfogande enligt fördraget. Kommissionen kommer också att utöva sin pådrivande roll inom ramen för sina befogenheter. Nya frågor som livsmedelssäkerheten

⁴

Den nya lagstiftningsstrategi som behandlas här bör även tillämpas när medlemsstaterna utövar den initiativrätt de har enligt avdelning IV i EG-fördraget.

eller skapandet av ett område med säkerhet, frihet och rättvisa, kräver adekvata lagstiftningsinsatser från unionens sida. Detta går att förena med viljan att förenkla lagstiftningen eller strävan att hitta komplement till de lagstiftningsinstrument som fastställs i fördraget.

Behovet av lagstiftning på europeisk nivå

*Första frågan:
Behövs
gemenskaps-
lagstiftning?*

Den fråga som måste ställas innan man börjar förbereda en lagstiftningsåtgärd är om denna verkligen behövs. Är lagstiftningen nödvändig eller inte? Finns det några alternativ till lagstiftning?

Att en fråga har en europeisk dimension eller att ett problem är av stor betydelse är inte tillräckliga kriterier för att kunna besluta om gemenskapslagstiftning behövs eller inte. Kommissionens initiativrätt innebär också rätt att besluta att inte lagstifta, även om kommissionen utsätts för ett visst tryck utifrån för att göra det, från andra institutioner, medlemsstaterna, de direkt berörda eller det civila samhället.

Lagstiftningsstrycket

Av samtliga de lagstiftningsförslag som kommissionen lägger fram

- är **ca 20 - 25 %** resultatet av resolutioner från rådet och Europaparlamentet eller av framställningar från arbetsmarknadens parter eller de ekonomiska operatörerna,
- följer **ca 30 %** av gemenskapens internationella skyldigheter,
- följer **ca 10 - 15 %** av de skyldigheter som fastställs i fördraget och sekundärlagstiftningen,
- syftar **ca 20 %** till att aktualisera befintlig gemenskapslagstiftning (t.ex anpassning till den tekniska eller vetenskapliga utvecklingen).

*Subsidiaritets-
och proportionalitetsprinciperna
måste
respekteras*

Den första analysen skall alltså gälla huruvida en gemenskapsåtgärd är en lämplig lösning på ett givet problem. Kommissionen kommer att skärpa sin kontroll av att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras. Kommissionen kommer också att fortsätta använda samrådsdokument och samla in och analysera feedback. Dessutom kommer kommissionens programplanering av lagstiftningsinitiativ att bli mer stringent. Vitboken om nya styrelseformer i EU kommer slutligen att bidra till diskussionen om på vilka nivåer olika beslut lämpligen skall fattas.

Innan ett lagstiftningsåtgärd inleds skall kommissionen undersöka om det behövs åtgärder för att genomföra fördragets bestämmelser.

*Undersöka
alternativ*

När det har fastställts att det behövs en åtgärd på gemenskapsnivå, är nästa fråga vilket förfarande och vilket instrument det är lämpligast att välja. Det finns ju alternativ och komplement till lagstiftning som också gör det möjligt att engagera de berörda parterna. I Lissabon lanserades den nya öppna samordningsmetoden, som är ett kompletterande redskap och som gör det möjligt att jämföra och dela med sig av erfarenheter och de framsteg som gjorts. Frivilliga åtgärder som självreglering kan också visa sig vara lämpliga.

Alternativ och komplement till lagstiftning

- **Självreglering.** Självreglering är frivillig till sin natur och bygger på att de berörda parterna samarbetar. Eventuellt kan gemenskapsbestämmelser fungera som en ram för överenskommelser mellan parterna. När inga bindande bestämmelser behövs uppmuntrar kommissionen till frivillig reglering (se bilagan, del III).
- **Kombinerad reglering.** Kombinerad reglering gör det möjligt att kombinera lagstiftningens fördelar, bland annat att den är förutsägbar och bindande, med självregleringens flexibilitet. Kombinerad reglering har redan använts på flera områden, till exempel följande:
 - Den s.k. "nya metoden", där grundläggande krav fastställs i ett ramdirektiv medan företag och industri kan välja hur de ser till att uppfylla dem (se bilagan, del I).
 - Genom Maastrichtfördraget ges arbetsmarknadens parter en möjlighet att på eget initiativ, eller efter samråd med kommissionen, som alternativ normgivningsmetod ingå avtal om arbetsvillkor och tillträde till arbete (se bilagan, del II).

Välja
lämpligt
instrument

Valet av instrument eller av en kombination av instrument måste göras från fall till fall. En viss flexibilitet krävs. Man måste först analysera hur man bäst uppnår det eftersträfvade målet utan att äventyra den demokratiska kontrollen av lagstiftningsprocessen och fördragets bestämmelser. Detta gäller i synnerhet på konkurrensområdet. Användningen av alternativa lösningar kan förstås endast komma i fråga på områden som lämpar sig för det.

Lagstiftning är ett **kontrollinstrument** och utgör samtidigt en garanti för **rättssäkerheten** och för att **det allmännas intresse tillvaratas**. Därför bör lagstiftning fortfarande vara den lösning man väljer när mekanismer som självreglering och kombinerad reglering misslyckas eller visar sig otillräckliga. Lagstiftning bör dessutom väljas i de fall som föreskrivs i fördragen. Generellt gäller att man bör undvika varierande tillvägagångssätt och frivilliga avtal när politiska mål skall fastställas eller när målen skall genomföras på ett enhetligt sätt.

Kvalitet och förenkling

När man har beslutat sig för gemenskapslagstiftning, bör man under rättsaktens hela livscykel sträva efter kvalitet och enkelhet.

✓ Bättre förberedande arbete och samråd

- Konsekvensbedömningen bör vara fullständig, objektiv och öppen. **Samrådet** i förväg med de berörda bör vara omfattande och ingående, även om det inte nödvändigtvis leder till att lagstiftningsarbetet går snabbare. Samrådet bör omfatta följande:
 - Det **civila samhället** måste engageras mer. Bland annat kan man stödja sig på de positiva erfarenheterna från samråd via Internet. Samråd kan ske om initiativets lämplighet och form. Kommissionen kommer i juni 2001 att lägga fram ett meddelande om relationerna med det civila samhället. Vidare utreder

Fördjupa
samrådet

kommissionen nu tillsammans med Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén möjligheten till ett mer utbrett samråd med dessa kommittéer under den period som föregår presentationen av ett initiativ, bland allt genom förberedande yttranden.

- Kvalitativ och kvantitativ **konsekvensbedömning**, framför allt genom feedback: de förfaranden som redan används bör förstärkas genom att pågående pilotprojekt vid behov vidareutvecklas och ekonomiska analysinstrument⁵ finslipas.
- När det gäller det **förberedande arbetet**, skall kommissionen se till att de rättsakter som läggs fram blir så enkla som möjligt, genom att stärka de bestämmelser och interna förfaranden som rör lagstiftningens kvalitet.

✓ Valet av instrument

- Kommissionen kommer att ingående och mer systematiskt analysera **vilket instrument som lämpar sig bäst** för att uppnå de eftersträvade målen, i enlighet med protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. När det passar bättre, till exempel när det är fråga om att anta detaljerade bestämmelser som måste tillämpas enhetligt i medlemsstaterna, kommer kommissionen att föredra **förordningar**, som är direkt och enhetligt tillämpliga, framför **direktiv**, som måste införlivas genom 15 nationella lagstiftningar. Kommissionen skall motivera sitt val.
- Kommissionen kommer periodiskt att se över planeringen för sina lagstiftningsinitiativ för att utvärdera om den är förenlig med en enklare och effektivare lagstiftning.

✓ Lagstiftningsprocessen

- Kommissionen kommer att uppmuntra till en striktare tillämpning regeln om **kvalificerad majoritet** när rådet fattar beslut, eftersom en överdriven strävan efter konsensus gör både att lagstiftningen tar längre tid och att rättsakterna blir krångligare och mindre oklara.
- För att lagstiftningen skall gå snabbare bör **avtal träffas mellan institutionerna** om att i större utsträckning utnyttja möjligheten att fatta beslut vid medbeslutandeförfarandets första behandling och påskynda granskningen av kommissionens förslag ("snabbspår/fast-track").
- Man bör sträva efter att i större utsträckning **till kommissionen delegera** befogenheten att anta genomförandebestämmelser för att uppnå rättsaktens mål. Detta skulle göra det möjligt att i större omfattning använda enklare ramlagstiftning som täcker de viktigaste aspekterna. Denna delegering bör utövas med beaktande av samma principer (öppenhet, samråd, osv.) som gäller för lagstiftningsprocessen.

⁵

Samråd via Internet och konsekvensbedömningar genom en feedback-mekanism utgör viktiga delar av ett initiativ som kommissionen driver inom ramen för sin vitbok om reformen (åtgärden e-kommissionen).

Undvika onödiga
komplikationer

- Kommissionen skall undersöka möjligheten att införa en "**giljotin**"-mekanism för förslag som löper risk att bli föråldrade. Detta skulle innebära att förslaget blir ogiltigt om det inte har antagits inom en viss tid.
- Kommissionen skall utreda om den själv skall **dra tillbaka** sitt förslag för den händelse att kompromisserna i rådet eller Europaparlamentet gör att lagstiftningsförslaget blir så komplcerat att det är oförenligt med fördragets principer, framför allt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen, eller med förslagets mål.

✓ Införlivande och tillämpning på nationell nivå

Man måste se till att gemenskapslagstiftningen genomförs på ett samstämmigt sätt:

Ett bättre och
snabbare
genomförande

- Var och en av **medlemsstaterna** ansvarar för att rättsakernas **införlivas korrekt och inom givna tidsramar** och att bestämmelserna **tillämpas effektivt**. Medlemsstaterna ansvarar också för att förenkla den "rent nationella" lagstiftningen. När det gäller införlivande av direktiv bör medlemsstaterna systematiskt upprätta tabeller över hur de nationella åtgärderna överensstämmer med gemenskapens lagstiftning.
- **Kommissionen** skall föreslå **kortare tidsfrister** för införlivandet av direktiven när så är möjligt. Den skall också utöva sin kontrollfunktion på ett snabbare och mer systematiskt sätt och vid behov föreslå åtgärder för att undanröja inkonsekvenser och undvika bristande enhetlighet i tillämpningen av gemenskapsrätten.

Ett förfarande kommer att behöva utvecklas för samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen för att förbättra den faktiska tillämpningen av bestämmelserna och för att snabbt kunna anpassa dem till den tekniska utvecklingen, utvecklingen på handelsområdet och andra förändringar.

✓ Utvärdering av gemenskapslagstiftningens effekter

Regelbunden
utvärdering och
översyn

- Kommissionen kommer **regelbundet** att **utvärdera** följderna och resultaten av gemenskapslagstiftningen i samarbete med nationella myndigheter och aktörerna inom näringsliv och samhälle. Med ledning av dessa utvärderingar kommer kommissionen att kunna föreslå att åtgärderna fullföljs, att rättsakten ändras eller att den avskaffas.
- Kommissionen kommer att öka tillgången till information för att göra gemenskapsrätten mer tillgänglig, framför allt med hjälp av den nya tekniken.
- Kommissionen kommer att föra in en tidsfrist för översyn av rättsakten, ibland även en "sista förbrukningsdag", i alla sina förslag på de områden som kännetecknas av att teknik, organisation eller marknader utvecklas snabbt.

✓ Förenkling av befintlig lagstiftning

Förenkling och systematisk uppdatering av gällande lagstiftning utgör en garanti för att lagstiftningen hela tiden är anpassad för sina syften. Kommissionen avser göra följande:

Systematiskt
sträva efter
förenkling

- Snabbt **utvärdera feed-back** som indikerar att lagstiftningen är onödigt krånglig.
- Fastställa en **flerårig planering** för förenklingsarbetet. Denna planering skall regelbundet uppdateras och institutionerna skall komma överens om politiskt bindande tidsfrister för insatserna.
- Föreslå ett **avtal mellan institutionerna** för att fastställa principerna för förenklingsinsatserna och få till stånd ett politiskt åtagande att påskynda lagstiftningsarbetet för detta ändamål
- Se till att **förenkling** systematiskt **ingår i** de periodiska **översynerna** av gällande direktiv och förordningar.
- Stärka och utveckla redan påbörjade insatser för **kodifiering, omarbetning och konsolidering**. Besluta om att de konsoliderade texterna vid varje modifiering **systematiskt** och snabbt skall **offentliggöra** i informationssyfte. För detta ändamål är det viktigt att det interinstitutionella avtalet om omarbetning omgående blir färdigställt.

Att utveckla en ny förvaltnings- och lagstiftningskultur

Utveckla en ny
kultur - ett
delat ansvar

Den nya strategin bör åtföljas av en djupgående förändring i förvaltnings- och lagstiftningskulturen och kräver engagemang både av EU-institutionerna och medlemsstaterna.

I flera av medlemsstaterna och mer generellt inom OECD har ett omfattande arbete utförts för att förenkla lagstiftning och beslutsprocesser. Vissa stater har inrättat särskilda strukturer för detta på nationell nivå. Kommissionen tänker för sin del använda befintliga strukturer inom generalsekretariatet och de samordningsmekanismer som redan inrättats för att bygga upp ett nätverk för förenkling och intern kvalitetskontroll, vilket också skulle kunna leda till utbyte av god praxis.

IV. SLUTSATSER

Kommissionens
första bidrag till
en övergripande
strategi

Denna delrapport är tänkt att vara en första analys av de utmaningar som det innebär för EU att efterfölja den begäran som formulerades i Lissabon om att förenkla lagstiftningen, inbegripet hur den offentliga förvaltningen fungerar på gemenskapsnivå. Kommissionen kommer att gå vidare och vidareutveckla sina insatser på detta område samt fördjupa diskussionen, inom ramen för den vitbok om nya styrelseformer i EU som skall antas i juli 2001, innan förslag till övergripande strategi läggs fram inför Europeiska rådet före årets slut.

Åtgärder krävs
också på
nationell nivå

En effektiv insats på detta område förutsätter ett engagerat deltagande av Europaparlamentet, rådet och medlemsstaterna. I mandatet från Europeiska rådets möte i Lissabon framhålls också vikten av insatser på nationell nivå. På denna punkt kan mycket väntas av den högnivågrupp som inrättats av ministrarna med ansvar för den offentliga förvaltningen.

DIREKTIV ENLIGT DEN "NYA METODEN"
--

En ny metod för lagstiftningsarbetet infördes genom rådets resolution av den 7 maj 1985 om en ny metod för teknisk harmonisering och standardisering. Målen var att skapa en "jämn spelplan" för den fria rörligheten för varor på den inre marknaden, och samtidigt garantera en hög skyddsnivå. Det lagstiftningsinstrument som föreslogs var en form av gemensam reglering där man i ramdirektiv fastställer minimikrav och system för bedömning av överensstämmelse samt inför en EG-märkning, samtidigt som man överlåter åt företagen och industrin att välja hur de ser till att fullgöra sina skyldigheter. De europeiska standardiseringsorganen har till uppgift att utarbeta tekniska specifikationer som sedan blir ett sätt (bland andra) att uppfylla de krav som fastställs i direktiven.

"Nya metoden"-direktiv tillämpas på produkter som skall släppas ut (eller tas i bruk) på EG-marknaden för första gången. Direktiven tillämpas på nya produkter som tillverkats i medlemsstaterna samt på nya, redan använda eller begagnade produkter som importeras från tredje land. Det viktigaste resultatet av denna nya typ av lagstiftning är följande:

- **Den rättsliga harmoniseringen begränsas till minimikrav** som produkter som släpps ut på den gemensamma marknaden måste uppfylla för att omfattas av den fria rörligheten inom gemenskapen.
- **De tekniska specifikationerna** på produkter som uppfyller de minimikrav som föreskrivs i direktiven fastställs i form av harmoniserade standarder.
- **Tillämpningen av harmoniserade standarder förblir frivillig**, och tillverkaren kan alltid tillämpa andra tekniska specifikationer för att uppfylla minimikraven.
- Produkter som tillverkats enligt harmoniserade standarder skall omfattas av ett **antagande om överensstämmelse** med motsvarande minimikrav.

Sedan 1987 har ett tjugotal direktiv antagits av rådet och Europaparlamentet med tillämpningsområden som gäller allt från medicinsk utrustning och tryckkärl till maskiner och leksaker.

I rådets resolution av den 28 oktober 1999 om standardiseringens roll i Europa uppmanades kommissionen att systematiskt undersöka om den nya metoden kunde användas på andra sektorer för att förbättra och förenkla lagstiftningen.

AVTAL MELLAN ARBETSMARKNADENS PARTER

Sedan 1993 (Maastrichtfördraget) kan arbetsmarknadens parter förhandla fram avtal för att själva reglera arbetsmarknadspolitiska aspekter på arbetsvillkoren, t.ex.:

- Arbetsmiljön, för att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet.
- Arbetsvillkor.
- Information till och samråd med arbetstagarna.
- Integrering av personer som står utanför arbetsmarknaden och jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden och lika behandling av kvinnor och män på arbetsplatsen.
- Socialförsäkring och social trygghet för arbetstagarna.

Det förfarande som avses i artiklarna 138 och 139 i fördraget sker i tre etapper. Först inleder kommissionen ett samråd med arbetsmarknadens parter på europeisk nivå i två steg: om initiativets lämplighet och om dess innehåll. Sedan inleder arbetsmarknadens parter eventuellt förhandlingar som får ta upp till nio månader. Därefter lägger kommissionen fram det framförhandlade avtalet för rådet för att det skall genomföras genom ett direktiv. Rådet kan anta eller förkasta avtalet.

Sedan Maastrichtfördraget trädde i kraft har följande fem avtal ingåtts, varav två sektorsavtal:

- Avtal om föräldraledighet
- Avtal om deltidsarbete
- Avtal om visstidsarbete
- Avtal om arbetstidens förläggning för flygpersonal inom civilflyget
- Avtal om arbetstidens organisation för sjömän

Man håller för närvarande på att förhandla på branschövergripande nivå om ett avtal om arbete i bemanningsföretag.

Hela förfarandet har i genomsnitt tagit mindre än två år, vilket inte är särskilt mycket om man jämför med den tid det brukar ta att utarbeta gemenskapslagstiftning på det arbetsrättsliga området.

Med denna typ av avtal kan man ta fram gemenskapsregler som svarar mot de berörda parternas verkliga behov, företrädda genom arbetsmarknadens parter. Man kan också bättre respektera proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna och bidra till att mer effektivt uppfylla de arbetsmarknadspolitiska målen.

DELTAGANDE AV ALLA BERÖRDA PARTER

Sedan några år tillbaka har kommissionen uppmuntrat de berörda parterna, den offentliga och den privata (icke-statliga organisationer) sektorn att frivilligt delta på olika områden.

På **miljöområdet** har kommissionen främjat detta deltagande

dels genom lagstiftning som det är frivilligt att tillämpa:

- Förordningen om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS) uppmuntrar företagen att frivilligt ansluta sig till ett system som skall hjälpa dem att bli mer miljövänliga.
- Förordningen om miljömärkning knyter samman företag, icke-statliga organisationer och konsumentorganisationer kring kravdefinitionen för den EU-miljömärkning som kan tilldelas produkter och uppfyller grundläggande miljökrav.

dels genom att avstå från att anta bindande lagstiftning och i stället genom rekommendationer uppmuntra till frivilliga åtaganden från näringslivets sida:

- Minskning av klorfluorkolföreningar – frivilligt åtagande från aerosol-, skumplast- och kylindustrin.
- God miljöpraxis rörande tvättmedel.
- Minskning av koldioxidutsläppen från personbilar – Frivilliga åtaganden från den europeiska, japanska och koreanska bilindustrin, som deltog i utarbetandet av fordons- och oljeprogrammet för förbättrad luftkvalitet.
- Undantag enligt artikel 81 i fördraget har beviljats TV-, video- och tvättmaskinstillverkares frivilliga åtagande att minska energiförbrukningen.

När det gäller **konsumenthälsa och konsumentskydd** har olika **uppförandekoder** och **frivilliga överenskommelser** föreslagits. Icke-statliga konsumentorganisationer och branschorganisationer har till exempel kommit överens om en uppförandekod när det gäller information till konsumenterna om kostnader och villkor för hypotekslån. Denna uppförandekod ligger till grund för en rekommendation från kommissionen.

Initiativet **E-confidence** involverar konsumenter och näringsliv. Det lanserades i syfte att identifiera principer för uppförandekoder när det gäller elektronisk handel och för övervakning och utvärdering av sådana koder. **EuroLogo Négociation** är en europeisk uppförandekod som undertecknades 1998 av konsumentorganisationer och branschorganisationer. Den fastställer regler för information till konsumenterna om euron, för användning av ett förtroendeskapande EU-märke och för hur kommissionen skall övervaka användningen av detta märke.

SLIM

SLIM-initiativet (Förenklad lagstiftning på den inre marknaden) är ett av pilotprojekten för förenkling av nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning som rör den inre marknaden.

SLIM-metoden grundar sig på följande tre huvuddrag:

- Urval görs av specifika arbetsområden (för närvarande 14 stycken, att jämföras med 4 då initiativet inleddes 1996).
- Arbetet utförs i mindre arbetsgrupper (med en tjänsteman från kommissionen som ordförande och 4 eller 5 företrädare för medlemsstaterna och lika många företrädare för den berörda industrin. Ett visst antal tjänstemän från kommissionen deltar också som observatörer).
- Arbetet med att kartlägga problem och lägga fram förslag till lösningar som leder till förenklingar utförs under en begränsad tid.

SLIM-rekommendationerna avser befintlig lagstiftning. Kommissionen kan välja att inte ställa sig bakom rekommendationerna. Hittills har kommissionen lagt fram lagstiftningsförslag på sex områden till följd av SLIM-rekommendationer. Lagstiftning har sedan antagits av rådet och Europaparlamentet på fyra av dessa områden.

SLIM-grupperna har haft en demonstrationseffekt och har fungerat som laboratorier för att nå konsensus mellan medlemsstater, berörd industri och kommissionen. Deras övergripande genomslag har dock varit svagt.

Under 2000 har kommissionen sett över SLIM-initiativet och lagt fram en rad rekommendationer för att förbättra arbetsmetoden och eventuellt föreslå ett mer flexibelt förhållningssätt. Här följer några av dessa viktiga rekommendationer:

- En grupp med experter på "bättre lagstiftning" bör inrättas. Denna skulle arbeta under den rådgivande samordningskommittén för den inre marknaden och hjälpa till att välja inriktning för SLIM.
- Öppenheten bör ökas när det gäller urvalet av områden och mål och samråd med medlemsstaterna och Europaparlamentet.
- Kommissionen bör för sin del ställa upp målet att lägga fram förslag inom sex månader från det att en SLIM-rapport föreligger.
- Rådet och parlamentet bör utarbeta mekanismer som garanterar att förenklingsförslag kan antas snabbt.
- Medlemsstaterna bör regelbundet informera den rådgivande samordningskommittén för den inre marknaden om nationella förenklingsprogram.

I sitt godkännande av SLIM-översynen framhöll rådet (i maj 2000) och Europaparlamentet hur viktigt det är med öppenhet, samstämmighet och samordning mellan den nationella nivån och gemenskapsnivån.

FÖRENKLING AV JORDBRUKSLAGSTIFTNINGEN

Under de senaste åren har kommissionen gjort **förenkling** till en av huvudprinciperna för arbetet med att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). De **mål** som prioriterats är

- att göra jordbrukslagstiftningen så tydlig, överskådlig och lättillgänglig som möjligt, och
- att minska det administrativa arbete som den gemensamma jordbrukspolitiken leder till för jordbrukare och andra berörda parter, liksom för nationella myndigheter och gemenskapsorgan. Detta arbete skall begränsas till vad som är absolut nödvändigt.

För att göra **jordbrukslagstiftningen tydligare och mer lättillgänglig** har kommissionen lanserat följande initiativ:

Interna riktlinjer för kommissionens avdelningar som ansvarar för att utarbeta jordbrukslagstiftning: Dessa riktlinjer syftar till att alla förslag till ny eller ändrad lagstiftning skall vara så enkla och tydliga som möjligt.

Informell konsolidering av jordbrukslagstiftningen: Sedan 1999 har kommissionen arbetat med att informellt konsolidera jordbrukslagstiftningen på samtliga officiella EU-språk. Syftet med denna insats är att underlätta tillgången till denna lagstiftning, med tanke på de många ändringar som hela tiden görs i den.

Färre förordningar: Antalet rättsakter och administrativa akter har minskat (som exempel kan nämnas att det nu finns en enda förordning för varje sektor i den gemensamma organisationen av marknaderna)

Handelsmekanismer: Genom de förändringar som nyligen införts har förordningarna om handelsmekanismer blivit enklare och tydligare.

Inom ramen för Agenda 2000 har de reformer som genomförts när det gäller jordbruksgrödor och landsbygdsutveckling lett till förenklingar. Andra reformer som har genomförts eller föreslagits på senare tid, till exempel när det gäller vin, kött, lin och hampa, kommer att leda till ytterligare förenklingar av jordbrukslagstiftningen.

Utöver de initiativ som tagits inom ramen för reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, har kommissionen också vidtagit **särskilda åtgärder** för att förenkla olika administrativa förfaranden och för att minska mängden pappersarbete för jordbrukarna, särskilt småjordbruken när det gäller rutiner för ansökan och utbetalning av stöd till mindre jordbrukare, det s.k. "**stödsystemet för småjordbruk**". Mer än 20 % av jordbrukarna i EU kommer att kunna dra nytta av den minskade administrativa börda som detta innebär.

KONSEKVENSBEDÖMNINGAR OCH FÖRENKLING AV FÖRETAGSLAGSTIFTNINGEN

Konsekvensbedömningar för företagen har utvecklats för att se till att den föreslagna gemenskapslagstiftningen inte bli onödigt betungande för företagen (särskilt de små och medelstora företagen), men också för att uppmuntra till att ekonomiska hänsyn tas i lagstiftningsarbetet och för att gemenskapens institutioner skall få information om lagstiftningens sannolika effekter på företag och industri.

Systemet har använts sedan 1986 för att bedöma lagstiftningens effekter på företagen, men har inte alltid gett de resultat man förväntat sig. Detta beror på att det uteslutande har varit en kvalitativ analys (och inte en kvantitativ) och att den gjorts för sent i utvärderingsprocessen.

Systemet att bedöma lagstiftningens konsekvenser för företagen i EU håller för närvarande på att ses över. För att göra ett bokslut och förbättra utvärderingsmetoderna, bland annat genom systematiskt samråd med s.k. "stakeholders", har kommissionen lanserat ett pilotprojekt. Kommissionen kommer att genomföra avancerade utvärderingar på ett urval av lagstiftningsförslag från kommissionens arbetsprogram för 2001.

Som svar på ett mandat från Europeiska rådet i Amsterdam (1997) **har kommissionen tillsatt en arbetsgrupp för enklare företagsvillkor (BEST)** som består av företrädare för företag och medlemsstaternas myndigheter. En del av arbetsgruppens mandat var att analysera olika alternativ till hur man kan förbättra lagstiftningen och undanröja hinder för de europeiska företagen, särskilt de små och medelstora företagen. Arbetsgruppen lade fram sin slutrapport för kommissionen i maj 1998. Rådet har sedan med utgångspunkt i arbetsgruppens rekommendationer uppmanat kommissionen att utarbeta en tidsplan för utvärdering av hur gemenskapens och medlemsstaternas politik uppmuntrar företaganda och konkurrenskraft. Kommissionen lade fram en handlingsplan den 30 september 1998 och den antogs av rådet den 29 april 1999.

En av de saker BEST har konstaterat i fråga om lagstiftningen rör den offentliga förvaltningen. Många medlemsstater har lanserat (eller är på väg att lansera) initiativ för att förbättra företagslagstiftningen. De har också utvecklat konsekvensbedömningar för lagstiftningens effekter på företagen. Vissa medlemsstater har infört register över alla de skyldigheter som åligger företagen och tillsatt arbetsgrupper för förenkling, ministerieövergripande kommittéer och arbetsgrupper för att studera lagstiftningens effekter.

Kommissionen skall i nära samarbete med medlemsstaterna lägga fram rapporter om genomförandet av hela BEST-handlingsplanen.