

Josefin Almer *

Kommittologin efter Lissabon: en kommentar till förslaget till ny kommittologiförordning

Sammanfattning

Genom Lissabonfördragets ikraftträdande har den rättsliga grunden för delegering till kommissionen delats upp i två nya fördragsartiklar, en för delegerade akter och en för genomförandeakter. Det är enbart i det senare fallet som det så kallade kommittéförfarandet (kommittologin) är tänkt att finnas kvar. I konsekvens med utgångspunkten att ansvaret för genomförandet av unionens politik ligger hos medlemsstaterna är det enbart medlemsstaterna som i den nya fördragsartikeln givits en roll vid kontroll över genomförandeakter. Rådet och Europaparlamentet ska enbart anta den grundläggande rättsakt som ska reglera hur denna kontroll ska utövas.

Kommissionen har presenterat ett förslag till en sådan rättsakt, en så kallad kommittologiförordning, enligt vilket kommittologiförfarandena minskas från dagens fyra till två stycken; *det rådgivande förfarandet* som i stort sett kommer att motsvara dagens system och *det granskande förfarandet* som kommer att vara en blandning av det förvaltande och föreskrivande förfarandet i dagens system. Kommissionen vill även införa bindande regler för valet av kommittéförfarande. I det följande analyseras kommissionens förslag mot bakgrund av de senaste årens reformer av kommittologin.

Inledning

Kommittologi kallas det system av kommittéer som bistår kommissionen vid kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter. Den rättsliga grunden för kommittologin som tidigare fanns i artikel 202 i EG-fördraget (EGF) har genom Lissabonfördraget delats upp i två nya fördragsartiklar: artikel 290 och artikel 291 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Med grund i artikel 290 FEUF kan lagstiftarna ge kommissionen befogenhet att anta delegerade akter och med grund i artikel 291 FEUF att anta genomförandeakter. Efter Lissabonfördraget är tanken att kommittologin enbart kommer att finnas kvar när

kommissionen antar genomförandeakter enligt artikel 291 FEUF.¹ Den närmare regleringen av kommittologisystemet efter Lissabonfördraget ska fastställas i en förordning som antas av rådet och Europaparlamentet. Den 9 mars 2010 presenterade kommissionen ett förslag till en så kallad kommittologiförordning.²

Syftet med den här artikeln är att, mot bakgrund av tidigare reformer på kommittologiområdet, beskriva, analysera och kommentera kommissionens förslag till ny kommittologiförordning.

* Josefin Almer är utredare i juridik vid Sieps.

¹ För en belysning av artikel 290 FEUF, se vidare Almer, J., *Reform av EU:s marknad för finansiella tjänster: från Lamfalussy till Lissabon*, Europapolitisk analys 2010:13epa, Sieps.

² Se Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, COM (2010) 83.

Bakgrund

På 1960-talet uppstod ett behov av att delegera lagstiftningskompetens till kommissionen inom jordbruksområdet. Medlemsstaterna i rådet var dock enbart villiga att lämna ifrån sig lagstiftningsbefogenheten om de samtidigt fick möjlighet att kontrollera den delegerade lagstiftningen. Den lösning som valdes var att upprätta kommittéer bestående av representanter för medlemsstaternas förvaltningar som skulle bistå kommissionen när sådan lagstiftning skulle antas. Detta system har sedan visat sig både livskraftigt och effektivt och har under årens gång utvecklats till en integrerad del av den institutionella strukturen och lagstiftningsprocessen i EU. Numera tillämpas den så kallade kommittologin inom i stort sett alla politikområden och formerna för systemet regleras i lagstiftning.³

Enligt EG-fördraget var det rådet som hade det huvudsakliga ansvaret för antagande av lagstiftning, till stor del i samarbete med Europaparlamentet. Det framgick

dock av artikel 202 EGF att rådet skulle ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. I ett rättsfall från 1970 förklarade EG-domstolen att rådet enbart behöver lagstifta om grundläggande frågor och att rådet därefter kan överlåta åt kommissionen att genomföra lagstiftningen.⁴ Detta fungerar i praktiken så att rådet, eller rådet tillsammans med Europaparlamentet, antar ramlagstiftning i vilken lagstiftarna ger kommissionen i uppdrag att vid behov anta de kompletterande regler som behövs för att genomföra lagstiftningen. Den kvantitativt största andelen av lagstiftningen inom unionen antas av kommissionen. Hur denna andel har sett ut över tid för direktiv och förordningar framgår av de båda diagrammen nedan.⁵ Under år 2008 antogs 117 direktiv och 779 förordningar i unionen. Av dessa var 52 direktiv antagna av rådet och Europaparlamentet gemensamt, 10 direktiv antogs av rådet och 55 direktiv antogs av kommissionen. Av förordningarna var 50 stycken antagna av rådet och Europaparlamentet, 140 av rådet och 587 av kommissionen.⁶

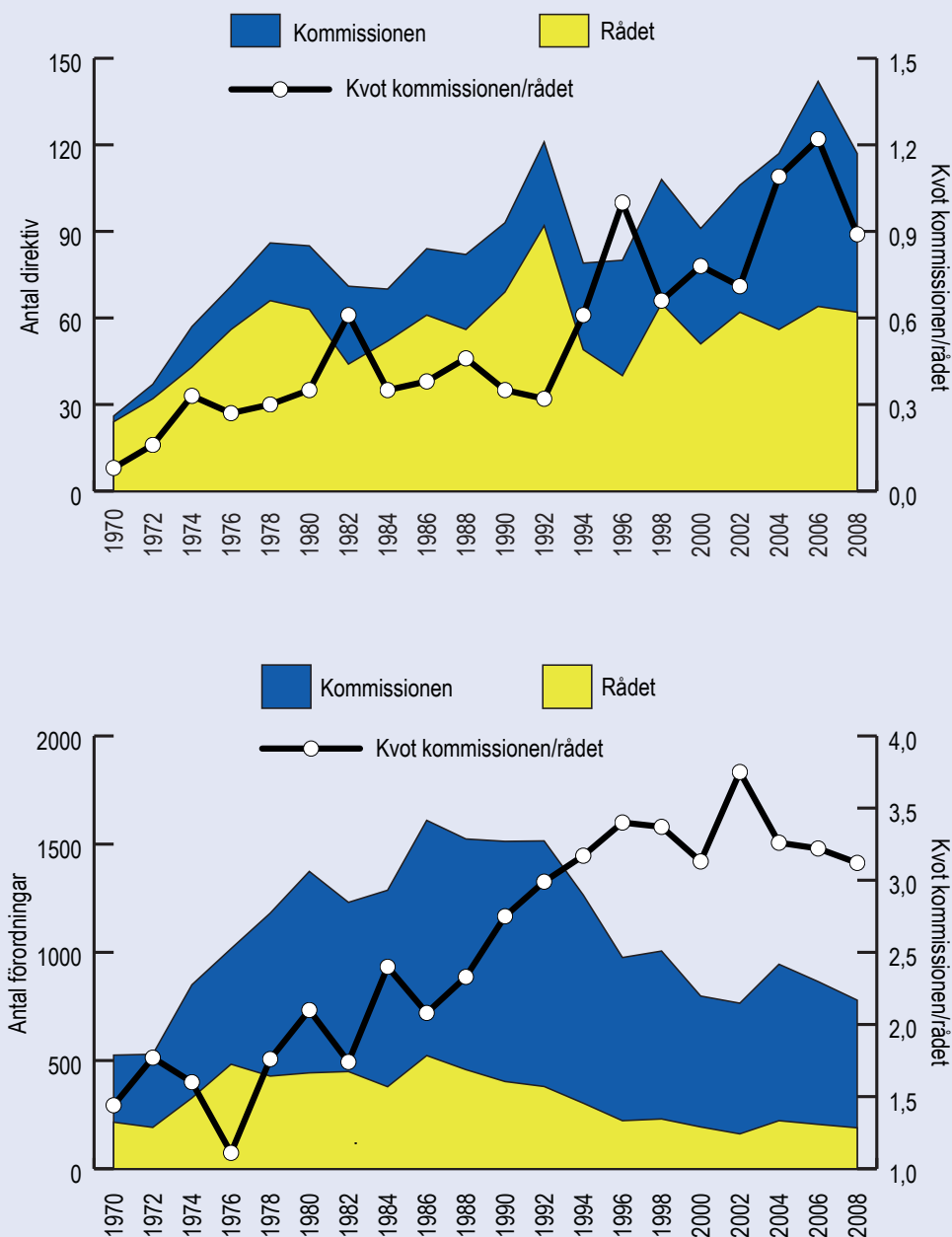
³ För en historisk bakgrund över framväxten av kommittologin se Bergström, C-F, *Comitology – Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford University Press, (2005).

⁴ Mål 25/70 Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel mot Köster, Berodt & Co, REG 1970 s. 1161, par. 6.

⁵ Siffrorna bygger på lagstiftningsstatistik framtagen av Sieps, se www.sieps.se.

⁶ Se vidare Lundgren, A., *Statistik 2008*, Sieps, www.sieps.se. År 2008 används som exempel eftersom detta år är det sista hela lagstiftningsåret innan Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009.

DIREKTIV OCH FÖRORDNINGAR FRÅN RÅDET RESPEKTIVE KOMMISSIONEN



Även om den kvantitativt största andelen av unionens lagstiftning antas av kommissionen är det framförallt frågor av teknisk karaktär som delegeras. De politiskt viktiga frågorna regleras av lagstiftarna, rådet och Europaparlamentet, och läggs fast i den grundläggande rättsakten. I de rättsakter som kommissionen antog 2008 hittar vi exempelvis lagstiftning om anpassning

till den tekniska utvecklingen när det gäller montering av belysnings- och ljussignalanordningar på motorfordon och släpvagnar till dessa fordon, om tekniska föreskrifter för fartyg i inlandssjöfart samt ett direktiv om tillämpningsföreskrifter för vilka egenskaper som minst ska ingå i undersökningar samt minimikraven för utförandet av undersökningar av vissa sorter av arter

av köksväxter.⁷ Delegering motiveras normalt av effektivitetshänsyn. Den ordinarie lagstiftningsprocessen är tidskrävande och det är naturligtvis mer tidseffektivt om kommissionen relativt snabbt och effektivt ges möjlighet att uppdatera och anpassa lagstiftningen till förändrade omständigheter samt anta nödvändig genomförandelagstiftning. Det finns dock en gråzon inom vilken frågor som kanske vid ett första påseende enbart är av teknisk art har ett politiskt innehåll. Lagstiftaren har då, genom kommittologin, en insyn i processen samt möjlighet att reagera om något står i strid med lagstiftarens vilja.

Historiskt sett har de lagstiftande institutionerna haft olika intressen att tillvarata när det gäller delegering till kommissionen. Kommittéerna har uppstått ur ett behov från medlemsstaternas sida av politisk kontroll av innehållet i lagstiftningen och har visat sig vara en förutsättning för att medlemsstaterna ska vara beredda att delegera lagstiftningsmakt till kommissionen. Medlemsstaterna kan genom sina representanter i kommittéerna kontrollera innehållet i genomförandelagstiftningen trots delegeringen till kommissionen.

Av denna anledning har rådet ofta krävt att ett mer ingripande kommittéförfarande (se vidare nedan) ska tillämpas eftersom det ökar möjligheterna till kontroll. Europaparlamentet däremot hade fram till 2006 inte någon motsvarande möjlighet att kontrollera innehållet i kommissionslagstiftningen, inte ens på de områden där lagstiftningsmakten var delad mellan rådet och Europaparlamentet. Europaparlamentet har därför systematiskt krävt att det minst ingripande kommittéförfarandet ska tillämpas.⁸ De olika kommittéförfarandena regleras i ett rådsbeslut från 1999 enligt vilket det ursprungligen fanns tre olika förfaranden.

Kommittologibeslutet från 1999

Den tidigare rättsliga grunden för kommittologibeslutet hittades i artikel 202 i EG-fördraget som lydde:

För att säkerställa att målen för detta fördrag uppnås skall rådet i enlighet med de bestämmelser som anges i fördraget

- se till att medlemsstaternas allmänna ekonomiska politik samordnas,
- ha befogenhet att fatta beslut.
- i de rättsakter som rådet antar ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Rådet får uppställa närmare villkor för utövandet av denna befogenhet. Rådet kan också, i särskilda fall, förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna. De villkor som avses ovan måste stå i överenskommenhet med de principer och regler som rådet i förväg har fast ställt genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter det att Europaparlamentet har yttrat sig.

Enligt artikel 202 var rådet således tvungen att delegera genomförandebefogenheter till kommissionen i de rättsakter som rådet antog. Vidare kunde rådet enligt artikel 202 uppställa närmare villkor för utövandet av befogenheten vilket gjordes genom det så kallade kommittologibeslutet. Samarbetet mellan kommissionen och kommittéerna formaliserades för första gången i ett rådsbeslut från 1987.⁹ I beslutet från 1987 fanns det fem olika kommittéförfaranden. Europaparlamentet nämndes inte överhuvudtaget i beslutet. Efter medbeslutandeförfarandets införande gjorde Europaparlamentet bristen på delaktighet i kommittologin till en av sina stridsfrågor. Europaparlamentet krävde syste-

⁷ Se Kommissionens direktiv 2008/89/EG av den 24 september 2008 om ändring av rådets direktiv 76/756/EEG för anpassning till den tekniska utvecklingen när det gäller montering av belysnings- och ljussignalanordningar på motorfordon och släpvagnar till dessa fordon, EUT (2008) L 257/14–15, Kommissionens direktiv 2008/87/EG av den 22 september 2008 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/87/EG om tekniska föreskrifter för fartyg i inlandssjöfart, EUT (2008) L 255/5–27 och Kommissionens direktiv 2008/83/EG av den 13 augusti 2008 om ändring av direktiv 2003/91/EG om tillämpningsföreskrifter för artikel 7 i rådets direktiv 2002/55/EG vad gäller vilka egenskaper som minst ska ingå i undersökningar samt minimikraven för utförandet av undersökningar av vissa sorter av arter av köksväxter, EUT (2008) L 219/55–57.

⁸ Angående Europaparlamentets systematiska krav att tillämpa det minst ingripande kommittéförfarandet se Bergström, C-F., *Comitology – Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford University Press, (2005), s. 192 ff.

⁹ 87/373/EEG: Rådets beslut av den 13 juli 1987 om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter, EGT (1987) L 197/33–35.

matiskt att ett mindre ingripande kommittéförfarande skulle tillämpas.

Att Europaparlamentet inte hade någon roll rörande kommittologin i beslutet från 1987 var en av anledningarna till att ett nytt kommittologibeslut antogs den 18 juli 1999.¹⁰ Som nämnts fanns det ursprungligen tre olika typer av kommittéförfaranden i beslutet från 1999: det *rådgivande* förfarandet, *förvaltningsförfarandet* och det *föreskrivande* förfarandet.¹¹ Det som skiljer de tre förfarandena åt är i vilken omfattning kommitténs yttrande är bindande för kommissionen. Enligt det minst ingripande förfarandet, det rådgivande förfarandet, ska kommissionen ta största hänsyn till kommitténs yttrande samt underrätta kommittén, efter det att beslut har fattats, på vilket sätt dess yttrande har beaktats. Enligt förvaltningsförfarandet ska kommissionen omedelbart anta den genomförandelagstiftning kommissionen anser lämplig; om kommittén dock avger ett negativt yttrande ska kommissionen genast överlämna frågan till rådet, som då har möjlighet att ersätta kommissionens lagstiftning med en annan. Enligt det föreskrivande förfarandet, som är det mest ingripande, får kommissionen endast anta genomförandelagstiftningen om den stöds av ett positivt yttrande från kommittén. Om så inte är fallet ska kommissionen överlämna förslaget till rådet för beslut samt informera parlamentet.¹²

Totalt sett finns det omkring 300 kommittologikommittéer inom unionen. År 2008 tillämpades det föreskrivande förfarandet i 29%, det förvaltande förfarandet i 68% och det rådgivande i 3% av fallen då kommissionen antog lagstiftning.¹³

I beslutet från 1999 infördes det en särskild artikel som till viss del tog hänsyn till Europaparlamentets krav rörande kommittologin. Europaparlamentet fick, enligt beslutet, en rätt att, inom medbeslutandeförfarandets tillämpningsområde, anta en resolution om Europaparlamentet ansåg att en föreslagen rättsakt överskred de genomförandebefogenheter som lagts fast i den grundläggande rättsakten och kommissionen skulle då om-

pröva förslaget.¹⁴ Europaparlamentets mål var dock att likställas med rådet inom medbeslutandeförfarandets tillämpningsområde gällande kontrollen vilket inte var fallet i beslutet från 1999.

Även kommissionen ansåg att Europaparlamentet borde likställas med rådet i detta hänseende. Kommissionen ansåg att det var nödvändigt att reformera den rättsliga grunden för kommittologin, nämligen artikel 202 i EG-fördraget. En ändring av fördragen är dock en tidskrävande process och i avvaktan på detta presenterade kommissionen ett förslag till ändring av kommittologibeslutet den 11 december 2002.¹⁵ Syftet med ändringsförslaget var, enligt kommissionen, att ge Europaparlamentet samma övervakande befogenheter av innehållet i genomförandelagstiftningen som rådet inom medbeslutandeförfarandets område. Enligt det föreskrivande förfarandet har Europaparlamentet endast en möjlighet till legalitetskontroll av genomförandelagstiftningen eftersom kommissionen inte behöver ta hänsyn till Europaparlamentets resolutioner medan rådet har möjlighet att stoppa genomförandelagstiftning på materiella grunder. Om rådet motsätter sig ett förslag till genomförandelagstiftning ska kommissionen ompröva förslaget och sedan förelägga rådet ett ändrat förslag, åter lägga fram förslaget eller presentera ett lagstiftningsförslag på grundval av fördraget. Denna obalans mellan de två lagstiftande institutionerna ansåg kommissionen utgjorde det största problemet med det förfarandet.

I februari 2002 inleddes arbetet med att förbereda den då förestående regeringskonferensen genom det inledande mötet i Framtidskonventet. Resultatet av konventets arbete var ett utkast till konstitutionellt fördrag som sedan låg till grund för regeringskonferensen 2003/2004. Den 29 oktober 2004 undertecknades Fördrag om en konstitution för Europa av stats- och regeringscheferna i Rom. Under arbetet med det konstitutionella fördraget pausades förhandlingarna om ett nytt kommittologibeslut eftersom det nya fördraget hade inneburit att den

¹⁰ 1999/468/EG: Rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter, EGT (1999) L 184/23 – 26.

¹¹ Enligt det tidigare kommittologibeslutet fanns det sammanlagt fem kommittéförfaranden. Det föreskrivande och det förvaltande förfarandet var då uppdelat på två varianter, typ II a och b och typ III a och b.

¹² Se artikel 3, 4 och 5 i rådets beslut 1999/468/EG.

¹³ Se Lundgren, A., *Statistik 2008*, Sieps, www.sieps.se.

¹⁴ Se artikel 8 rådets beslut 1999/468/EG.

¹⁵ KOM (2002) 719 slutlig, Förslag till rådsbeslut för att ändra rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.

rättsliga grunden för kommittologin hade ändrats.¹⁶ När det dock stod klart att det konstitutionella fördragets framtid var långt ifrån säker efter att det blivit nej i de båda folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna under våren 2005 - och därmed att en ändring av artikel 202 inte skulle kunna träda ikraft inom en översiktlig tid - tog rådet upp kommissionens förslag om ett ändrat kommittologibeslut till förhandling. Resultatet av detta blev att ett nytt kommittéförfarande infördes, *det föreskrivande förfarandet med kontroll*.

Reformen 2006

Det nya förfarandet innebar, i korthet, att Europaparlamentet, inom medbeslutandeförfarandets tillämpningsområde, fick möjlighet att stoppa delegerad lagstiftning även om både kommissionen, kommittén och rådet ansåg att åtgärden kunde antas. Enligt förfarandet lägger kommissionen fram ett förslag till åtgärder för kommittén som avger ett yttrande. Om kommitténs yttrande är förenligt med förslaget ska kommissionen lägga fram förslaget för Europaparlamentet och rådet som oberoende av varandra kan motsätta sig förslaget vilket får till följd att kommissionen antingen ska lägga fram ett ändrat förslag inför kommittén eller ett lagstiftningsförslag på grundval av fördraget. Om varken Europaparlamentet eller rådet motsätter sig förslaget kan åtgärderna antas av kommissionen. Om kommittén avger ett yttrande som inte är förenligt med kommissionens förslag eller inget yttrande alls avges ska kommissionen lägga fram förslaget till rådet samt överlämna det till Europaparlamentet. Om rådet i detta fall motsätter sig förslaget ska kommissionen antingen lägga fram ett ändrat förslag till rådet eller ett lagstiftningsförslag. Om rådet dock har för avsikt att anta åtgärden eller inte fattar något beslut ska förslaget läggas fram till Europaparlamentet. Europaparlamentet kan i detta fall motsätta sig förslaget vilket innebär att kommissionen måste lägga fram ett ändrat förslag eller ett lagstiftningsförslag. Om Europaparlamentet inte motsätter sig förslaget ska dock åtgärderna antas av rådet eller i förekommande fall av kommissionen.

Det föreskrivande förfarandet med kontroll tillämpas för åtgärder med allmän räckvidd vilka är avsedda att ändra eller komplettera de bestämmelser som *inte* utgör del av de viktigaste grunddragen i en rättsakt och som antagits i enlighet med medbeslutandeförfarandet. De viktigaste grunddragen i en rättsakt får endast ändras av lagstiftaren på grundval av fördraget.

Sedan 2006 har således Europaparlamentet varit i stort sett likställt med rådet gällande kontrollen av delegerad lagstiftning inom medbeslutandeförfarandets tillämpningsområde för åtgärder med allmän räckvidd. Som nämnts ovan var detta dock enbart avsett som en temporär lösning i avvaktan på att en ändring av artikel 202 kunde komma till stånd genom en fördragsreform. Den långsiktiga lösningen som både Europaparlamentet och kommissionen efterfrågat gällande kommittologin kom slutligen till stånd genom Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009.

Kommittologin efter Lissabonfördraget

I det nya fördraget har den rättsliga grunden för delegering till kommissionen och kommittologin ersatts av två nya artiklar: artikel 290 och artikel 291 FEUF. Tanken är att det ska gå att skilja på när kommissionen antar delegerade akter och när kommissionen får i uppgift att anta genomförandeakter. Artikel 290 FEUF rör delegerade akter och ersätter det senast införda kommittologiförfarandet (föreskrivande förfarande med kontroll) som infördes 2006. Inom detta område är tanken att kommittologin inte ska tillämpas utan kontrollen ska ske i efterhand av lagstiftaren. Kommittologin kommer däremot att finnas kvar inom de områden som täcks av artikel 291 FEUF och som rör genomförande. Utgångspunkten är att det är medlemsstaterna som genomför den beslutade politiken i unionen. I vissa fall kan det dock krävas enhetliga genomförandebestämmelser i hela unionen och kommissionen kan i dessa fall få kompetens att anta dessa och det är då som artikel 291 FEUF blir tillämplig.

¹⁶ Se vidare t.ex. kommissionens förslag i vitboken, KOM (2001) 428 slutlig, Styrelsereformerna i EU, Vitbok, Europeiska gemenskapens kommission, Bryssel den 25 juli 2001, meddelande från kommissionen om bättre lagstiftning, KOM (2002) 275 slutlig och kommissionens bidrag till konventet Meddelande från kommissionen överlämnat av Michel Barnier och António Vitorino, ledamöter av konventet: "För Europeiska unionen fred, frihet, solidaritet - meddelande från kommissionen om den institutionella strukturen" CONV 448/02.

Artikel 291 lyder:

1. Medlemsstaterna ska vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande rättsakter.
2. Om enhetliga villkor för genomförande av unionens rättsligt bindande akter krävs, ska kommissionen eller, i särskilda vederbörligen motiverade fall och i de fall som anges i artiklarna 24 och 26 i fördraget om Europeiska unionen, rådet tilldelas genomförandebefogenheter genom dessa akter.
3. Vid tillämpning av punkt 2 ska Europaparlamentet och rådet, genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, i förväg fastställa allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter.
4. Ordet "genomförande" ska införas i rubriken till genomförandakterna.

Det rör sig således om medlemsstaternas kontroll och inte om lagstiftarens kontroll vilket är konsekvent med tanke på utgångspunkten om att det är medlemsstaterna som ska genomföra politiken. Rådet och Europaparlamentet ska fastställa reglerna för hur denna kontroll ska se ut men har därefter, som utgångspunkt, inget mer att säga till om gällande genomförandebestämmelserna. Redan genom detta faktum går det att konstatera att Europaparlamentets ställning stärkts avsevärt jämfört med artikel 202 i EG-fördraget enligt vilken rådet ensamt skulle anta de närmare bestämmelserna för kontroll.

Som nämndes inledningsvis presenterade kommissionen sitt förslag till ny kommittéförfarandeförordning den 9 mars 2010. Enligt förslaget ska de nuvarande tre kommittologiförfarandena slås ihop till två stycken: det *rådgivande* förfarandet och det *granskande* förfarandet. Det rådgivande förfarandet ska fungera på i stort sett samma sätt som det nuvarande rådgivande förfarandet fungerar. Kommittén ges möjlighet att yttra sig över förslaget men det är kommissionen som beslutar om förslaget ska antas. Kommissionen ska ta "största hänsyn till slutsatserna av diskussionerna i kommittén och till det avgivna yttrandet."

Det granskande förfarandet är en sammanslagning av det förvaltande och det föreskrivande förfarandet.

Kommittén röstar med kvalificerad majoritet. Om kommittén avger ett positivt yttrande ska kommissionen anta åtgärden, om kommittén inte avger något yttrande *får* kommissionen anta åtgärden eller presentera en ändrad version. Om kommittén avger ett negativt yttrande får kommissionen som huvudregel inte anta åtgärden. Kommissionen kan då välja att åter lägga fram samma eller ett ändrat förslag inför kommittén. Den stora skillnaden mot det nuvarande systemet är att lagstiftaren inte har någon möjlighet att stoppa kommissionens förslag eller att själv ta upp frågan utan den stannar helt hos kommissionen och kommittén. Kommissionen har vidare föreslagit att kriterierna för att välja vilken typ av förfarande som ska tillämpas ska vara bindande. Enligt dessa kriterier ska granskningsförfarandet exempelvis tillämpas vid genomförandeåtgärder med allmän räckvidd samt med anknytning till den gemensamma jordbrukspolitiken och fiskeripolitiken. Om inte granskningsförfarandet ska tillämpas ska det rådgivande förfarandet tillämpas. Det finns redan i det nuvarande kommittologibeslutet riktlinjer för val av kommittéförfarande men dessa är icke bindande.

Den 20 maj 2010 presenterade Europaparlamentet ett förslag till betänkande om kommissionens förslag. Enligt detta betänkande är det framförallt fyra frågor som bör ändras i kommissionens förslag. För det första att anpassningen av regelverket ska ske rättsakt för rättsakt och att den föreslagna automatiska anpassningen enbart är en övergångslösning. För det andra att kommissionen översänder alla dokument till Europaparlamentet och rådet samtidigt som dessa dokument sänds till den aktuella kommittén. Detta är nödvändigt för att möjliggöra för lagstiftarna att reagera om det skulle visa sig att något förslag från kommissionen överskrider de genomförandebefogenheter som anges i den grundläggande rättsakten. Kommissionen bör vidare, i sådana fall, ha en skyldighet att informera lagstiftarna om vilka åtgärder som då kommer att vidtas samt skälen för dessa åtgärder. För det tredje klargörs i vilken mån valet mellan det rådgivande och det granskande förfarandet ska styras av bindande kriterier. Enligt ändringsförslaget ska granskningsförfarandet endast kunna tillämpas om dessa kriterier är uppfyllda. Slutligen föreslås att kommissionen måste få ett positivt yttrande från kommittén för att kunna anta en åtgärd inom ra-

men för granskningsförfarandet.¹⁷ Under hösten pågår diskussioner om förslaget både inom och mellan institutionerna och det är för närvarande oklart när, och i vilken form, som kommissionens förslag till ny kommittologiförfarandeförordning kommer att träda ikraft.

Sammanfattning och slutsats

Kommittologisystemet har växt fram inom unionen från 1960-talet som ett till största delen praktiskt system för att effektivisera lagstiftningsprocessen. Formerna för, samt omfattningen av, delegeringen bestäms alltid av lagstiftarna i den grundläggande rättsakten. Genom kommittologikommittéerna har medlemsstaterna i institutionen rådet haft möjlighet att genom sina nationella representanter i kommittéerna kunna hålla ett öga på vad som händer efter delegeringen. Denna kontrollmöjlighet har effektiviserat lagstiftningsprocessen på två sätt, dels genom att medlemsstaterna i rådet har kunnat delegera frågor till kommissionen och därmed inte behövt fastna i processen, dels genom att kommissionen har haft möjlighet att uppdatera och anpassa lagstiftningen efter ibland snabbt förändrade behov vilket även det har gynnat effektiviteten i lagstiftningsprocessen. Problemen gällande kommittologin har framförallt rört Europaparlamentets delaktighet. Det var inte förrän 2006 som Europaparlamentet fick en roll motsvarande rådets gällande kontroll över den delegerade lagstiftningen som antas inom medbeslutandeförfarandets tillämpningsområde. Detta var dock endast avsett att vara en temporär lösning i avvaktan på att ett nytt fördrag trädde ikraft vilket skedde genom Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009.

Genom Lissabonfördraget har den rättsliga grunden för delegering till kommissionen delats upp i två nya fördragsartiklar, en för delegerade akter och en för genomförandekter. Det är enbart i det senare fallet som det är tänkt att kommittologin ska tillämpas. I konsekvens med utgångspunkten att ansvaret för genomförandet av unionens politik ligger hos medlemsstaterna är det också enbart medlemsstaterna som i den nya fördragsartikeln givits en roll vid kontrollen av kommissionens genomförandelagstiftning. Rådet och Europaparlamentet ska enbart anta den grundläggande rättsakt som ska reglera hur denna kontroll ska utövas. Enligt kommissionens förslag till ny kommittologiförordning

kommer kommittéförfarandena minskas från dagens fyra till två stycken; *det rådgivande förfarandet* som i stort sett kommer att motsvara dagens system och *det granskande förfarandet* som kommer att vara en blandning av det förvaltande och föreskrivande förfarandet i dagens system. Kommissionen vill även införa bindande regler för valet av kommittéförfarande.

Att ha bindande kriterier för valet av kommittéförfarande kan vara problematiskt. Risken är att de antingen blir alltför allmänt hållna eller alltför specifika. Eftersom lagstiftarna inte har möjlighet att på samma sätt som nu kontrollera genomförandelagstiftningen kan det finnas en poäng med att de fortfarande har ett fritt val gällande vilket förfarande som ska tillämpas. Mot bakgrund av tidigare erfarenheter gällande Europaparlamentets och rådets vilja att delegera finns det eventuellt en risk att, i de fall då lagstiftarna enbart är villiga att delegera om ett restriktivt förfarande tillämpas, väljer att inte delegera om denna möjlighet inte finns.

Den andra frågan, att inte ge någon roll till lagstiftarna vid kontrollen, är konsekvent med tanke på fördragsartikelns tillämpningsområde. I det ändringsförslag som presenterats av Europaparlamentet har dock lagstiftarna getts en möjlighet att protestera mot ett förslag vilket, mot bakgrund, av kommittologins syfte och historia, torde vara en mer hållbar lösning för att undvika detaljreglering i ramlagstiftningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de senaste årens reformer av kommittologisystemet lett till färre och färre kommittéförfaranden samtidigt som Europaparlamentet har givits mer och mer inflytande. Även den senaste reformen till följd av Lissabonfördragets ikraftträdande har gått i denna riktning genom utformningen av artikel 290 och 291 FEUF. Europaparlamentets inflytande över utformningen av kontrollmekanismen över genomförandebestämmelser har stärkts. Även kommissionen har vunnit på reformen i den tappning som förslaget till kommittologiförordning nu ser ut. Rådet däremot har fått en svagare ställning då rätten att stoppa genomförandelagstiftning inte längre ser ut att finnas kvar inom tillämpningsområdet för artikel 291. Det återstår dock att se i vilken mån kommissionens förslag, i denna del, kommer att överleva behandlingen i Europaparlamentet och rådet.

¹⁷ Se Förslag till betänkande om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter, föredragande: József Szájer, 2010/0051, 20 maj 2010.