

EUROPEAN ECONOMIC AREA

JOINT PARLIAMENTARY

COMMITTEE

Ref. No. 1069933
4 October 2006
Brussels

WORKING DOCUMENTS

on

Soft legislation in the EEA

Mr Jens Peter BONDE (IND/DEM, DK)

Contents :

1. Document on the use of the recommendation procedure by the Commission (EN)
2. Document on the use of the recommendation procedure by the Commission in FR : L'usage de la procédure de recommandation par la Commission
3. Soft legislation in the EU and the EEA-area : Draft report to the EEA assembly for its meeting in Brussels October 10, 2006

USE OF THE RECOMMENDATION PROCEDURE BY THE COMMISSION

Recommendations and opinions (Art. 249 TEC) **do not have binding force**: in theory they can **propose**, but not **prescribe**. Formally, therefore, these instruments are **not subject** to examination by **Parliament** or by the **Council**, or to any sanction by the **Court of Justice**.

However, **although they do not have binding legal force**,

1) recommendations sometimes appear to be used as a **substitute for a directive**, the aim being to **rely on the ‘self-discipline’ of their addressees** (the Member States) to follow the instructions given.

Here are some examples:

- In the field of **electronic communications** there are recommendations which are ‘quasi binding’ in that **they state that the national regulatory authorities must take ‘the utmost account’ of them** (Recommendations of 21 January 2005, 29 March 2005, 23 July 2003, 20 March 2003 and 11 February 2003);

Where the national authorities do not follow a recommendation, they must give the Commission the reasoning for their position (Article 19 of the Framework Directive).

- In the field of the **cross-border management of copyright**. (Recommendation of 18 May 2005)

It should be pointed out, however, that the **fines imposed** on the royalty collecting agencies stem from the **Commission’s power of sanction under competition law**

(<http://www.iht.com/articles/2005/08/17/business/royalties.php>)

2) Recommendations are an **interpreting tool which the ECJ uses** to monitor the conformity of national measures taken to **implement Community law**. (E.g.: C-322/88 *Fonds des maladies professionnelles* [1989] ECR).

To date the European Commission has issued **275 recommendations** in all fields, addressed to the Member States, which they must **endeavour to comply with just as they would with instruments with binding force** (directives, regulations).

A number of recent recommendations have been texts with EEA (European Economic Area) relevance

Commission Recommendation of 17 August 2006 on the presence of deoxynivalenol, zearalenone, ochratoxin A, T-2 and HT-2 and fumonisins in **products intended for animal feeding**.

Commission Recommendation of 8 May 2006 on the promotion of **shore-side electricity for use by ships** at berth in Community ports.

Commission Recommendation of 11 April 2006 on **risk reduction measures for the substances**: Dibutylphthalate; 3,4-Dichloroaniline; Di-isodecyl phthalate; 1,2-Benzenedicarboxylic acid, di-C₉₋₁₁-branched alkyl esters, C₁₀-rich; Di-isomyristyl phthalate; 1,2-Benzenedicarboxylic acid, di-C₈₋₁₀-branched alkyl esters, C₉-rich; Ethylenediaminetetraacetate; Methyl acetate; Monochloroacetic acid; n-Pentane; Tetrasodium ethylenediaminetetraacetate (Text with EEA relevance).

Commission Recommendation of 6 February 2006 on the **reduction of the presence of dioxins, furans and PCBs** in feedingstuffs and foodstuffs [notified under document number C(2006) 235].

Commission Recommendation of 18 January 2006 concerning a coordinated Community monitoring programme for 2006 to ensure compliance with maximum levels of **pesticide residues in and on cereals and certain other products of plant origin** and national monitoring programmes for 2007 [notified under document number C(2006) 11].

Commission Recommendation of 8 December 2005 on the treatment in the **Harmonised Indices of Consumer Prices of certain issues concerning health care reforms** within the framework of Council Regulation (EC) No 2494/95 and specific implementing measures relating hereto.

Commission Recommendation of 18 May 2005 on **collective cross-border management of copyright** and related rights for legitimate online music services.

Commission Recommendation of 19 September 2005 on accounting separation and cost accounting systems under the regulatory framework for **electronic communications**.

Commission Recommendation of 29 March 2005 on the **provision of leased lines** in the European Union — Part 2 — pricing aspects of wholesale leased lines part circuits.

Commission Recommendation of 11 March 2005 on the European Charter for Researchers and on a **Code of Conduct for the Recruitment of Researchers**.

Commission Recommendation of 2 March 2005 on the coordinated inspection programme in the field of **animal nutrition** for the year 2005 in accordance with Council Directive 95/53/EC.

Commission Recommendation of 1 March 2005 concerning a coordinated Community monitoring programme for 2005 to ensure compliance with **maximum levels of pesticide residues in and on cereals** and certain other products of plant origin and national monitoring programmes for 2006.

L'USAGE DE LA PROCEDURE DE RECOMMANDATION PAR LA COMMISSION

Les recommandations et avis (art 249 TCE) sont des **actes non décisaires** : ils peuvent théoriquement exprimer une **proposition**, mais **non une prescription**. Formellement donc, ces actes ne sont **pas soumis** à l'examen du **Parlement**, ni du **Conseil**, ni à la sanction éventuelle de la **Cour de Justice**.

Cependant, **bien que sans valeur juridique contraignante**,

1) la recommandation apparaît parfois comme un **substitut à la directive**, son objectif étant de faire **confiance à "l'autodiscipline"** de ses destinataires (les Etats-membres) pour en respecter les indications.

Exemples :

- Dans le domaine des **communications électroniques**, il existe des recommandations "quasi contraignantes", dans la mesure où **il est indiqué que les autorités réglementaires nationales doivent en tenir "le plus grand compte"** (Recommandations du 21 janvier 2005, du 29 mars 2005, du 23 juillet 2003, du 20 mars 2003 et 11 février 2003) ;

En cas de non respect d'une recommandation, ces autorités administratives doivent motiver leur position à la Commission (article 19 de la directive-cadre).

- Dans le domaine de la **gestion transfrontalière des droits d'auteurs**. (Recommandation du 18 mai 2005)

Il faut toutefois attirer l'attention sur le fait que les **amendes imposées** aux sociétés de gestion des droits d'auteurs (collecting agencies) le sont dans le cadre des **pouvoirs de sanction de la Commission** au titre du **droit de la concurrence** (<http://www.iht.com/articles/2005/08/17/business/royalties.php>)

2) la recommandation est un **instrument d'interprétation pour la CJCE** pour contrôler la conformité des mesures nationales **d'exécution du droit communautaire**. (Ex : CJCE, 13 décembre 1989, Fonds national des maladies professionnelles, aff. C-322/88).

A ce jour, la Commission européenne a publié **275 recommandations** dans tous les domaines, à destination des Etats-membres, que ceux-ci doivent **s'efforcer de respecter aussi bien que les actes décisaires** (directives, règlements).

Quelques recommandations récentes présentant un intérêt pour l'Espace Economique Européen (Text with EEA relevance)

Recommandation de la Commission du 17 août 2006 concernant la présence de déoxynivalénol, de zéaralénone, d'ochratoxine A, des toxines T-2 et HT-2 et de fumonisines dans les **produits destinés à l'alimentation animale**

Recommandation de la Commission du 8 mai 2006 concernant la promotion de **l'utilisation du réseau électrique terrestre par les navires** à quai dans les ports de la Communauté

Recommandation de la Commission du 11 avril 2006 concernant des **mesures de réduction des risques pour les substances**: phtalate de dibutyle; 3,4-dichloroaniline; phtalate de di-isodécyle ; acide benzènedicarboxylique-1,2, esters de dialkyles ramifiés en C 9-11 , riches en C 10 ; phtalate de di-isobutylique ; acide benzènedicarboxylique-1,2, esters de dialkyles ramifiés en C 8-10 , riches en C 9 ; éthylènediaminetétraacétate; acétate de méthyle; acide chloracétique; n-pentane; éthylènediaminetétraacétate de tétrasodium (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)
Recommandation de la Commission du 6 février 2006 sur la **réduction de la présence de dioxines, de furannes et de PCB** dans les aliments pour animaux et les denrées alimentaires [notifiée sous le numéro C(2006) 235]

Recommandation de la Commission du 18 janvier 2006 concernant un programme communautaire coordonné de contrôle pour 2006, visant à assurer le respect des teneurs maximales en résidus de **pesticides dans et sur les céréales et certains autres produits d'origine végétale**, et les programmes de contrôle nationaux pour 2007 [notifiée sous le numéro C(2006) 11]

Recommandation de la Commission du 8 décembre 2005 sur le traitement dans les indices des **prix à la consommation harmonisés de certaines questions liées aux réformes des soins de santé** dans le cadre du règlement (CE) n o 2494/95 du Conseil et des mesures d'application spécifiques y relatives

Recommandation de la Commission du 18 mai 2005 relative à la **gestion collective transfrontière du droit d'auteur** et des droits voisins dans le domaine des services licites de musique en ligne

Recommandation de la Commission du 19 septembre 2005 concernant la séparation comptable et les systèmes de comptabilisation des coûts au titre du cadre réglementaire pour les **communications électroniques**

Recommandation de la Commission du 29 mars 2005 relative à la **fourniture de lignes louées** dans l'Union européenne — Partie 2 — Tarification de la fourniture de circuits partiels de lignes louées

Recommandation de la Commission du 11 mars 2005 concernant la charte européenne du chercheur et un **code de conduite pour le recrutement des chercheurs**

Recommandation de la Commission du 2 mars 2005 relative au programme coordonné d'inspection dans le domaine de **l'alimentation des animaux** pour l'année 2005 conformément à la directive 95/53/CE du Conseil

Recommandation de la Commission du 1er mars 2005 concernant un programme communautaire coordonné de contrôle pour 2005, visant à assurer le respect des **teneurs maximales en résidus de pesticides dans et sur les céréales** et certains autres produits d'origine végétale, et les programmes de contrôle nationaux pour 2006

Soft legislation in the EU and the EEA-area

Draft report to the EEA assembly for its meeting in Brussels October 10, 2006 by Jens-Peter Bonde MEP

The existing framework gives the EEA countries their say and representation in the Commission and Council working groups when the EU decide on directives and regulations aimed for the whole EEA area.

In 2006 EEA countries were represented in * of the 300 working groups in the Council and *of the 3000 working groups in the Commission.

There are still decisions in the EU where the European Parliament and the EEA countries are not properly informed and involved.

COMMISSION RECOMMENDATIONS

When the European Commission choose other legal instruments than the directives and regulations they can - intentionally or not - exclude the European Parliament and the EEA countries from having their say.

An actual example is the Commission Recommendation of 12 October 2005 on collective cross border management of copyright and related rights for legitimate online music services (2005/737/EC),

A recommendation is not legally binding in it self. But in parallel the Commission send letters to the existing agencies and threaten them with heavy fines. The

agencies must pay 10 % of their turnover since membership in the European Communities started. If implemented the effect will be the bankruptcy of all collecting agencies for composers' rights.

The recommendation and the Commission letters form together a new piece of legislation which has not been treated as a new law. The new de facto law also bind the EEA countries.

The European Parliament and the EEA countries were not involved in this important decision, at all.

* *The EEA assembly therefore ask the European Parliament to insist on a formal consultation when the European Commission want to establish a recommendation.*

* *When the European Parliament prefer a directive or a regulation the European Commission could be obliged to abstain from soft legislation through a recommendation or allow consultation in the form of co-decision even if the treaties should not foresee it*

* *The institutions may eventually sign a new framework agreement on recommendations and other types of soft legislation*

SECRET DECLARATIONS

When the Internal Market was established thousands of secret declarations were adopted together with the formal directives and regulations.

The formal legislation has been published. The accompanying secret declarations are still kept secret. Many of them change the interpretation and the possible effects of the published law.

The declarations are unknown for the European Parliament even in areas where the Parliament co-legislates. Many of the declarations are also unknown to the EEA countries even if they effect them in almost the same way as member states.

- *The EEA assembly therefore ask the Council to publish all secret declarations or at least to deliver them to the European Parliament and the EEA assembly*