



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.12.2002
KOM(2002) 705 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

OM NYE STYREFORMER I EU

.

.

.

RAPPORT

OM NYE STYREFORMER I EU

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	3
2.	KONKLUSIONER AF HØRINGSSVARENE	4
2.1.	Den offentlige høring	4
2.2.	De væsentligste konklusioner af den offentlige høring.....	4
2.3.	Mod en fælles forståelse af nye styreformer for EU	6
3.	GENNEMFØRELSE AF HVIDBOGEN.....	7
3.1.	Bedre inddragelse	7
3.1.1.	Første aktionspunkt: Information og kommunikation/EU's arbejdsgang skal gøres mere åben.....	7
3.1.2.	Andet aktionspunkt: inddragelse af borgerne gennem regionalt og lokalt demokrati.....	9
3.1.3.	Tredje aktionspunkt: inddragelse af civilsamfundet. Mere effektive og gennemsigtige høringer i forbindelse med i udformningen af EF's politikker	10
3.1.4.	Fjerde aktionspunkt: forbindelse til netværk.....	12
3.2.	Bedre politikker, bedre regulering og bedre resultater.....	13
3.2.1.	Bedre regulering.....	13
3.2.2.	Bedre gennemførelse	16
3.3.	EU's bidrag til global styring.....	18
3.4.	Nyt fokus for politikker og institutioner	20
4.	KONKLUSION.....	23
	BILAG I – DEN OFFENTLIGE HØRING.....	24
	BILAG II – NYTTIGE WEBSTEDER.....	34

1. INDLEDNING

Da kommissionsformand Romani Prodi i februar 2000 fremlagde Kommissionens program for Europa-Parlamentet, udpegede han *udvikling af nye styreformer i EU* som et af de fire strategiske mål for Kommissionen i dennes embedsperiode¹.

Den 25. juli 2001 vedtog Europa-Kommissionen en *hvidbog om nye styreformer i EU*, som blev lagt ud på Internettet², og som også er blevet distribueret bredt i form af en brochure. Den har været genstand for debatter, seminarer, artikler og undersøgelser.

Der blev formelt startet en høringsproces, der varede frem til den 31. marts 2002, og som gav offentligheden mulighed for at komme med høringssvar. Kommissionen meddelte i sin hvidbog, at den ved udgangen af 2002 ville aflægge rapport om de fremskridt, den har gjort, og gøre status over hvidbogshøringen. Kommissionen forventede, at denne rapport skulle danne grundlag for yderligere samarbejde mellem institutionerne om reformen af styreformerne i EU inden for rammerne af de bestående traktater. Men Kommissionen fremhævede imidlertid også, at den ville deltage aktivt i Konventets arbejde om Unionens fremtid og arbejdet i den kommende regeringskonference, som begge havde fået til opgave at arbejde med en ny traktat. Kommissionen vil i den forbindelse basere sig på sin erfaring med gennemførelsen af hvidbogen.

Udvikling af nye styreformer er på ingen måde EU-institutionernes, og da slet ikke Kommissionens, ansvar alene. Det er et ansvar, som hviler på alle niveauer af offentlige myndigheder, private virksomheder og organiserede strukturer i civilsamfundet, fordi gode styreformer – åbenhed, inddragelse, ansvarlighed, effektivitet og sammenhæng – er det, som offentligheden forventer her i starten af det 21. århundrede. Hvidbogen kan således ikke dække hvert enkelt aspekt. En anden begrænsning er Kommissionens beslutning i 2001 om kun at fremsætte de forslag, som vil kunne anvendes inden for de eksisterende institutionelle rammer, det vil med andre ord sige *under de nugældende traktater*. Det var således den eneste mulighed, der stod åben fra det tidspunkt, Det Europæiske Råd i Nice i december 2000 traf beslutning om at overlade det til en ny regeringskonference at udarbejde en ny ramme for institutionerne i 2004 under inddragelse af så mange aktører som muligt.

Imidlertid må sondringen mellem de eksisterende institutionelle rammer og en kommende revideret institutionel ramme ikke tolkes for snævert, når det drejer sig om offentlighedens kommentarer til nye styreformer i EU. Mange af de mennesker, som svarede på hvidbogen, havde da også gjort sig tanker om en kommende traktat.

Kommissionen er i gang med at fremlægge særskilte bidrag til en reform af traktaterne for Konventet, som også vil basere sig på det indhold og de processer, som hvidbogen sætter i søen. Der er således etableret en nødvendig kobling til arbejdet i Konventet og regeringskonferencen.

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Sociale og Økonomiske Udvalg og Regionsudvalget - strategiske mål 2000 – 2005, februar 2000 - KOM(2000) 154

² http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

2. KONKLUSIONER AF HØRINGSSVARENE

2.1. Den offentlige høring

Den offentlige høring om hvidbogen om nye styreformer løb over en otte måneders periode, fra 25. juli 2001 til 31. marts 2002. Oplysninger om gennemførelsen af den offentlige høring og de væsentligste indkomne svar er gengivet i bilaget.³

Reaktionen på Kommissionens offentlige hvidbogshøring har været beskeden, når der ses på antallet af høringssvar (260 bidrag), men rig hvad angår indholdet. *Modtagelsen* af hvidbogen har haft mange facetter og har ført en reel merværdi til Kommissionens efterfølgende arbejde om udvikling af politikker. Den har også tilskyndet Kommissionen til at inddrage de forskellige aktørers synspunkter i videreudviklingen af nye styreformer for EU, f.eks. udsætte eller indstille aktioner, som ikke får tilstrækkelig opbakning.

Offentligheden har over en bred kam støttet hvidbogens definition af de principper, der ligger til grund for styreformerne i EU, nemlig *åbenhed, deltagelse, ansvarlighed, effektivitet og sammenhæng*, men der har også været forslag fremme om at tilføje bl.a. principper såsom demokratisk legitimitet og nærhed.

Det er bemærkelsesværdigt, at visse EU-institutioner og flere medlemsstater ikke bidrog med høringssvar. På samme måde var der en geografisk ubalance i EU med hensyn til de forskellige bidrag, hvilket afspejler forskelle i kultur og tradition omkring offentlige høringer. Derudover afslørede de modtagne bidrag mange forskellige opfattelser af styreformerne i EU. Det vil med andre ord sige, at de spørgsmål og tiltag, der blev taget op i hvidbogen, blev set gennem de briller, hvormed respondenterne så på styreformerne i EU – bl.a. bekymringer vedrørende demokratisk legitimitet, aspekter af forfatningsmæssig eller institutionel karakter, effektivitetskriterier, og endog overvejelser om, hvad der politisk tjener egne interesser bedst.

2.2. De væsentligste konklusioner af den offentlige høring

Opbakningen har ganske vist ikke været helhjertet, men Kommissionen glæder sig alligevel over, at den offentlige høring har vist tilslutning til følgende grundprincipper for Kommissionens arbejde med reformen af styreformerne:

– **Bedre inddragelse af borgerne i udformningen og gennemførelsen af EU's politikker**

Hvidbogens forslag om "bedre inddragelse" og om høring af civilsamfundet tiltrak sig langt større opmærksomhed end noget andet emne. En bred vifte af respondenter roste hvidbogen for at tage hul på debatten om den ringe inddragelse og deltagelse af EU's borgere, og bekræfter en grundlæggende vilje til at engagere sig i høringen om og deltagelsen i udformningen af EU's politikker.

Svarene bekræfter, at større åbenhed og bedre høring er i EU's interesse både på kort og på længere sigt, ikke kun af hensyn til udarbejdelsen af bedre politikker, men også for at

³ Alle oplysninger om resultaterne af den offentlige høring, herunder en mere detaljeret analyse af sammenhængen mellem respondenter og det behandlede emne/forslag findes på Europa-Kommissionens websted om styreformer: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

gøre gennemførelsen af disse politikker mere effektiv. Effektiv gennemsigthed stiller krav til en proaktiv tilgang og kan ikke begrænses til aktindsigt alene. Inddragelse i udformningen af politikker bør omfatte såvel nationale og subnationale myndigheder som et bredt udsnit af ikke-statslige interesserede tredjeparter. Høringssvarene fra offentligheden bekræfter også behovet for en revision af Regionsudvalgets og Det Økonomiske og Sociale Udvalgs rolle i retning af en tidligere inddragelse i Kommissionens overvejelser, en bedre repræsentation af subnationale myndigheder og civilsamfundet, og en bredere proaktiv dialog med forskellige grupper, der rækker videre end specifikke høringer.

– **En bredere vifte af instrumenter, der skal tackle de udfordringer, som de nye styreformer giver anledning til**

Kommissionen finder støtte i sin tro på, at der er et behov for en bredere vifte af valgmuligheder og for mere fleksible politikværktøjer inden for rammerne af, og sideløbende med, traditionel lovgivning. De instrumenter, som Fællesskabet skal kunne benytte sig af, skal kunne bidrage til en bedre gennemførelse. Bedre politiske og reguleringsmæssige rammer danner således grundlaget for de betingelser, hvorunder lovgivningsmæssige og alternative tilgange, som f.eks. samregulering eller den åbne koordinationsmetode, kan anvendes mest hensigtsmæssigt og effektivt.

Valget af instrumenter bør ligeledes bygge på en stærkere faktuel base med forudgående konsekvensanalyser, hvori indgår en evaluering af økonomiske, miljømæssige og sociale konsekvenser, en struktureret metode til indhentning og anvendelse af ekspertrådgivning, samt høring af offentligheden og andre interessenter, alt dette under behørig hensyntagen til princippet om gennemsigthed, så der kan åbnes for større offentlig indsigt.

– **Mere fokuserede EU-institutioner med klarere ansvarsområder**

Det er Kommissionens opfattelse, at den offentlige høring viser tilslutning til behovet for en klarere, mere gennemsigtig og mere ansvarlig fordeling af kompetencer mellem EU's institutioner, således som Kommissionen slår til lyd for i hvidbogen og i Konventet. Det nødvendiggør en klarere sondring mellem lovgivende og udøvende funktioner, og en præcisering og bekræftelse af Kommissionens udøvende funktioner i forhold til medlemsstaterne.

Kommissionen stiller i den forbindelse forslag til Konventet om en tilpasning af traktaten. Sideløbende hermed er Kommissionen i afventen af eventuelle kommende traktatændringer i gang med at stille forslag til foranstaltninger til gennemførelse af disse mål og er ved at undersøge de foreliggende muligheder inden for rammerne af de bestående traktater. Navnlig foreslår Kommissionen ændringer i systemet med komitéer af medlemsstaternes repræsentanter, som skal bistå Kommissionen i udøvelsen af dens gennemførelsesbeføjelser (den såkaldte "komitologi") og en ramme for oprettelse af regulerende agenturer på fællesskabsplan.

Desuden påtænkes der - i overensstemmelse med Kommissionens centrale funktion med at sikre anvendelse og gennemførelse af fællesskabslovgivningen - indført en ny og mere effektiv metode til behandling af mulige overtrædelser af EU-retten.

2.3. Mod en fælles forståelse af styreformerne for EU

En del af høringssvarene fra offentligheden beklager, hvad der opfattes som begrænsninger i hvidbogens forståelse af begrebet "styreformer", som altovervejende fokuserer på effektiviteten af EU's beslutningsprocesser, samtidig med at spørgsmål vedrørende demokratisk legitimitet og demokratisk underskud i den europæiske integrationsproces, som anses for at være mere vigtige emner, forbigås.

Kommissionen har understreget, at dagsordenen for styreformerne i EU ikke bør være begrænset til hvidbogen eller til de problemer, som denne rejser. Tanken med hvidbogen var at bidrage til at bringe udviklingen af nye styreformer i EU videre ved at fokusere på udvalgte problemstillinger under visse antagelser. Navnlig tog hvidbogen afsæt i en stabil institutionel og traktatmæssig ramme med en styrket fællesskabsmetode i centrum. Således var mulighederne for indførelse af nye styreformer i EU gennem traktatændringer stort set henlagt til den separate konventproces, der nu er i gang, og som fører op til den regeringskonferencen i 2004. Hvidbogen fokuserede derudover ved diskussionen af Kommissionens egen rolle i forbindelse med nye styreformer for EU på at få forbedret Kommissionens rolle som igangsætter af politiske initiativer og udøvende myndighed, og mindre på dens rolle som europæisk etat og offentlig administration (som er omfattet af Kommissionens igangværende reformprogram). Denne type begrænsende antagelser i hvidbogen kan have ført til utilsigtede opfattelser af en snæver dagsorden for styreformer, stik mod Kommissionens ønske om at fastholde et bredt perspektiv på styreformerne i EU.

3. GENNEMFØRELSE AF HVIDBOGEN

Hvidbogen om nye styreformer i EU opstillede ændringsforslag inden for fire brede aktionsområder: “flere skal inddrages”, “bedre politikker, bedre regulering og bedre resultater”, “EU’s bidrag til global styring” samt “nyt fokus for politikker og institutioner”.

3.1. Bedre inddragelse

Hvidbogens forslag om større inddragelse af ikke-institutionelle aktører i politikudformningen og – i et vist omfang – gennemførelsen heraf stod helt klart i centrum af en reform af styreformerne i EU, som havde til formål at bringe Den Europæiske Union tættere på dens borgere. Hvidbogen afspejlede Kommissionens erkendelse af, at den bliver opfattet som for “langt væk” fra sine borgere, men først og fremmest udsprang hvidbogen af et reelt ønske om at puste nyt liv i de politiske overvejelser, og indeholdt således forslag om en inddragelse af borgerne gennem en række processer og aktører.

3.1.1. *Første aktionspunkt: Information og kommunikation/EU’s arbejdsgang skal gøres mere åben*

1. Hvidbogen slog til lyd for en forstærket indsats for bedre information, der skaber større åbenhed og sikrer en mere proaktiv kommunikation mellem aktørerne i den offentlige sektor i Europa (institutioner, medlemsstater osv.) og Europas borgere. Tilsvarende har Kommissionen i sin meddelelse forpligtet sig til at arbejde i et flersproget miljø. Hvidbogen stillede forslag om, at EU’s institutioner skulle fortsætte udviklingen af EUR-Lex i 2002 som samlet onlineportal på alle sprog, hvor folk kan følge politiske forslag gennem beslutningsprocessen. *Europa-Parlamentet og Rådet* skal give hurtigere adgang til oplysninger om alle trin i den fælles beslutningsprocedure, især den såkaldte endelige “forligsfase”. Endelig opfordrede hvidbogen medlemsstaterne til at fremme debatten om EU-spørgsmål.

2. Som omtalt i hvidbogen viser Kommissionens meddelelse om nye rammer for samarbejde om aktiviteter vedrørende **informations- og kommunikationspolitikken i Den Europæiske Union**⁴ institutionens ønske om at styrke bestræbelserne for at give offentligheden mere aktivt adgang til oplysninger om EU-spørgsmål, dette i tæt samarbejde med andre partnerinstitutioner. Rådet og Parlamentet har hilst dette initiativ velkomment. Kommissionen har vedtaget anden meddelelse vedrørende indholdet af og fremgangsmåden for en aktion med titlen **“En informations- og kommunikationsstrategi for Den Europæiske Union”**⁵, der er baseret på to hovedprincipper:

- EU’s evne til at udarbejde og udsende *budskaber, der er gearret mod og målrettede* efter de forskellige prioriterede informationstemaer. Denne evne vil skulle udvikles på en overordnet og sammenhængende måde og være baseret på klare målsætninger, som institutionerne har sat sig selv;
- et frivilligt og operationelt partnerskab med medlemsstaterne, der giver mulighed for at udvikle en egentlig synergi mellem medlemsstaternes strukturer og knowhow og EU’s tiltag.

⁴ KOM(2001)354

⁵ KOM(2002)350

3. En central service, **Europe Direct**⁶, som er tilgængelig både pr. telefon og via Internettet, har fortsat besvaret en lang række forespørgsler om oplysninger af generel karakter. I 2002 blev der relanceret en vejviserservice (**Citizens Signpost Service**)⁷, som giver oplysninger i forbindelse med borgernes rettigheder og problemer, der er knyttet til det indre marked. Brugere (opkaldt via et frikaldsnummer eller via Internettet) kan benytte sig af et hvilket som helst af de 11 officielle EU-sprog, og de eksperter, som er ansvarlige for at behandle eventuelle klager, skal svare inden for tre arbejdsdage. Et netværk specifikt rettet mod erhvervslivet, kaldet **Solvit**⁸, blev lagt på nettet i juli 2002 og er baseret på medlemsstaternes koordinationscentre, som siden 1997 har været ansvarlige for at tage sig af problemer, som erhvervslivet støder på i forbindelse med det indre marked. Ved at koble sig op på denne service kan industrien lægge større pres, der gives oplysninger om service, og der udvikles synergier til forbedring af servicens kvalitet. Webstederne "Dialog med borgerne" og "Dialog med erhvervslivet"⁹ giver adgang til information om udøvelsen af rettigheder i det indre marked og har således også en problemløsningsdimension.

4. Interaktiv kommunikation, som borgerne har adgang til, har gennemløbet en markant udvikling siden vedtagelsen af hvidbogen i juli 2001. Webstedet **Futurum**¹⁰, som Kommissionen er ansvarlig for, og **Konventets officielle websted** giver alle og enhver mulighed for at udtrykke deres holdninger og bidrage med forslag til debatten om EU's fremtid. Webstedet for **nye styreformer** har åbnet for en dialog før og efter vedtagelsen af hvidbogen. Dette websted, kaldet "**Kom til orde i Europa**"¹¹, som er en del af Europa-Kommissionens initiativ for en interaktiv politikudformning (IPM-initiativet), giver allerede borgere, forbrugere og erhvervslivet mulighed for at deltage aktivt i udformningen af Kommissionens politikker. Under "**Europa – anden generation**"¹², vil interaktiv kommunikation blive gængs praksis.

5. **Indsatsen for større åbenhed omkring institutionernes arbejde** er styrket væsentligt. Parlamentets og Rådets forordning¹³ om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter er trådt i kraft. Kommissionen har ligeledes ændret sin forretningsorden¹⁴. Referaterne af Kommissionens møder har siden januar 2002 været tilgængelige på Internettet. Siden juni har Kommissionens dokumenter været tilgængelige online i et offentligt register, og en borgervejviser om adgang til disse dokumenter under den nye forordnings bestemmelser er blevet generelt tilgængelig. Til gennemførelse af denne forordning har **Europa-Parlamentet** vedtaget en række interne foranstaltninger (ændringer af dets forretningsorden og pligter for tjenestemænd og øvrige ansatte i Europa-Parlamentet) og har i juni 2002 stillet sit officielle register til rådighed for offentligheden. Rådets register, som kan hentes online, indeholder henvisninger til Rådets dokumenter fra 1999 og frem. Heraf fremgår det, hvilke dokumenter offentligheden har adgang til, og hvor deres indhold i så fald kan vises direkte fra databasen eller hentes ved at bruge Rådets "dokumentadgangsservice".

⁶ http://europa.eu.int/europedirect/en/index_en.html

⁷ http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/signpost_en.htm

⁸ http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/index_en.htm

⁹ <http://europa.eu.int/citizens/> og <http://europa.eu.int/business>

¹⁰ Referencer til websteder er: <http://europa.eu.int/futurum>, <http://european-convention.eu.int>, <http://europa.eu.int/comm/gouvernance>, <http://europa.eu.int/yourvoice>

¹¹ <http://europa.eu.int/yourvoice>

¹² Meddelelse fra formanden til Kommissionen – efter aftale med næstformand Kinnock og kommissær Liikanen C(2001) 1753/2

¹³ (EF) nr. 1049/2001

¹⁴ C(2001)3714

Åbenhed omkring **Rådets lovgivningsarbejde** blev nævnt på Det Europæiske Råds møde i Barcelona i marts via en reference til en rapport fra Rådets generalsekretariat. I juni besluttede Det Europæiske Råd i Sevilla at give offentligheden større adgang til Rådets samlinger i forskellige faser af beslutningsprocessen. Listen over de pågældende retsakter fastsættes af Rådet i begyndelsen af hvert halvår, og i den afsluttende fase af proceduren skal den endelige afstemning og stemmeforklaringerne gøres tilgængelige for offentligheden.

6. EUR-Lex-portalen på Europa-serveren giver adgang til De Europæiske Fællesskabers Tidende. Her har borgerne mulighed for at søge oplysninger om EU's lovgivning på alle områder. Portalen er, siden den blev åbnet i juni 2001, blevet forbedret over mange omgange for at skabe bedre og lettere adgang og for at gøre den brugervenlig. Siden januar 2002 har alle officielle dokumenter på EUR-Lex også kunnet hentes gratis, og det gælder navnlig dokumenter offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende uanset vedtagelses- eller offentliggørelsesdato og i alle formater. Adgangen til den professionelle database *CELEX* er fortsat gebyrbaseret (som abonnement eller pr. søgning). EUR-Lex-servicen har siden april 2002 tilbudt en harmoniseret præsentation af alle sine sider og kan hentes via EUROPA-webstedet og Europa-Parlamentets og Rådets websteder. Kommissionens *PRELEX-database* giver oplysninger på alle sprog om status for lovgivningsproceduren vedrørende en særlig retsakt med tilhørende links til de beslægtede tekster samt til *OEIL*, Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige observationsorgan. Borgerne kan på denne måde få oplysninger om lovgivningsprocessen, lovgivningsforslag vedtaget af Kommissionen, pressemeddelelser, samt den endeligt vedtagne tekst. Der er også igangsat et arbejde for at integrere Rådets fælles holdninger, lovgivnings- og budgetforslag, Europa-Parlamentets initiativer og initiativer fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

3.1.2. Andet aktionspunkt: inddragelse af borgerne gennem regionalt og lokalt demokrati

1. Kommissionen bekræftede i hvidbogen, at den allerede tidligt i politikudformningsfasen havde til hensigt at etablere en mere systematisk dialog med europæiske og nationale, regionale og lokale organisationer og at indføre "målrettede trepartsaftaler" som pilotprojekter inden for visse veldefinerede områder. Det er en af måderne, hvorpå man kan forenkle lovgivnings- og gennemførelsesarbejdet og politikker med betydelige territoriale virkninger.

Kommissionen har også opfordret til, at *Regionsudvalget* skal spille en mere proaktiv rolle i forbindelse med sin overvågning af politikkerne, f.eks. ved at det udarbejder forundersøgelser, inden Kommissionen fremsætter sine forslag, og at det organiserer udveksling af bedste praksis for, hvordan lokale og regionale myndigheder inddrages i forberedelsen af EU's beslutningstagning på nationalt plan. Kommissionen har henstillet til medlemsstaterne, at de skal se nærmere på, hvordan de kan inddrage deres lokale og regionale aktører bedre i udformningen af EU's politikker, og hvordan de kan tilskynde til brug af kontraktordninger med de regionale og lokale aktører, samtidig med at medlemsstaternes konstitutionelle systemer respekteres fuldt ud.

2. Udover behovet for brede offentlige høringer erkendte Kommissionen i sin hvidbog om nye styreformer i EU også behovet for at **styrke relationerne med regionale og lokale myndigheder** gennem deres respektive nationale og europæiske organisationer. Kommissionens tjenestegrene er i den forbindelse i færd med at udarbejde et arbejdsdokument, som dels skal kortlægge foranstaltninger, som vil kunne slå bro til regionale og lokale myndigheders respektive nationale og europæiske organisationer og dels fastlægge både omfang af og vilkår for en sådan dialog.

Kommissionen vil gøre arbejdsdokumentet tilgængeligt på sit websted og fremsende det til de vigtigste interregionale og lokale organisationer til offentlig høring. Også Europa-Parlamentet, Regionsudvalget og medlemsstaterne vil blive hørt. Efter denne høringsfase vil Kommissionen så i første kvartal af 2003 kunne vedtage en meddelelse, som skal gennemføres af alle Kommissionens tjenestegrene.

3. **Regionsudvalget** viste særlig interesse for den del af hvidbogen, som beskæftiger sig med regionalt og lokalt demokrati. Hvidbogen var genstand for en henstilling fra Regionsudvalget i marts 2002, som hilste hvidbogen velkommen med særlig henvisning til de dele, som beskæftiger sig med decentralisering eller samarbejde med regionale og lokale myndigheder, og i sin henstilling pegede udvalget på de ændringer i dets arbejdsmetoder, som ville være nødvendige, hvis det skulle spille en mere proaktiv rolle i forbindelse med sin overvågning af Fællesskabets aktioner. Udvalget bad om at få tildelt beføjelser til undersøgelse af, om nærhedsprincippet bliver overholdt og få mandat til at overvåge direktivernes og forordningernes virkning på regionale og lokale myndigheder. En protokol om samarbejdet, som afspejler styringsprincipperne og som relaterer sig til procedurerne for samarbejde mellem Kommissionen og Regionsudvalget, er blevet undertegnet af de to formænd. Hensigten med denne protokol er at gøre det nemmere for Udvalget at slippe for sine rådgivningspligter og optrappe sin inddragelse i den politiske debat og samarbejde omkring information og kommunikationspolitik.

3.1.3. Tredje aktionspunkt: inddragelse af civilsamfundet. Mere effektive og gennemsigtige høringer i forbindelse med udformningen af EU's politikker

1. Hvidbogen opfordrede til generel åbenhed over for og høring af aktørerne i civilsamfundet omkring udformningen af politikker. Den påtænkte inddragelse og høring af civilsamfundet adskiller sig fra *institutionel dialog* (med Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget) og *dialog med arbejdsmarkedets parter* i medfør af EF-traktatens artikel 137 til 139.

Fagforeningernes og arbejdsgiverorganisationernes repræsentativitet spiller en særlig rolle i udformningen af arbejdsmarkedspolitikken på grund af deres repræsentativitet. På fællesskabsplan kræver EF-traktaten, at Kommissionen konsulterer arbejdsmarkedets parter om forslag på det arbejdsmarkedspolitiske område. Under visse omstændigheder kan arbejdsmarkedets parter indgå bindende aftaler, der efterfølgende gøres til fællesskabsret. Denne rolle for arbejdsmarkedets parter er allerede knæsat.

2. Som et resultat af arbejdet med forbedrede styreformer er Kommissionens forbindelser med civilsamfundet nu også formaliseret og er gjort gennemsigtige. Kommissionen har vedtaget **generelle principper og minimumsstandarder for høringer af ikke-institutionelle interesserede parter**¹⁵ om de vigtigste politiske foranstaltninger, den foreslår. Minimumsstandarderne vil finde anvendelse fra 2003. Grundtanken er den, at ved at anvende disse standarder vil det være muligt nøjagtigt at vide, hvem der skal kontakte hvem, når der udarbejdes en ny politik, og formålet er, at alle de af forslaget berørte parter kan inddrages bedre og på et mere ligeværdigt grundlag i processen. Kommissionen vil sikre, at alle de oplysninger, der er nødvendige for at reagere, vil blive bredt distribueret via adgang til internetportaler. Minimumsstandarderne regner bl.a. med en periode på mindst otte uger til at reagere, modtagelsen bekræftes, og resultaterne af den offentlige høring lægges ud på Internettet.

¹⁵ KOM(2002) 704

Et høringsdokument var genstand for offentlig høring frem til 31. juli 2002¹⁶, og i de endelige generelle principper og minimumsstandards præciseres ikke alene deres anvendelsesområde, der påvises også en klar tilknytning til Kommissionens procedurer for konsekvensanalyse. Der er også mere detaljeret gjort rede for de operationelle virkninger af de generelle kriterier og for brugen af udvælgelseskriterier for målrettet høring. Når Kommissionen kortlægger en målgruppe, bør den sikre, at de pågældende parter vil få mulighed for at give deres holdninger til kende. Kommissionen har også gjort rede for, hvorfor den ikke ønsker at udvikle juridisk bindende høringsprocedurer og har forklaret, at den ønsker at respektere skillelinjen mellem dens høringer og de formaliserede beslutningsprocesser.

3. Udvikling af **mere omfattende partnerskabsaftaler** med en række organiserede sektorer i civilsamfundet er stadig i støbeskeen i Kommissionen. Med udgangspunkt i de tilkendegivelser, den har modtaget under høringen om hvidbogen, foretrækker Kommissionen en pragmatisk tilgang for at sikre en vellykket gennemførelse af generelle standarder. Det skal erindres, at denne aktion tjente et dobbelt formål: at give Kommissionen mulighed for at høre partnersektorerne på et bredere grundlag, end det ville have været muligt under anvendelse af minimumsstandards, og på basis af disse aftaler at tilskynde organisationer i civilsamfundet til at stramme deres interne strukturer op, afgive garantier om åbenhed og repræsentativitet og vise, at de er i stand til at videreformidle information eller lede drøftelser i medlemsstaterne. Det lå især Europa-Parlamentet meget på sinde, at organisationer i civilsamfundet ikke – hverken helt eller delvist – fik tildelt rollen som politisk ansvarlige, eller at de blev valgt ved almindelige afstemninger. Der blev fra visse dele af civilsamfundet udtrykt bekymring for, at der skulle blive etableret et “de facto”-system med privilegerede organisationer.

4. **CONECCS**-databasen (Consultation, European Commission and Civil Society), som indeholder oplysninger om organisationer i civilsamfundet, som er aktive på europæisk plan, samt de rammer, som Kommissionen bruger til at høre civilsamfundet, blev fuldt operationel i juni 2002. **CONECCS** webstedet¹⁷ tilbyder offentligheden oplysninger om de non-profit organisationer i civilsamfundet, der er oprettet på europæisk plan, og oplysninger om de udvalg og andre rådgivningsorganer, som Kommissionen benytter sig af, når den hører det organiserede civilsamfund på en formel eller struktureret måde. Listen over organisationer, som blev indsamlet på et frivilligt grundlag, er kun tænkt som informationskilde og ikke som et instrument, der skal sikre enighed. Det er et dynamisk værktøj, som til stadighed undergår forbedringer, og som er blevet hilst velkommen som en del af den organiserede høringsproces om minimumsstandards for høring, forudsat at det ikke bliver et system, der skal blåstemple visse organisationer i forhold til Kommissionen.

5. Udover dette generelle værktøj findes der **online-tjenester**, som er blevet oprettet særskilt med tanke på de dele af civilsamfundet, som er mere optaget af specifikke spørgsmål (international samhandel, uddannelse og kultur osv.). Disse online-tjenester er blevet iværksat af Kommissionens tjenestegrene med ansvar for specifikke politikker.

6. **Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg** har været en varm fortaler for hvidbogen. Udvalget har i sin henstilling om hvidbogen fra marts 2002 peget på, at der eksisterer en stærk kobling mellem denne tekst og Konventet om Unionens fremtid. Udvalget fandt, at det er nødvendigt sikre, at både det horisontale og vertikale nærhedsprincip fastholdes, og at der defineres kriterier for civilsamfundets organisationers repræsentation.

¹⁶ KOM(2002) 277. Resultaterne af den offentlige høring findes på http://europe.eu.int/comm/governance/index_en.htm

¹⁷ http://europe.eu.int/comm/civil_society/coneccs

Det er Udvalgets opfattelse, at dette kunne spille afgørende ind ved definitionen og udformningen af en civil dialog, og understreger vigtigheden af, at borgerne får adgang til flere oplysninger om de væsentligste forhold vedrørende EU, og at der gøres større brug af andre instrumenter end lovgivning. Kommissionen og Udvalget undertegnede en protokol, hvori det blev fastslået, at Udvalget, i forbindelse med udviklingen af nye styreformer, var velegnet til at bygge bro mellem EU's institutioner og det organiserede civilsamfund. Protokollen indeholder ligeledes en udtrykkelig bestemmelse om, at Kommissionen skulle anmode Udvalget om "sonderende udtalelser", og at Kommissionen ville være afhængig af, at Udvalget uddyber sine relationer med det organiserede civilsamfund.

3.1.4. Fjerde aktionspunkt: forbindelse til netværk

1. Hvidbogen optegnede og analyserede på europæisk og internationalt niveau den stigende sociale og politiske betydning af ikke-hierarkisk opbyggede netværk forstået som interaktion mellem enkeltpersoner og/eller organisationer (lokalsamfund, regionale og lokale myndigheder, virksomheder, administrationer, forskningscentre osv.), hvor hver enkelt deltager er ansvarlig for en del af de ressourcer, der er nødvendige for at opnå den fælles målsætning, og hvor elektronisk kommunikation er det mest foretrukne redskab. Kommissionen påtænkte derfor at udvikle en mere systematisk og proaktiv tilgang til samarbejdet med de største netværk for at give dem mulighed for at bidrage til udformningen af beslutninger og gennemførelsen af politikker, og til en undersøgelse af hvordan man på EU-plan bedre kan styrke rammerne for grænseoverskridende samarbejde mellem regionale eller lokale aktører med henblik på at fremsætte forslag.

2. Kommissionen er kommet til den erkendelse, at økonomiske aktører i stigende grad er organiseret i netværk. Som tommelfingerregel høres horisontale organisationer i EU i alle spørgsmål, og de faglige organisationer høres om sektorspecifikke spørgsmål. De kanaler, som disse organisationer bruger for at knytte deres nationale og lokale baser sammen, er i stigende omfang elektronisk kommunikation, som giver mulighed for mere avanceret interaktiv deltagelse. Denne interaktive kommunikation fremmes gennem de værktøjer, som Kommissionen selv har stillet til rådighed.

Kommissionen har oprettet en portal om interaktiv politikudformning ***Interactive policy making (IPM)***¹⁸, der skal inspirere til spontan online feedback om information. European Consumer Centre Network (ECC-netværket), som deltager i IPM-initiativet, er et vigtigt kontaktled mellem Kommissionen og forbrugerne i EU. Dets rolle er at støtte forbrugerne i EU, så de bliver bedre i stand til at gøre brug af det indre marked og give Kommissionen vigtige oplysninger på stedet. ECC-netværket omfatter p.t. 14 EU-forbrugercentre i 12 medlemsstater og vil blive yderligere udbygget. **Euro Info Centre**-netværket, som i dag omfatter 258 relæer, som henvender sig til lokale SMV'er (hvoraf de 50 befinder sig i ansøgerlandene) opererer både vertikalt i begge retninger (Bruxelles – lokalt niveau - Bruxelles) og horisontalt mellem de berørte parter indbyrdes. Det konstante informationsudbud, navnlig om faktiske case studies, sammenholdt med gennemførelsen af lovgivningen, vil bidrage til gennemførelsen eller tilpasningen af politikker. Netværkenes egne initiativer, som f.eks. den årligt tilbagevendende "bilfri dag" samt initiativet *Netdays* i skoler har haft stadig større succes.

3. Kommissionen har vedtaget en handlingsplan til opfølgning af e-Europe 2002, kaldet **E-Europe 2005**, som sigter mod at fremme udviklingen af sikre tjenester og applikationer samt

¹⁸ http://europa.eu.int/yourvoice/index_en.htm

sikkert indhold på grundlag af en alment tilgængelig bredbåndsinfrastruktur, samtidig med at alle borgere gives mulighed for at deltage i informationssamfundet.

4. Udover at yde finansielle bidrag til Solvit og IPM har **IDA-programmet** (Interchange of Data between Administrations) for elektronisk dataudveksling mellem administrationer tilvejebragt en offentlig service, kaldet *EU-administrationernes portal*, som p.t. befinder sig i en pilotfase. For at fremme onlinetjenester, der har en grænseoverskridende dimension, blandt EU's administrationer er det hensigten med portalen, at den skal blive et one-stop-websted for al tilgængelig offentlig onlineinformation og -tjenesteydelser og således støtte EU's borgere og EU's erhvervsliv i deres aktiviteter på tværs af grænserne.

3.2. Bedre politikker, bedre regulering og bedre resultater

Der er sket væsentlige forbedringer med hensyn til hvidbogens forpligtelser i relation til *bedre politikker, bedre regulering og bedre resultater*. Kommissionen har iværksat initiativer til forbedring i alle dele af beslutningsprocessen: fra undfangelsen af en politisk idé, over valg af instrumenter, og til gennemførelse af regler og håndhævelse heraf. Kommissionen blev i forbindelse med disse initiativer støttet og inspireret af et stort forberedende arbejde udført af medlemsstaterne og de internationale organisationer, samt af den generelt positive holdning fra de interesserede parter side til hovedtrækkene i hvidbogen.

3.2.1. Bedre regulering

1. Som annonceret i hvidbogen foreslog Kommissionen i juni 2002 en overordnet **handlingsplan om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer**¹⁹, med det overordnede formål at udvikle en fælles lovgivningskultur i EU. Handlingsplanen om bedre regulering tager udgangspunkt i idéer, som er fremlagt i hvidbogen og udvikler initiativer bl.a. til bedre forberedelse af politikker ved at forbedre de eksisterende høringsprocedurer og konsekvensanalyse, ved at udvide paletten af forskellige politikinstrumenter, ved at begrænse forslag til kun at beskæftige sig med væsentlige elementer (der giver større råderum til gennemførelsen af foranstaltninger, der skal lægge sidste hånd på de tekniske detaljer), og ved at lancere et program til forenkling af fællesskabslovgivningen.

Handlingsplanen omfatter aktioner, der forelægges Europa-Parlamentet og Rådet i deres egenskab af fællesskabslovgiver, samt aktioner, som tilstræber at sikre en korrekt gennemførelse og anvendelse i medlemsstaterne. Handlingsplanen foreslår bl.a. et tættere lovgivningsmæssigt samarbejde mellem institutionerne, en årlig evaluering af kvaliteten i lovgivningen og forbedret adgang for borgerne til lovgivningen både i forberedelsesfasen og efter vedtagelsen ved at udvide adgangen til EUR-Lex, en bedre afpasset anvendelse af instrumenterne, forenkling og begrænsning af fællesskabslovgivningen, og overvågning af kvaliteten i den vedtagne lovgivning. I forhold til medlemsstaterne påtænker handlingsplanen elektronisk fremsendelse af nationale underretninger, høringer og konsekvensanalyser i medlemsstaterne, samt tættere samarbejde om transformeringen af fællesskabsretten til national ret. Kommissionen opfordrede derfor til et uomgængeligt samarbejde mellem *Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne*. Der er efterfølgende blevet indledt forhandlinger mellem institutionerne med henblik på at indgå en interinstitutionel aftale om bedre regulering²⁰.

¹⁹ KOM(2002)278

²⁰ Det europæiske Råd i Sevilla opfordrede institutionerne til at indgå en interinstitutionel aftale inden udgangen af 2002.

2. Kommissionen har for sin del taget væsentlige skridt for at forbedre sin egen forberedelse af initiativer, navnlig inden for rammerne af den offentlige høring (se ovenfor), retningslinjer for brug af skatterådgivning og rammerne for konsekvensanalyse af planlagte initiativer. Principperne bag disse initiativer bør være uløseligt knyttet til god administrativ adfærd, såvel for andre fællesskabsinstitutioner og organer som for medlemsstaterne.

3. Kommissionen fastlægger i sin meddelelse om **indhentning og anvendelse af ekspertrådgivning**²¹ centrale principper og interne retningslinjer til Kommissionens tjenestegrene vedrørende indsamling og brug af ekspertrådgivning i alle faser af Kommissionens politikplanlægning. Dette initiativ baserer sig på eksisterende bedste praksis i og uden for Kommissionen og giver overordnede rammer til fremme af en sådan bedste praksis på alle relevante områder. De foreslåede principper og retningslinjer tjener to formål:

- at sikre, at Kommissionens tjenestegrene mobiliserer og udnytter den mest hensigtsmæssige ekspertise med henblik på at etablere en sund videnbasis for bedre politikker, og
- at få fastlagt Kommissionens centrale principper for kvalitet, åbenhed og effektivitet på dette område.

Kommissionens retningslinjer vedrører indhentning og brug af ekspertise og knowhow i bred forstand, og ikke blot videnskabelig ekspertise. Retningslinjerne vil også finde anvendelse på høringer, som finder sted via ekspertgrupper nedsat af Kommissionen, men de ligger uden for traktatens eller den afledte rets formelle beslutningsprocesser. Retningslinjerne vil finde anvendelse fra 2003 og vil blive løbende evalueret, ligesom der vil finde en evaluering sted tre år efter ikrafttrædelsen. Som meddelt i hvidbogen om nye styreformer i EU vil Kommissionen undersøge, i hvilket omfang dens egne retningslinjer vil kunne danne grundlag for en fælles fremgangsmåde for alle institutioner og medlemsstater på dette område.

4. I sin meddelelse om **konsekvensanalyse**²² forpligter Kommissionen sig fra og med 2003 gradvis at gennemføre konsekvensanalyser for alle væsentlige lovgivningsmæssige og politiske initiativer, herunder konsekvensanalyse i forbindelse med lovgivning og bæredygtig udvikling (på det økonomiske, sociale og miljømæssige område). Med konsekvensanalysen vil det blive lettere at træffe afgørelse om, hvilke aktioner der bør iværksættes på fællesskabsniveau i lyset af traktaten og protokollen om anvendelse af princippet om nærhed og proportionalitet, lige som det vil bidrage til at forbedre kvaliteten og sammenhængen i Fællesskabets politikker.

Kommissionens fremgangsmåde vedrørende konsekvensanalyse er et markant skridt i retning af en ny lovgivningskultur, der samler alle eksisterende sektoranalyser af de direkte og indirekte konsekvenser af foreslåede foranstaltninger i ét fælles instrument. Der er ved at blive udarbejdet detaljerede retningslinjer for Kommissionens tjenestegrenes gennemførelse af konsekvensanalyser.

Kommissionen har foreslået, at de øvrige institutioner også gennemfører konsekvensanalyser af væsentlige ændringer af Kommissionens forslag. Dette spørgsmål er i øjeblikket ved at blive undersøgt inden for rammerne af forhandlingerne af en interinstitutionel aftale om bedre regulering. Tilsvarende har Kommissionen opfordret medlemsstaterne til at gennemføre konsekvensanalyser for at forbedre kvaliteten af nationale gennemførelsesforanstaltninger

²¹. KOM (2002) 713

²² KOM (2002) 276

navnlig med hensyn til supplerende bestemmelser til retsakter og foranstaltninger, som meddeles Kommissionen under direktiv 98/34/EF²³.

Et særligt initiativ til levering af input og feedback om konsekvenserne af lovgivningsmæssige og politiske initiativer er det europæiske testpanel for erhvervslivet. Gennem anvendelsen af instrumenter for interaktiv politikudformning (IPM-instrumenter) og med støtte fra medlemsstaterne er Kommissionen i øjeblikket ved at etablere et europæisk testpanel for erhvervslivet, der omfatter 4.000 virksomheder i alle størrelser og fra alle sektorer.

5. Handlingsplanen for bedre regulering rejste også det mere overordnede spørgsmål om **valg af egnede instrumenter til Fællesskabets aktioner**, hvor Kommissionen forbeholdt sig ret til at stille yderligere forslag i lyset af arbejdet i Konventet om Unionens fremtid²⁴.

Kommissionen pegede på, at forordninger og direktiver skulle anvendes i overensstemmelse med EF-traktatens ånd og bogstav: en forordning bør kun bruges til aktioner, hvor der er behov for ensartet anvendelse i alle medlemsstaterne; et direktiv bør følge den oprindelige i traktaten fastlagte definition og være et instrument, der fastlægger en lovramme og målsætninger, der skal opfyldes.

Kommissionen har til hensigt i videst muligt omfang at sikre, at direktiver er af generel karakter og omfatter lovgivningens målsætninger, gyldighedsperioder og væsentligste aspekter. Det vil være op til den lovgivende myndighed gennem en politisk beslutning at afgøre, hvilken form disse væsentlige aspekter skal antage, og at sikre, at den udøvende myndighed tager sig af tekniske anliggender og detaljer. En indsnævring af anvendelsen af direktiver, bl.a. med det formål at forenkle lovgivningen, skulle ikke underminere Europa-Parlamentets og Rådets lovbeføjelser; tværtimod vil de kunne koncentrere sig om de grundlæggende aspekter af lovgivningen.

6. I hvidbogen og efterfølgende i handlingsplanen for bedre regulering foreslår Kommissionen, at der gøres mere udstrakt brug af **alternativer til traditionel lovgivning** uden derved at underminere traktaternes bestemmelser eller lovgiverens beføjelser. Den minder også om, at der i EF-traktaten allerede er indeholdt bestemmelser om særlige former for samregulering, under henvisning til EF-traktatens artikel 138 og 139 i henhold til hvilke arbejdsmarkedets parter kan indgå bindende aftaler på fællesskabsplan.

Der findes flere forskellige værktøjer, som under særlige omstændigheder kan anvendes til at opnå målsætningerne i traktaten, samtidig med at lovgivningsaktiviteterne og selve lovgivningen forenkles (samregulering, selvregulering, den åbne koordinationsmetode).

Inden for rammerne af en retsakt gør *samregulering* det muligt at gennemføre de målsætninger, som lovgivningsmyndigheden har defineret gennem initiativer truffet af aktive og anerkendte aktører på det pågældende område. Kommissionen er fortsat overbevist om, at samregulering er en mulighed for at fokusere lovgivningsarbejdet på væsentlige elementer og for at forenkle og forbedre gennemførelsen – begrænset af de kriterier, som er fastlagt i en kommende interinstitutionel aftale om bedre regulering. *Selvregulering* derimod vedrører en lang række former for praksis, fælles regler, adfærdskodekser og frivillige aftaler, inden for hvilke økonomiske beslutningstagere, sociale aktører, NGO'er og organiserede grupper har

²³ Direktiv 98/34/EF fastlægger en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter.

²⁴ KOM (2002) 275

etableret et frivilligt fælles grundlag for regulering og strukturering af deres aktiviteter. Modsat samregulering involverer selvregulering ikke nogen retsakt. Kommissionen har foreslået kriterier og vilkår for brugen af disse og lignende alternative instrumenter til forfølgelse af målsætningerne i traktaterne, og disse er i øjeblikket ved at blive forhandlet inden for rammerne af en interinstitutionel aftale. Kommissionen har i hvidbogen foreslået retningslinjer for anvendelsen af den åbne koordinationsmetode, og forventer i sin Årlige Politikstrategi for 2003, at der gennemføres en strategisk evaluering af, hvordan metoden fungerer på de områder, hvor den oprindeligt blev gennemført.

7. Kommissionen har foreslået, at der med støtte fra Rådet og Europa-Parlamentet gøres en stor indsats for at **forenkle den væsentligste del af EU-retten og nedbringe dens omfang**. Kommissionen foreslår, at institutionerne i fællesskab definerer et *program til forenkling af fællesskabslovgivningen*. Kommissionen vil kortlægge de prioriterede sektorer, hvor der er behov for en forenkling, og underrette den lovgivende myndighed herom. Europa-Parlamentet og Rådet, der som lovgivende myndighed skal vedtage forslagene til forenklede retsakter, bør tilpasse deres arbejdsmetoder med det formål at sikre en hurtigere og mere effektiv procedure til forenkling af EU-retten. Kommissionen finder, at det er væsentligt, at en interinstitutionel aftale om bedre regulering kommer til at omfatte dette aspekt, og også inddrager og lægger det igangværende arbejde om det af Kommissionen i november 2001²⁵ iværksatte kodificeringsprogram til grund, samt arbejdet om omarbejdning af retsakter²⁶.

3.2.2. Bedre gennemførelse

1. Med udgangspunkt i hvidbogens beskrivelse af *bedre regulering og nyt fokus for politikker og institutioner* samt Kommissionens initiativer om bedre inddragelse og bedre politikker, har Kommissionen ligeledes vedtaget flere vigtige forslag, der skal forbedre gennemførelsen af Fællesskabets aktioner.

2. EF-traktatens artikel 202 danner et væsentligt grundlag for Kommissionens udøvende rolle. Anvendelsen her, som den udspringer af den relevante sekundære lovgivning om **fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af gennemførelsesbeføjelser** (den såkaldte "komitologi"²⁷), er derfor af afgørende betydning i bestræbelserne på et nyt fokus for institutionerne, og for at opnå de ønskede forbedringer med hensyn til Fællesskabets legitimitet, effektivitet og troværdighed.

Kommissionen argumenterer i hvidbogen, at målet med nyt fokus for institutionerne samt effektivitetsmålene kunne begrunde en fornyet gennemgang, og eventuelt afskaffelse af eksisterende forvaltnings- og forskriftsprocedurer. Dette burde kombineres med en justering af balancen mellem institutionernes ansvar, hvor hovedansvaret for gennemførelsen af lovgivningen påhviler Kommissionen, og en styrkelse af de to dele af Fællesskabets lovgivende myndighed (Parlamentet og Rådet) og deres mulighed for at kontrollere Kommissionens udøvelse af sine gennemførelsesbeføjelser, i det mindste på områder, der er omfattet af fælles beslutningstagen (EF-traktatens artikel 251).

I forlængelse af disse retningslinjer og under fastholdelse af adgangen til den uundværlige ekspertise hos medlemsstaternes repræsentanter foreslår Kommissionen en ændring af Rådets

²⁵ KOM (2001) 645

²⁶ Interinstitutionel aftale af 28.11.2001 om en mere systematisk omarbejdning af retsakter. Offentliggjort i EFT C 77 af 28.03.2002 (s. 1-3)

²⁷ Rådets afgørelse 1999/468/EF.

afgørelse 1999/468/EF²⁸. Navnlige foreslår den, at den eksisterende *forskriftsprocedure*, med hensyn til gennemførelsesforanstaltninger under den fælles beslutningstagen, revideres ved at indføre to skarpt adskilte faser. I den indledende *udøvende fase* fremlægger Kommissionen initiativforslag for et udvalg bestående af medlemsstaternes repræsentanter. Hvis udvalget inden for en af Kommissionen nærmere fastsat tidsfrist udtrykker modvilje mod initiativudkast, vil Kommissionen få en yderligere frist til at finde en løsning. Kommissionens initiativudkast vil derefter, i den anden *kontrolfase*, blive fremsendt til Europa-Parlamentet og Rådet. Hver af disse institutioner kan inden for en given frist give udtryk for deres modstand mod Kommissionens udkast til gennemførelsesforanstaltning, i hvilket tilfælde Kommissionen enten kan fremsende et lovgivningsforslag eller fortsætte med at vedtage gennemførelsesforanstaltningen, eventuelt således som den er ændret i lyset af Parlamentets og Rådets holdninger. Denne procedure suppleres af en hasteprocedure, som tillader, at gennemførelsesforanstaltninger træder i kraft, inden den lovgivende myndigheds kontrol finder sted. Denne ændring i ”komitologi”-procedurerne vil være af foreløbig karakter og vil kun gælde, så længe et nyt system med delegation af gennemførelsesbeføjelser baseret på en revision af traktaterne ikke er på plads (jf. punkt 3.4).

3. Ifølge hvidbogen vil regulerende agenturer inden for klart definerede ansvarsområder kunne bidrage til at forbedre anvendelsen og håndhævelsen af reglerne i EF. Hvidbogen ser en stadig vigtigere rolle for de regulerende agenturer og foreslog opfyldelsen af visse betingelser for sådanne agenturer og meddelte, at Kommissionen ville fremlægge forslag om detaljerede rammer for oprettelse, drift og tilsyn med kommende regulerende agenturer.

Med dette for øje har Kommissionen forelagt en meddelelse om **overordnede kriterier for oprettelsen af regulerende agenturer**²⁹, der skal lette oprettelsen af sådanne agenturer, samtidig med at den udøvende funktions enhed og integritet på fællesskabsplan sikres. De detaljerede overordnede rammer fastlægger kriterier for oprettelse af regulerende agenturer (regler for oprettelse, juridisk status, beliggenhed), deres funktion (ansvarsområde, styrende organer, direktørens status, appelmuligheder, administrative og budgetmæssige procedurer), og Fællesskabets mekanismer for (administrativ, politisk, finansiel og juridisk) kontrol med sådanne agenturer. Kommissionen har opfordret Parlamentet og Rådet til at opstille formelle rammer for oprettelsen af regulerende agenturer baseret på de principper, der er fastlagt i dens meddelelse.

4. Hvidbogen introducerede tanken om målrettede trepartskontrakter som en mulighed for at gøre lovgivning og dens gennemførelse samt programmer med betydelige territoriale virkninger mere fleksible. Under den offentlige høring var der mange territoriale enheder (regioner eller kommuner), som udtrykte interesse i at deltage i indgåelsen af aftaler, så snart Kommissionen havde præciseret deres målsætninger, art og omfang. Dette førte frem til Kommissionens meddelelse om **en ramme for målrettede trepartskontrakter mellem Det Europæiske Fællesskab, medlemsstaterne og territoriale myndigheder**³⁰. Denne meddelelse sonderer mellem målrettede *trepartskontrakter* (indgået under direkte anvendelse af den grundlæggende fællesskabsret) og målrettede *trepartsaftaler* (indgået uden for EU-lovgivningens rammer mellem Det Europæiske Fællesskab, repræsenteret ved Kommissionen, en medlemsstat og territoriale myndigheder), og beskriver deres målsætninger og omfang. For så vidt angår gennemførelsesprocedurerne, foreslår meddelelsen en *klausul*, som tillader, at en trepartskontrakt optages i et forslag til forordning, direktiv eller beslutning sammen med de

²⁸ KOM (2002) 568.719

²⁹ KOM (2002) 141.718

³⁰ KOM (2002) 568

væsentlige elementer i en *model* trepartskontrakt eller -aftale. Kommissionen påtænker i første omgang – som pilotprojekter – at lancere målrettede treparts*aftaler*³¹ Først efter en evaluering af disse pilotprojekter vil Kommissionen overveje at foreslå målrettede treparts*kontrakter*.

Meddelelsen gentager også, at medlemsstaternes regeringer udpeger den kompetente regionale eller lokale myndighed, og at målrettede trepartskontrakter eller -aftaler ikke kan forvride de lige vilkår, som det indre marked er baseret på.

5. Klager og overtrædelser: Processen, som blev indledt med hvidbogen om nye styreformer i EU, med at indsamle input om anvendelsen af EU-lovgivningen var baseret på et ønske om at forbedre kvaliteten af fællesskabslovgivningen og gennemførelsen heraf.

Det første aspekt er omfattet af Kommissionens handlingsplan for bedre regulering. Det andet vedrører gennemførelsen primært gennem overtrædelsesprocedurer og aktioner i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelser, og det rejser to principspørgsmål:

- I hvilket omfang lever aktioner til gennemførelse af fællesskabslovgivningen gennem overtrædelsesprocedurer op til kravene om effektivitet (resultat af gode styreformer)?
- Hvordan kan denne effektivitet forbedres? Skal Kommissionen fremskynde sit initiativ? Kan udøvelsen af Kommissionens skønsmålinger med hensyn til indledning af procedurer gøres mere effektiv?

Med hensyn til Kommissionens prioriteter vil der i dens meddelelse³² om behandling af mulige overtrædelser blive skabt en ny og mere effektiv fremgangsmåde for undersøgelse af mulige overtrædelser af fællesskabsretten. Heri præciseres det, på hvilke områder Kommissionen vil iværksætte overtrædelsesprocedurer, og hvor der kan tænkes gennemført alternative metoder i forbindelse med overtrædelser af EF-retten. Meddelelsen indeholder ligeledes bestemmelser om en væsentlig styrkelse af Kommissionens forebyggende tilgang og om et større administrativt samarbejde med medlemsstaterne, samt et forslag om at garantere klagemulighed på medlemsstatsniveau.

I erkendelse af den vitale rolle, som klageadgangen spiller i opdagelsen af overtrædelser af fællesskabsretten, vedtog Kommissionen en meddelelse³³ om forbindelserne med klager i sager om overtrædelse af fællesskabsretten. Denne guide kodificerer i forlængelse af den europæiske ombudsmands observationer de forskellige administrative trin i Kommissionens undersøgelse af en klage og indeholder bestemmelser om, at klager skal underrettes om resultatet af Kommissionens undersøgelse.

6. Kommissionen meddelte i hvidbogen om nye styreformer i EU og med udgangspunkt i erfaringerne fra ansøgerlandene, at den ville foreslå **parvis samarbejde (twinning) mellem de nationale myndigheder** for at fremme udveksling af bedste praksis for gennemførelsesforanstaltninger inden for bestemte sektorer på baggrund af erfaringerne med ansøgerlandene og styrke kendskabet til EF-ret blandt nationale domstole og jurister.

³¹ Kommissionen vil undersøge muligheden for at finansiere sådanne pilotprojekter vedrørende målrettede aftaler på grundlag af artikel 48, stk. 2, i den nye finansforordning, som omfatter indholdet af den interinstitutionelle aftale om budgetdisciplin fra maj 1999.

³² KOM (2002) 725

³³ KOM (2002) 141

Kommissionen påtænker at foreslå parvis samarbejde i 2003, der skal forbedre programmet for parvis samarbejde ("Twinning")³⁴, der anvendes i en overgangsperiode.

3.3. EU's bidrag til global styring

1. Hvidbogen understregede, at en *vellykket reform af styreformerne på hjemmefronten* var nødvendig for, at EU skulle kunne forbedre mulighederne for *ændringer på internationalt plan*; ændringer, som den ikke skulle være mindre forpligtet på.

2. Kommissionens aktioner på internationalt plan skal styres ud fra hensynet til en overholdelse af de rettigheder og principper, som er indeholdt i *EU's charter om grundlæggende rettigheder*, som blev offentliggjort på topmødet i Nice i december 2000. Charteret gør den altoverskyggende betydning og relevans af grundlæggende rettigheder mere synlig for EU's borgere og vil også styrke sammenhængen mellem EU's interne og eksterne initiativer. Kommissionen vedtog i 2002 meddelelser om et globalt partnerskab for bæredygtig udvikling³⁵ om svar på globaliseringens udfordringer³⁶ og om virksomhedernes sociale ansvar³⁷. EU's bestræbelser på **at fremme de principper om nye styreformer på internationalt plan**, som den fastholder på hjemmefronten, kommer tydeligt til udtryk. EU har arbejdet for en globaliseringsdagsorden, der sikrer en højere grad af inddragelse, samtidig med at den søger at sikre, at liberaliseringen af markederne finder sted inden for bredere lovgivningsmæssige rammer (WTO – Doha-mødet, november 2001). EU har bidraget til Verdenskonferencen mod racisme (Durban, august-september 2001), har arbejdet for større offentlig udviklingsstøtte og har understreget behovet for at udvide og styrke udviklingslandene og landene med økonomier i en overgangsfase i deres deltagelse i de internationale økonomiske beslutningsprocesser og ved fastsættelse af standarder (International Conference on Financing for Development, Monterrey, marts 2002), ligesom EU har gjort status over og har bekræftet sin forpligtelse til at gennemføre de interne og eksterne dimensioner af en global bæredygtig udvikling gennem en flerdimensionel tilgang. De helt overordnede målsætninger i den forbindelse er at bekæmpe fattigdom og ændre ikke-bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre (Verdenstopmødet i FN om bæredygtig udvikling – Johannesburg, august-september 2002).

EU har også truffet foranstaltninger til at sikre, at der ikke nogensinde igen ustraffet kan finde folkemord, krigsforbrydelser eller andre forbrydelser sted mod menneskeheden og giver sin fulde opbakning til Rom-statutten³⁸, som trådte i kraft i juli 2002, om oprettelse af den internationale straffedomstol (ICC). EU³⁹ bekræftede sin støtte til en hurtig oprettelse og effektiv funktion af ICC, samt sin faste vilje til at tilskynde til den størst mulige internationale opbakning hertil. Med henblik herpå tog EU initiativ til at foreslå udvikling af en bredere dialog mellem Den Europæiske Union og De Forenede Stater i dette spørgsmål. Det har også givet EU anledning til at sætte fokus på behovet for, at USA igen engagerer sig i ICC-processen. Dette er et ledende princip for medlemsstaterne, som er ved at undersøge nødvendigheden og omfanget af eventuelle arrangementer med De Forenede Stater.

³⁴ Styres med støtte fra PHARE-programmet.

³⁵ KOM(2002)82

³⁶ KOM(2002)81

³⁷ KOM (2002) 347

³⁸ Vedtaget den 17.07.1998 – FN's diplomatiske konference af befuldmægtigede ministre om oprettelsen af en international straffedomstol (139 underskrivende lande).

³⁹ Rådsmøde (almindelige anliggender og eksterne forbindelser), 30.09.2002.

³⁹ Rådsmøde (almindelige anliggender og eksterne forbindelser), 30.09.2002.

3. På det mere *indirekte* plan er Kommissionen ved at udvikle **dialogen med statslige og ikke-statslige aktører i tredjelande** om anvendelsen af nye værktøjer på globalt plan som supplement til "hård" international ret og at fremme en debat om, hvordan EU kan bidrage til en omfattende reform af multilaterale institutioner. Derved bliver grundlaget efterhånden lagt for den fremtidige udvikling af mekanismer og samarbejde om global styring. Spørgsmålet om, hvorvidt og under hvilke betingelser statslige og ikke-statslige aktører i tredjelande skal inddrages i udarbejdelsen af forslag til politikker, blev behandlet på et internationalt seminar arrangeret af Kommissionen⁴⁰. De konklusioner, der kan drages af debatten med aktører fra *tredjelande* om, i hvilket omfang deltagelse fra regeringer, erhvervsliv og civilsamfundet i tredjelande er legitim eller ønskværdig, bekræftede den holdning, der kom til udtryk i hvidbogen om nye styreformer. Det altoverskyggende argument for at inddrage synspunkter hos aktører i tredjelande i EU's overvejelserproces er, at det vil kunne føre frem til bedre beslutninger og give EU's aktioner større vægt og troværdighed. Samtidig accepterer både EU og aktørerne i tredjelande, at der går en skillelinje mellem overvejelserprocessen og beslutningsprocessen. Denne balance er f.eks. for nylig kommet til udtryk i et dokument indgået mellem Kommissionens tjenestegrene og De Forenede Staters handelsrepræsentant. Retningslinjerne for lovgivningssamarbejde og gennemsækelighed (Guidelines for Regulatory Co-operation and Transparency) giver politisk opbakning til frivilligt samarbejde mellem lovgivende myndigheder på begge sider af Atlanterhavet²⁰.

4. På baggrund af drøftelserne om alternativerne til lovgivning inden for EU's politiske beslutningstagen har Kommissionen²¹ også undersøgt **omfanget af "blød lovgivning" på internationalt plan**. De foreløbige resultater har fået Kommissionen til at vurdere, at den globale miljøpolitik er mindre sikker og mindre gennemsigtig end EU's miljøpolitik, og at der på dette område er større behov for "hård lovgivning", som sikrer den nødvendige sikkerhed og gennemsigthed. Ikke desto mindre finder Kommissionen, at "bløde" lovgivningsinstrumenter vil kunne undersøges som et nyskabende supplement til hård lovgivning, men ikke er tænkt som en erstatning herfor. Det gælder navnlig omkring virksomhedernes sociale ansvar, hvor der vil kunne videreudvikles en mulig løsningsmodel for erhvervslivet.

5. Med hensyn til spørgsmålet om, hvordan EU kan bidrage til en omfattende **reform af multilaterale institutioner** og øge samarbejdet, er Kommissionen ved at udvikle en mere omfattende og strategisk indfaldsvinkel for både Kommissionen og EU i deres relationer med FN-systemet og Bretton Woods-institutionerne. Kommissionen forsøger at konsolidere og forstærke EU's systematiske koordineringsindsats gennem hele FN-systemet. Den foreslår, at EU's repræsentation i Bretton Woods-institutionerne styrkes gradvis, og at den politiske kobling mellem FN, WTO og Bretton Woods-institutionerne understøttes. EU kan klart spille en rolle i indsatsen på at fremme samarbejdet mellem institutionerne med afsæt i nye modeller, som er gearet til at reagere på en verden i hastig forandring. Men dens rolle bør ikke være begrænset til opbygning af processer. EU søger også at rette op på utilstrækkelig inddragelse af udviklingslandene, som ofte rejser tvivl om internationale organisationers legitimitet. Med hensyn til ovennævnte problemstillinger er Kommissionen i gang med at undersøge, om der kan etableres et forum for en ikke-bureaukratisk politisk debat, hvor der kan skabes et rum for en mere fri udveksling af synspunkter, der ligger uden for en mere formel "forhandlingstradition".

⁴⁰ "Trade, Governance and Sustainable Development", Bruxelles, den 24.-25. juni 2002

²⁰ Retningslinjerne for lovgivningssamarbejde og gennemsækelighed blev til under det transatlantiske partnerskab (TEP) på basis af et samhandelsinitiativ mellem EU og USA.

²¹ "Trade, Governance and Sustainable Development" ibid.

6. For at leve op til sit ansvar som verdensmagt og bidrage til global styring **må EU i højere grad tale med én stemme**. Med hensyn til gennemgangen (i medfør af de nugældende traktater) af EU's internationale repræsentation fremlagde Kommissionen en foreløbig holdning for Konventet²², som foreslog et tættere samarbejde mellem Den Højststående Repræsentant og Kommissionen, en politisk styrkelse af delegationerne i tredjelande, samt fælles deltagelse i visse af Kommissionens og Rådets møder. Kommissionen har ligeledes foreslået en koordineret deltagelse i Europa-Parlamentets debatter eller endog fremlæggelse af fælles initiativer og dokumenter. I sit andet forslag til Konventet foreslog Kommissionen⁴⁴ en foreløbig institutionel ændring gennem oprettelsen af et embede som *Sekretær for Den Europæiske Union* som næstformand for Kommissionen med særlig status. Sekretæren for EU, der skal udpeges af Det Europæiske Råd og den kommende kommissionsformand i fællesskab, skal repræsentere Den Europæiske Union i forhold til tredjeparter i udenrigsanliggender og skal være ansvarlig for gennemførelsen af fælles beslutninger.

3.4. Nyt fokus for politikker og institutioner

1. I hvidbogen, som var baseret på hypotesen om en uændret traktat, foreslog Kommissionen at anvende sin initiativret til i højere grad at koncentrere debatter om politisk sammenhæng og identificere langsigtede målsætninger, idet man bygger på nuværende mekanismer til at håndtere strategisk planlægning og rapportering. Kommissionen fremsatte også forslag til den kommende regeringskonference om en præcisering af Kommissionens ansvar som udøvende myndighed, samtidig med at man strømliner og letter den lovgivende myndigheds kontrol med, hvordan Kommissionen udøver sine gennemførelsesbeføjelser.

2. Kommissionen har i sit forslag om opstilling af betingelser for oprettelse af **regulerende agenturer** på fællesskabsniveau tilstræbt at fremme gennemførelsen og håndhævelsen af fællesskabsreglerne, idet der lægges vægt på at sikre **den udøvende funktions enhed og integritet** på EF-niveau. Kommissionens forslag fastlægger dels klart dens eget ansvarsområde for udførelsen af den udøvende funktion og dels de regler, der skal gælde for oprettelse, funktion og kontrol af regulerende agenturer i overensstemmelse med deres offentlige mission og operationelle autonomi.

Inden for rammerne af den eksisterende traktat tilstræber Kommissionens forslag om revision af **komitologiprocedurerne** gennem en mere klar **adskillelse af de udøvende og kontrolmæssige funktioner** at **afbalancere og styrke overvågningen** af Kommissionens udøvende funktion, der forestås af **Fællesskabets lovgivende instanser** (Parlamentet og Rådet).

Lignende målsætninger ligger også til grund for Kommissionens andet forslag til Konventet⁴⁵, som foreslår ændringer i traktaten, der skal gøre det muligt at sondre tydeligere mellem institutionernes lovgivende og deres udøvende funktioner, således at det er Kommissionen, der får hovedansvaret for at gennemføre lovgivningen under lovgiverens politiske kontrol.

3. Kommissionen har vedtaget og gennemført en ny **strategisk planlægnings- og programmeringscyklus**, som allerede forudset i hvidbogen om *reformen af Kommissionen*⁴⁶. Kommissionen vedtager ved årets begyndelse den Årlige Politikstrategi ("Annual Policy Strategy", APS), som præciserer de politiske prioriteringer for det kommende år, og som

²² KOM (2002) 247.

⁴⁴ KOM (2002) 728

⁴⁵ KOM (2002) 728

⁴⁶ KOM (2000) 200

nærmere gør rede for de vigtigste initiativer, som vil bidrage til at opnå disse. Det er dernæst muligt at udarbejde budgetretningslinjer for det pågældende år. Denne strategi, som skal drøftes med Europa-Parlamentet og Rådet, skal lægges til grund for forberedelsen af det foreløbige budgetudkast og Kommissionens og andre institutioners lovarbejde og arbejdsprogram for det pågældende år.

Med det formål at strukturere og koordinere de politiske prioriteringer bedre og gøre dem kendt i offentligheden belyser den Årlige Politikstrategi for 2003⁴⁷ ved eksempler gennemførelsen af denne nye cyklus i overensstemmelse med filosofien i hvidbogen om nye styreformer. Rådet (generelle anliggender) har hilst de prioriteringer velkommen, som Kommissionen har fastlagt og den mulighed, som den Årlige Politikstrategi giver for at fortsætte dialogen om strategisk planlægning og programmering. Sådanne høringer må ganske vist ikke komme til at indskrænke Kommissionens initiativret, og derfor har Rådet opfordret Kommissionen til at tage hensyn til medlemsstaternes kommentarer, navnlig når den gennemfører sit lovgivningsarbejde og arbejdsprogram. Kommissionen har for første gang gennemført en midtvejsevaluering af den årlige politikstrategi og har i lyset af den strukturerede dialog med held inddraget Europa-Parlamentet og Rådet⁴⁸. Lovgivnings- og arbejdsprogrammet for 2003 blev vedtaget af Kommissionen i oktober 2002.

4. I sin hvidbog opfordrede Kommissionen Rådet til at forbedre koordineringen mellem de forskellige rådssammensætninger og til at styrke evnen til politisk ledelse og sammenhængen mellem EU's initiativer og *medlemsstaternes* initiativer. Ligeledes opfordrede den *Det Europæiske Råd* til at fokusere på strategiske målsætninger og *Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter* til at stimulere den offentlige debat om det fremtidige EU og dets politikker. På Det Europæiske Råds møde i Sevilla blev der vedtaget foranstaltninger for **Rådets struktur og drift**, samtidig med at behandlingen af institutionelle og horisontale anliggender og opfølgning på rådsmøderne er blevet strammet op. Antallet af rådssammensætninger er blevet nedbragt og koordineringen mellem dem således styrket, og ligeledes er Rådets muligheder for politisk inddragelse forøget. Det Europæiske Råd i Sevilla besluttede også, at **Det Europæiske Råd skulle have mere strategiske dagsordener**. På grundlag af et fælles forslag fra de berørte formandskaber udarbejdet i samråd med Kommissionen og efter henstilling fra Rådet (almindelige anliggender) vil Det Europæiske Råd vedtage et **flerårigt strategisk program** for de kommende tre år. Det første strategiske program vedtages i december 2003. Samtidig foreslog Kommissionen i sit andet forslag til Konventet, at der med den kommende forfatningstraktat skulle etableres et formelt beslutningsorgan for de medlemsstater, der er med i euro-zonen, og dette organ skulle fungere som "Rådet for den økonomiske og finansielle euro-zone."

⁴⁷ SEC (2002) 217

⁴⁸ KOM (2002) 427, Meddelelse "Status over opfølgningen til den årlige politikstrategi 2003".

4. KONKLUSION

Kommissionen har med hvidbogen fra juli 2001 om nye styreformer i EU ønsket at indlede en bred debat om og inspirere til en aktiv indsats for grundlæggende målsætninger og principper for gode styreformer i Europa.

Med nye styreformer i EU tænkes der på de principper og værktøjer, der ligger til grund for beslutningstagningen i de mange forskellige lag af aktører og beslutningstagere, der findes i Europa – lige fra Det Europæiske Fællesskab, medlemsstaterne, til regionale og lokale myndigheder og private aktører. Den sameksistens og indbyrdes forbundethed, der eksisterer på de forskellige styreniveauer, er klart en udfordring, der er helt uden sidestykke.

Kommissionen er overbevist om, at det er vigtigt at forbedre de nye styreformer i Europa og har den holdning, at de grundlæggende målsætninger og fremgangsmåder i hvidbogen skal støttes. Især er der behov for:

- bedre inddragelse af borgerne i udformningen og gennemførelsen af EU's politikker
- en bredere vifte af instrumenter, der skal tackle de udfordringer, som de nye styreformer giver anledning til
- mere fokuserede EU-institutioner med klarere ansvarsområder.

Denne rapport ridser udviklingen over de seneste 16 måneder op. Den viser, at Kommissionen allerede har udviklet og iværksat de fleste af de i hvidbogen foreslåede aktioner. Nogle af de centrale problemstillinger, som er rejst i forbindelse med den offentlige høring, f.eks. EU-institutionernes demokratiske legitimitet, vil der blive arbejdet videre med i Konventet.

Imidlertid vil man ikke kunne få det fulde udbytte af disse nye styreformer i EU, før udfordringerne er kendt i deres helhed. Især skal fremhæves følgende:

- Det blev i hvidbogen understreget, at gennemførelsen af nye styreformer i EU skal ske i en fælles indsats fra alle aktørers side. Kommissionen henviser således til sine tidligere opfordringer til aktioner fra andre institutioner og organer, samt medlemsstaterne og andre offentlige og private aktører. Efter at hvidbogen blev fremlagt, har Kommissionen igen opfordret til mere konkrete aktioner, navnlig inden for rammerne af dens initiativer for "bedre regulering", hvor målet er at nå frem til en interinstitutionel aftale.
- Det er ikke Kommissionens hvidbog alene, der sætter dagsordenen for nye styreformer i EU. Hvidbogen var ikke andet og mere end et bidrag, og var specifik for den periode og de omstændigheder, der var gældende, da den blev fremlagt. Kommissionen er overbevist om, at de berørte problemstillinger og de grundlæggende retningslinjer, som blev foreslået i hvidbogen, fortsat har gyldighed. Dette arbejde omkring nye styreformer skal videreføres også set i lyset af den pågående forberedelse af traktatændringer.

Kommissionen agter for 2003 og perioden derefter at arbejde videre med den i hvidbogen fastsatte dagsorden med udgangspunkt i resultaterne af den offentlige høring. Kommissionen tilstræber ligeledes at opnå enighed om initiativer, der allerede er iværksat, og at give yderligere input om nye styreformer som led i traktatreformen.

BILAG 1 – DEN OFFENTLIGE HØRING

Den offentlige høring

Den offentlige høring om hvidbogen om nye styreformer løb over en otte måneders periode, fra 25. juli 2001 til 31. marts 2002. Høringsprocessen mandede ud i 260 skriftlige bidrag⁴⁹.

Det beskedne antal bidrag kan i et vist omfang forklares ved, at den “politiske proces” (styringsværktøjer og beslutningsmekanismer) kun er den ene side af mønten – den anden side er selve EU-politikken. En række bidrag satte i denne henseende spørgsmålstejn ved den sondring, der gøres i hvidbogen, idet der også var en forventning om, at hvidbogen ville tage fat på sådanne vigtige EF/EU-politikområder som f.eks. ekstern politik, udvidelse, eller økonomisk og monetær union (ØMU).

Hvidbogens tanker om de nye styreformer som sådan udløste i nogenlunde samme omfang reaktioner fra offentlige/politiske myndigheder (27 %), aktører i det organiserede civilsamfund (22 %) og socioøkonomiske aktører (22 %). Der var også en betydelig reaktion fra den akademiske verden (16 %), mens bidragene fra enkeltpersoner tegnede sig for 13 %. *Diagram 1 og 2 viser høringssvarene opdelt på kilde i absolutte tal og procenter.* Svarene fra offentlige/politiske myndigheder bestod næsten udelukkende af bidrag fra lokale og regionale myndigheder.⁵⁰

Høringssvarene var mere ujævnt fordelt rent geografisk. Bortset fra transnationale svar (29 %), var det svarene fra UK (23 %), der var dominerende. Besvarelserne fra andre medlemsstater tegnede sig for alt mellem 0 % til 11 %, mens svarere fra tredjelande udgør 8 %. *Diagram 3 og 4 viser høringssvarene opdelt på medlemsstat i absolutte tal og procenter.*

Reaktionen fra institutionerne var blandet. Den danske, finske, franske, tyske, hollandske, svenske og engelske regering fremsatte skriftlige høringssvar, mens Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget fremsendte henstillinger. Der kom ikke nogen tilkendegivelser fra Rådet og otte andre medlemsstaters regeringer.

Hvidbogens forslag om “bedre inddragelse” udløste 44 % af kommentarerne, mens forslagene om “bedre politikker, bedre regulering og bedre resultater” stod for 32 %. 19 % af kommentarerne angik spørgsmålet om “nyt fokus for EU’s politikker og institutioner”, mens 5 % drejede sig om “EU’s bidrag til global styring”.⁵¹ *Diagram 5 og 6 viser høringssvarene på de forskellige emner i hvidbogen opgjort i absolutte tal og procenter.*

⁴⁹ Bidragene kan ses på Europa-Kommissionens websted om styreformer: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm. Yderligere reaktioner og udveksling af synspunkter om styringsrelaterede spørgsmål blev også modtaget via portalen Interaktiv Politikudformning (IPM) og webstedet “Kom til orde”, samt den interaktive åbne debat om Europas fremtid på webstedet “Futurum”.

⁵⁰ I denne rapport forstås ved *civilsamfundskategori* borgerorganisationer, NGO’er, forbrugerorganisationer, miljøgrupper, kulturgrupper, frivillige organisationer, kirker osv., mens den *socioøkonomiske kategori* omfatter arbejdsmarkedets parter (“arbejdsgivere” og “arbejdstagere”), erhvervssammenslutninger, offentlige og private virksomheder samt handelskammer. Den offentlige/politiske kategori omfatter offentlige enheder, primært regioner, kommuner, og også regionale og kommunale organisationer samt medlemsstater, mens den *akademiske kategori* udgøres af både bidrag fra universiteterne samt bidrag fra de enkelte akademikere.

⁵¹ De fleste af de 260 modtagne bidrag indeholdt kommentarer til mere end én af de foreslåede aktioner. Summen af alle kommentarer til alle foreslåede aktioner er blevet anvendt til at beregne den relative reaktion på de forskellige emner i hvidbogen.

De forskellige bemærkninger koncentrerede sig om høring af civilsamfundet (48 % af kommentarerne drejede sig om “bedre inddragelse”), om inddragelse af borgerne gennem regionalt og lokalt demokrati (26 % af kommentarerne drejede sig om “bedre inddragelse”), og om bedre regulering (49 % af kommentarerne drejede sig om “bedre regulering, bedre politikker og bedre resultater”). Visse af spørgsmålene udløste svar, der gik på tværs af grupperne af aktører, mens andre spørgsmål overvejende gav høringssvar inden for samme gruppe. F.eks. gav spørgsmålet om høring af civilsamfundet et svar på tværs af grupperne, mens bemærkningerne om inddragelse af regionale og lokale myndigheder næsten udelukkende kom fra offentlige/politiske myndigheder, dvs. medlemsstater og regionale og lokale myndigheder. *Diagram 7 viser en opdeling af kommentarerne på kilde.*

Hovedkonklusioner af den offentlige høring

De væsentligste konklusioner af den offentlige høring er blevet analyseret, for så vidt angår “indhold”, i stedet for “kilde”.⁵²

- Høringssvarene slutter stort set op om hvidbogens definition af **principperne for styreformer i EU**, dvs. *åbenhed, deltagelse, ansvarlighed, effektivitet og sammenhæng*, som principper for god styring. En lang række bidrag har foreslået tilføjet yderligere principper, såsom principperne om demokratisk legitimitet og nærhed.
- Nogle bidrag **ros**er hvidbogen for at tage fat på **spørgsmålet om borgernes lave deltagelse** og ringe inddragelse i EU, men finder imidlertid, at der ikke i tilstrækkeligt omfang tages fat om årsagerne til vanskelighederne, og at de foreslåede løsninger er utilstrækkelige.
- Bekymring for, at hvidbogens analyser og fremgangsmåde afspejler en vision, som er udtryk for **Kommissionens egen interesse som institution** og dens rolle som udøvende instans.
- Nogle respondenter fandt, at **dagsordenen for nye styreformer, således som den foreslås i hvidbogen**, var for begrænset, idet den primært fokuserede på beslutningsprocessens effektivitet. Hvidbogen er efter manges opfattelse “sprunget over hvor gærdet er lavest” ved at sætte lighedstegn mellem debatten om styreformer og debatten om demokratisk underskud, og det har udløst en lang række bidrag om demokratisk legitimitet i relation til institutionerne og nogle af hvidbogens initiativer.
- Støtte til **(forny)et fokus på kernefunktioner** og en opgaveorienteret Kommission.
- **Viljen til at engagere sig i høringen om og deltagelsen i EU’s politikker** ledsaget af et klart krav fra det organiserede civilsamfund og fra regionale og lokale aktører om konkrete aktioner fra Kommission.

Via åbenhed til udvidet deltagelse i udformningen af EU’s politikker

⁵² Alle enkeltheder om resultaterne af den offentlige høring, herunder en mere detaljeret analyse af sammenhængen mellem respondent og behandlet emne, og de foreslåede retningslinjer, findes på http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm, Europa-Kommissionens websted for nye styreformer.

- **Information, en forudgående betingelse:** Mange af bidragyderne har argumenteret, at der forud for en bedre inddragelse af borgerne er behov for mere og bedre information om og fra EU-institutionerne. Forordningen om aktindsigt (EF 2001/1049) hilses generelt velkommen, men aktindsigt er i sig selv ikke tilstrækkeligt grundlag for information om EU's beslutningsproces. Der er behov for en væsentlig indsats for at informere borgerne, hvilket vil bidrage til at bekæmpe fremmedgørelse og forbedre deltagelse.
- **Klarhed omkring karakteren af "bedre inddragelse":** Ønsket om at sikre større åbenhed, bedre inddragelse og deltagelse hilses velkommen fra de fleste hold. Det ses som et middel til en øget ansvarlighed og giver derfor EU's institutioner styrke og vitalitet. Der sondres mellem dette og øget demokratisk legitimitet af EU og dets institutioner.
- **Høring og inddragelse af civilsamfundet må ikke svække repræsentative systemer:** Fra store dele af respondenternes side er der en klar opfattelse og understregning af, at høring og inddragelse af civilsamfundet ikke må svække de repræsentative systemer.
- **Civilsamfundet – problemstillinger vedrørende repræsentation og ansvar:** Et flertal på tværs af alle grupper er opmærksomme på, at bedre inddragelse er en forudgående betingelse for og hænger sammen med større ansvar og ansvarlighed for civilsamfundets aktører. Der er markant modstand mod eventuelle krav til de interne strukturer i civilsamfundets organisationer. Civilsamfundets aktører finder, at repræsentation bør sikres af Kommissionen ved at tage højde for samtlige synspunkter.
- **Behov for at erkende, at civilsamfundet i Europa består af flere lag:** Kommissionen skal ikke *udelukkende* koncentrere sig om transnationale strukturer. Forskellige bidrag har i denne henseende peget på faren for en dynamisk udhuling af indenlandske strukturer for legitimering og deltagelse til fordel for nye transnationale strukturer.
- **Inddragelse af subnationale offentlige myndigheder: konstitutionelle begrænsninger i forhold til en vilje til at engagere sig:** Forslagene om bedre inddragelse af de regionale og lokale niveauer såvel i politikudformningen (*dialog med regionale og lokale myndigheder*) som i gennemførelsen af disse politikker (*måltrettede trepartskontrakter*) har affødt bemærkninger fra de forskellige grupper, som primært viser interesse, men også mere generelt kræver en præcisering af Kommissionens idéer. Svarene viser en splittelse mellem den kritiske eller skeptiske modtagelse fra dels nationale regeringer (traktaten regulerer kun forholdet mellem nationale myndigheder og EU's institutioner – inddragelse af subnationale myndigheder i EU's beslutningsproces ses derfor som et indgreb i medlemsstaternes interne organisation) og Europa-Parlamentet på den ene side, og den positive interesse fra et flertal af regioner og lokale myndigheder på den anden side. En række bidrag kræver en *direkte* permanent og struktureret dialog med EU frem for en dialog gennem europæiske og nationale organisationer.
- **Krav om "vertikal subsidiaritet" fra regionale og lokale aktører:** En betydelig del af besvarelsene fra de regionale og lokale myndigheder har taget tanken om "vertikal subsidiaritet" op. Ganske vist vil en sådan vertikal subsidiaritet nødvendigvis skulle traktatfæstes, men samtidig er der også en bekymring for, at en

“særlig traktatstatus” for forfatningsdækkede regioner kun ville føre til yderligere ulighed mellem regionerne.

- **En forbedret status for Regionsudvalget over for en reform:** Kommentarerne fra de enkelte grupper om Regionsudvalgets mulige rolle har været forskellige. Nogle bidragsydere har argumenteret for, at Regionsudvalget skal have en forbedret status, mens andre har slået til lyd for behovet for en komplet institutionel overhaling med det formål at gøre Udvalget mere repræsentativt i forhold til “regioner” og være mere proaktivt.

Mod bedre politikudformning og lovgivning i EU

- **Bedre politikker og bedre regulering: institutionernes forrang kontra effektivitet:** Besvarelsene har vist bred opbakning til en udvidelse af paletten af politikinstrumenter i EU og en større brug af ikke-lovgivningsinstrumenter. Men svarene viser også, at der er behov for at få afstemt to opfattelser. På den ene side er der den holdning, at alternative reguleringsmodeller og ikke-lovgivningsinstrumenter ofte har vist sig at være mere effektive end traditionel lovgivning. På den anden side står den opfattelse, at forbedret effektivitet ikke kan begrunde en overdragelse af beslutningskompetence til parter, som ikke vil være demokratisk ansvarlige.
- **Bedre forberedelse af regulering:** Forpligtelsen til at offentliggøre retningslinjer for Kommissionens brug af eksperter har mødt stor velvilje. Bidragsyderne har argumenteret for videnskabeligt underbyggede forslag til politikker og har slået på betydningen af uafhængig og identificerbar rådgivning. Bidragsyderne har også anerkendt, at en forudgående konsekvensanalyse vil bidrage til ligevægt og kvalitet i beslutningsprocessen.
- Med hensyn til **valg af politikinstrumenter** deler vandene sig. Den ene del af opinionen går – af hensyn til klarhed – ind for faste regler på politikområder og dermed beslægtede instrumenter, mens en anden del – af hensyn til fleksibilitet – går ind for, at valget af politikinstrumenter afgøres fra sag til sag.
- **Alternative reguleringsinstrumenter (samregulering, selvregulering, åben koordinationsmetode):** En væsentlig del af høringssvarene, navnlig fra socioøkonomiske aktører, er positive over for en evaluering af alle politiske instrumenter, herunder nye alternativer, på lige vilkår. Institutionelle aktører (især Europa-Parlamentet) er mere forbeholdne og finder, at en yderligere granskning er nødvendig.
- **Komitologi: spørgsmål i relation til en mulig reform:** Akademiske og institutionelle respondenter har opponeret mod Kommissionens forslag om at afskaffe procedurerne omkring forskriftsudvalg og forvaltningskomitéer og kun at bevare rådgivningsprocedurer. Der er nogen respondenter, som finder, at hvidbogen ikke tilbyder noget alternativ til Rådets kontrol med Kommissionens udøvende kompetence. Det er opfattelsen, at en ændring af EU’s gennemførelsesbeføjelse vil udmønte sig i mindre demokratisk legitimitet af de beslutninger, der træffes. Der er også nogle bidragsydere, som har argumenteret, at en afskaffelse af forskriftsudvalg og forvaltningskomitéer ville være det samme som at udskifte konsensusføgende procedurer med beføjelser for Kommissionen, som ikke kan kontrolleres. Det har også været argumenteret, at komitologireformen går ud over rammerne for nye styreformer, og vil kræve en ændring af traktaten (EF-traktatens artikel 202).

- **Regulerende agenturer: forbehold i relation til en spredning af beslutningstagningen:** Et flertal af høringssvarene på hvidbogen har udtrykt forbehold over for oprettelsen af regulerende agenturer inden for EF. Nogle bidragydere har peget på, at traktaten kun giver EF administrationsbeføjelser på få områder, hvor Fællesskabets administration anses for at være det eneste effektive middel til gennemførelse. Argumentet er, at det fortsat ikke er klart, hvad der er baggrunden for oprettelse af regulerende agenturer inden for EF. Andre bidragydere har rejst spørgsmål om gennemsigtighed og demokratisk kontrol. Nogle har sat spørgsmålstegn ved merværdien af “yderligere” forstyrrende lag og fremhæver risikoen for en endnu mindre forståelig beslutningstagning set med borgernes øjne.
- **Overholdelsen af fællesskabsretten: udvidelsen er den vigtigste udfordring:** Kommissionens forpligtelse til at kodificere klageproceduren hilses velkommen, men visse bidragydere har sat spørgsmålstegn ved den forventede decentralisering af behandlingen af overtrædelsesprocedurer. Der peges på problemerne omkring manglende kendskab til EF-retten fra jurister i medlemsstaterne og faren for modstridende domme, der underminerer en ensartet anvendelse af EF-retten. Reaktionen har antydnet, at den største udfordring med hensyn til gennemførelses- og overtrædelsespolitikken synes at være den forestående udvidelse.

Om demokratiske, effektive institutioner og målsætninger for EU's politikker

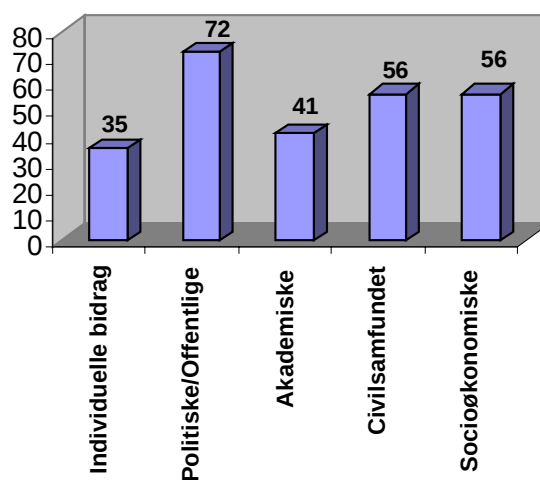
- **Fællesskabsmetoden:** Hvidbogens fastholdelse af fællesskabsmetoden bakkes op generelt. Det foreslåede fokus for Europa-Parlamentets og Rådets lovgivende rolle på væsentlige principper, samtidig med at de tekniske detaljer og gennemførelsen overlades til Kommissionen, har givet anledning til mange reaktioner, men også spørgsmål. Det anføres, at den foreslåede udvidede rolle for Kommissionen ville omfatte mange politiske valg, der ligger på niveauet under “væsentlige principper”, som ikke desto mindre fortsat er stærkt politiske.
- **Advarsel mod konfrontationsstrategier:** Der er nogen bidragydere, som har sat spørgsmålstegn ved hvidbogens tanke om, at *“Rådet skal stemme, så snart der synes at være mulighed for kvalificeret flertal, frem for at fortsætte drøftelserne for at opnå enstemmighed”*. Tilsvarende har bidragyderne peget på risici i forbindelse med fællesskabsmetoden som følge af Kommissionens øgede brug af sin beføjelse til at trække forslag tilbage, som er “undermineret” som følge af forhandlinger mellem institutionerne.
- **Nyt fokus for politikker og institutioner: målsætninger og kompetencer skal være klare:** En væsentlig del af tilkendegivelserne går på, at EU's målsætninger og kompetencer skal konkretiseres i en grundlæggende bindende tekst, som specificerer fordelingen af ansvarsområder mellem EU's beslutningstagende organer på den ene side, og mellem medlemsstaterne og subnationale regioner på den anden side. Der udtrykkes støtte til Kommissionens opfordring til nyt fokus for fællesskabsinstitutionernes rolle og til forslagene i relation til Kommissionen selv om at koncentrere sig om nøglefunktioner i sin varetagelse af den fælles interesse inden for fællesskabsmetoden. Respondenterne har i denne forbindelse også argumenteret, at det er nødvendigt med institutionelle løsninger og ikke så meget de i hvidbogen anførte funktionelle løsninger.
- **Nye styreformer i EU: EU-institutionernes demokratiske legitimitet:** Der er en bred erkendelse af, at principperne for gode styreformer ikke må sidestilles med

demokratisk ledelse, eftersom bedre styreformer ikke kan være svaret på et problem, der vedrører demokratisk underskud. I en del af høringssvarene argumenteres det, at det væsentligste spørgsmål er demokratisk legitimitet, som forudsætter beslutninger, som nås gennem repræsentative overvejelser. Der er en generel erkendelse af, at hvidbogens krav om inddragelse af flere aktører i den politiske proces, *selvom den er nødvendig*, ikke i sig selv fører til nogen stigning i den demokratiske legitimitet af politikker eller institutioner. I denne henseende anerkendes det, at styringsmekanismer, som tilstræber at forbedre beslutningsprocessens effektivitet og sikre bedre inddragelse af flere aktører, vil gøre institutionerne mere åbne, hvilket kan føre til større modtagelighed og ansvarlighed hos institutionerne.

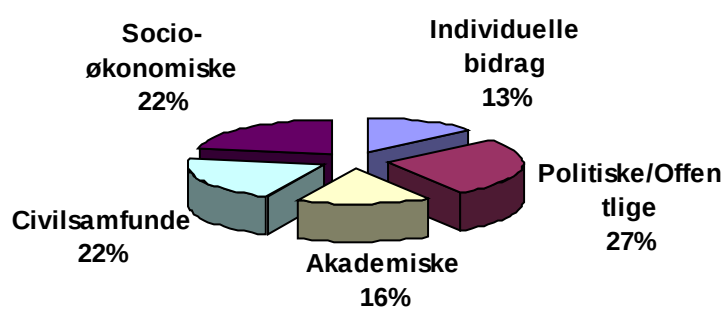
- **Global styring:** Med hensyn til forbedring af effektiviteten og legitimiteten af global styring og regulering, har bidragsyderne hilst Kommissionens rolle velkommen i en eller anden *indledende* reform i *Verdenshandelsorganisationen*, men mener fortsat, at der er meget, der skal gøres. Bidragsydere fra tredjelande har især argumenteret, at de af Kommissionen anvendte styringsprincipper i EU også skal finde anvendelse for regeringer i tredjelande og interesserede parter.

DIAGRAMMER

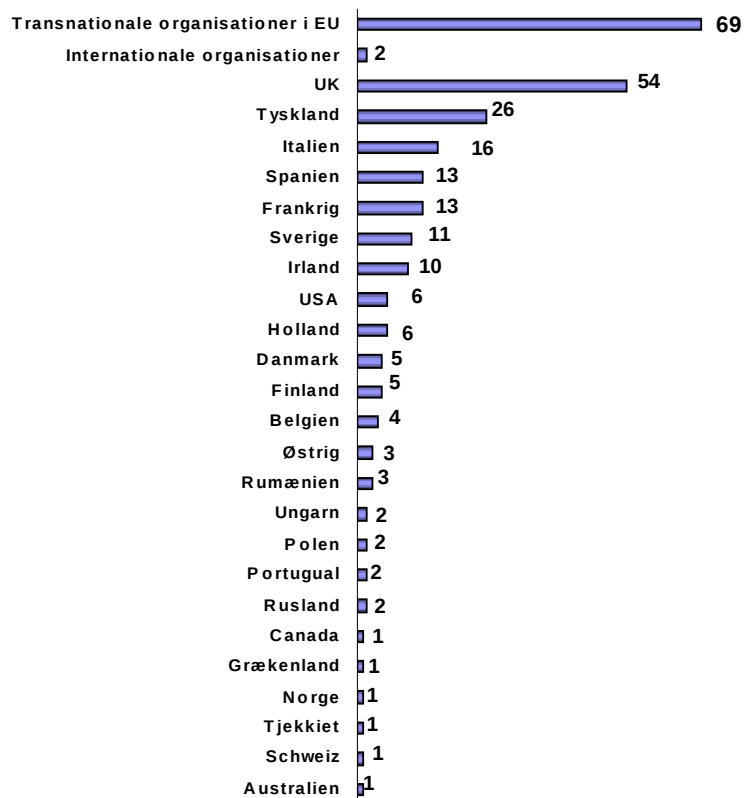
**Diagram 1: Bidrag til hvidbogen —
opdeling på kilde (i alt)**



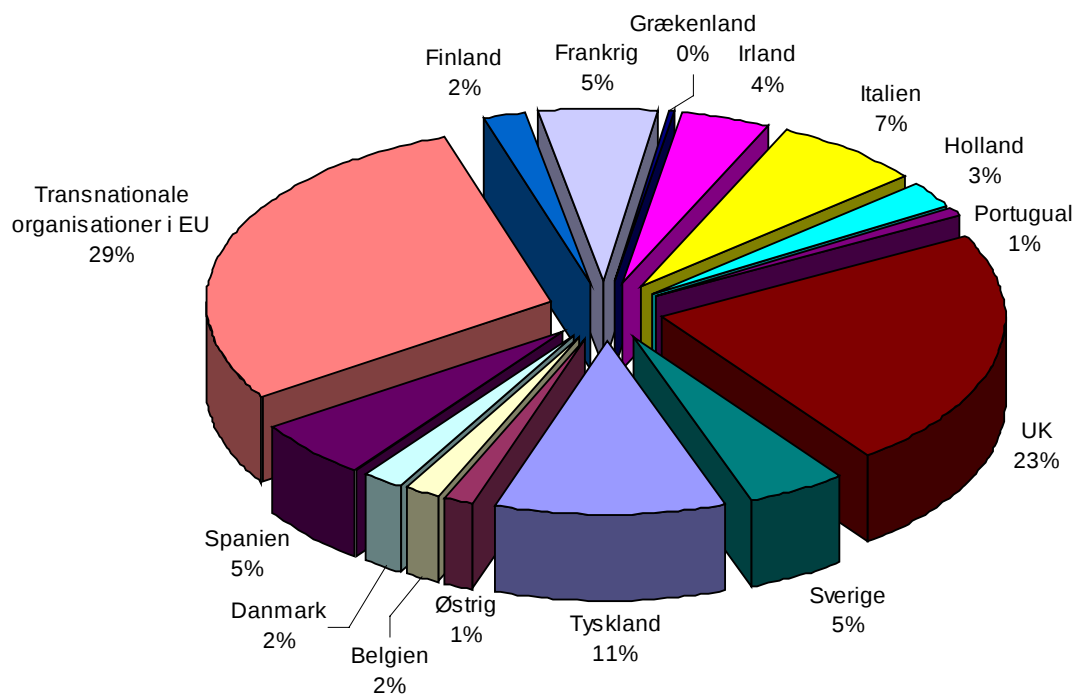
**Diagram 2: Bidrag til hvidbogen – opdeling på
kilde (%)**



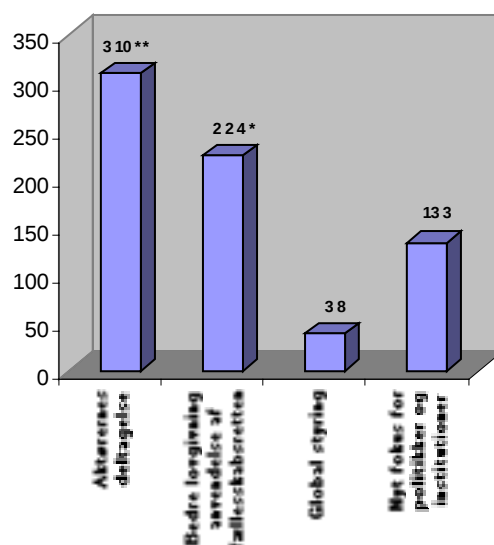
**Diagram 3: Bidrag til hvidbogen
Opdeling på lande**



**Diagram 4: Bidrag til hvidbogen —
opdeling på medlemsstater (%)**



**Diagram 5: Bidrag til hvidbogen
Opdeling af kommentarer på emne (i alt)**



**Diagram 6: Bidrag til hvidbogen —
opdeling på emne (%)**

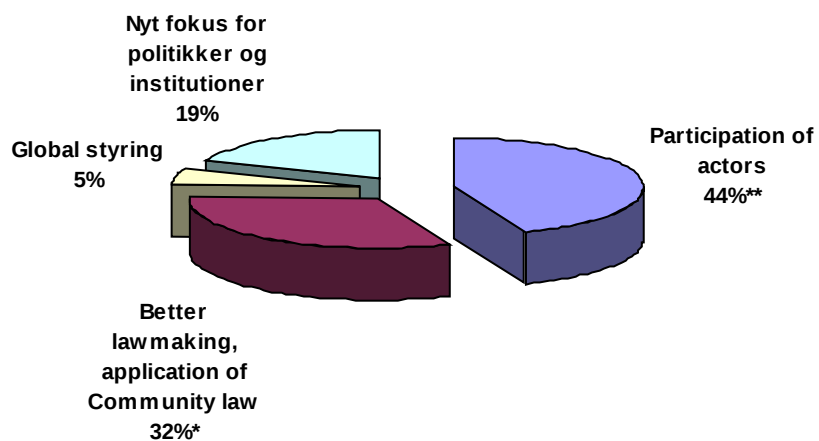


Diagram 7: Bidrag til hvidbogen – detaljeret opdeling af kommentarer på kilde vedrørende de i hvidbogen berørte emner (i alt 705 kommentarer)							
	Individuelle bidrag	Bidrag fra politiske aktører	Bidrag fra akademiske aktører	Bidrag fra socio-økonomiske	Bidrag fra civilsamfundet	I alt	
Aktørernes deltagelse						310	100%
Høring	13	38	21	38	38	148	48%
Dialog med lokale aktører	4	57	6	7	6	80	26%
Målttede kontrakter	2	31	3	4	1	41	
Netværk	0	7	1	7	1	16	
Partnerskabsaftaler	0	10	3	6	6	25	
Bedre lovgivning, bedre anvendelse af fællesskabsretten						224	100%
Bedre regulering	4	40	17	30	19	110	49%
Konsekvensanalyse	0	5	1	10	4	20	
Ekspertise	1	9	4	11	10	35	
Organer	5	12	5	9	5	36	
Parvist samarbejde (twinning)	0	5	1	2	0	8	
klager	1	1	2	3	8	15	
Global styring						38	
Dialog med aktører fra tredjelande / nye instrumenter	3	11	2	14	8	38	
Nyt fokus for politikker og institutioner						133	
Nyt fokus for politikker	4	11	9	8	12	44	
Nyt fokus for institutioner	9	23	17	11	11	71	
Komitologi	2	7	4	2	3	18	

BILAG 2 – NYTTIGE WEBSTEDER

CONSULTATIONS, THE EUROPEAN COMMISSION AND CIVIL SOCIETY (CONECCS):

http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm

DIALOGUE WITH CITIZENS, CITIZEN SIGNPOST SERVICE:

http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/signpost_en.htm

DIALOGUE WITH BUSINESS:

<http://europa.eu.int/business/>

EUROPE DIRECT:

http://europa.eu.int/europedirect/en/index_en.html

INTER-ACTIVE POLICY MAKING (IPM):

<http://ipmmarkt.homestead.com/>

SG GOVERNANCE:

http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

SOLVIT (effective problem solving in the internal market):

http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/index_en.htm

THE FUTURE OF EUROPE - DEBATE:

<http://europa.eu.int/futurum>,

THE EUROPEAN CONVENTION:

<http://european-convention.eu.int>

YOUR VOICE IN EUROPE:

<http://europa.eu.int/yourvoice>