



# EU:s nya förvaltningsorgan och trepartsavtal

*En delrapport*

Publikationen kan beställas från:

STATSKONTORET

Publikationsservice

Box 2280

103 17 Stockholm

Tfn 08-454 46 43

Tfx 08-454 46 45

E-post: [publikations.service@statskontoret.se](mailto:publikations.service@statskontoret.se)

Mer information om Statskontoret finns på Internet:

[www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)

© STATSKONTORET

ISBN: 91-7220-521-0

Docusys AB, 2003

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## **Uppdrag att kartlägga och analysera effekter av EU:s nya förvaltningsorgan för svensk offentlig förvaltning**

Regeringen gav den 11 juli 2002 Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera effekter för svensk offentlig förvaltning av Europeiska kommissionens utläggning av verksamheter på förvaltningsorgan inom EU och medlemsstaternas förvaltningar. Enligt regeringens direktiv ska Statskontoret uppmärksamma berörda departement på viktiga frågeställningar och fortlöpande rapportera sina iakttagelser och bedömningar. Uppdraget ska avslutas med en sammanfattande rapport över arbetet till regeringen senast den 19 december 2003.

Statskontoret överlämnar härmed delrapporten *EU:s nya förvaltningsorgan och trepartsavtal* (2003:14). Rapporten riktar sig till departement och myndigheter som står inför att bereda svenska ståndpunkter till kommissionens förslag till nya EU-myndigheter, programförvaltningsorgan och trepartsavtal. Rapporten är ett samlat erfarenhetsunderlag av hur frågor om förvaltningsorganens uppgifter, organisation och finansiering har aktualiserats och behandlats i tidigare beredningar. I rapporten redovisas även en analys av hur förvaltningsorganens påverkar svensk statsförvaltning och vilka följder som detta i sin tur har för regeringens möjligheter till styrning och inflytande. I en andra utredningsetapp avser Statskontoret att genomföra en fördjupad analys av förvaltningsorganens påverkan på svensk förvaltning.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, avdelningsdirektör Clas Heinegård, föredragande, samt avdelningsdirektör Magnus Enzell var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Clas Heinegård

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Översikt över EU:s förvaltningsorgan och trepartsavtal .....</b>	<b>9</b>
1.1	Statskontorets uppdrag .....	9
1.2	EU-myndigheter .....	11
1.3	Förvaltningsorgan för gemenskapsprogram .....	13
1.4	Trepartsavtal.....	15
<b>2</b>	<b>Beredningen av EU-myndigheter .....</b>	<b>19</b>
2.1	Allmänna utgångspunkter .....	19
2.2	Behovet av nya EU-myndigheter .....	20
2.3	EU-myndigheternas uppgifter .....	20
2.3.1	Myndigheter med reglerande funktioner .....	20
2.3.2	EU-myndigheter med inspektionsuppgifter .....	22
2.3.3	EU-myndigheter med informationsuppgifter .....	22
2.4	EU-myndigheternas organisation.....	23
2.4.1	EU-myndigheternas ledning.....	23
2.4.2	Tekniska/vetenskapliga kommittéer.....	24
2.5	EU-myndigheternas arbetsformer .....	25
2.5.1	EU-myndigheternas arbetsspråk.....	25
2.5.2	Öppenhet och insyn i EU-myndigheterna .....	25
2.6	EU-myndigheternas finansiering och budgetregler .....	26
2.6.1	Återverkningar för EU-budgeten.....	26
2.6.2	Nya gemensamma budgetregler .....	27
2.6.3	Utvärdering av EU-myndigheter .....	28
<b>3</b>	<b>Beredningen av förvaltningsorgan för gemenskapsprogram.....</b>	<b>29</b>
3.1	Genomförandeorgan.....	29
3.1.1	Allmänna utgångspunkter.....	29
3.1.2	Behovet av genomförandeorgan.....	30
3.1.3	Genomförandeorganens uppgifter .....	31
3.1.4	Genomförandeorganens organisation och arbetsformer.....	33
3.1.5	Genomförandeorganens finansiering och budgetregler.....	33
3.2	Nätverk genom nationella organ.....	35

<b>4</b>	<b>Beredningen av trepartsavtal.....</b>	<b>39</b>
4.1	Allmänna utgångspunkter .....	39
4.2	Behovet av trepartsavtal.....	39
4.3	Det politiska stödet för trepartsavtal .....	40
4.4	Gemensamma förutsättningar för trepartsavtal och trepartsöverenskommelser .....	42
4.4.1	Utformning i praktiken.....	43
4.5	Genomförande av trepartsöverenskommelser .....	45
4.5.1	Organisation och ansvarsfördelning.....	45
4.5.2	Finansiering .....	46
4.5.3	Information och politiskt ansvarsutkrävande .....	47
4.6	Juridiskt bindande trepartsavtal .....	48
<b>5</b>	<b>EU-förvaltningsorganens påverkan på svensk förvaltning.....</b>	<b>49</b>
5.1	EU-myndigheternas påverkan.....	49
5.1.1	Svenska myndigheter blir involverade i EU-myndigheternas verksamheter .....	49
5.1.2	Risk för ökade utgifter i den svenska statsbudgeten .....	50
5.1.3	Det svenska regelverket påverkas av EU-myndigheter.....	51
5.1.4	Förutsättningarna för svensk statlig tillsyn förändras .....	52
5.1.5	Viktigt med svensk närvaro i EU-myndigheterna .....	52
5.2	Programförvaltningsorganens påverkan .....	53
5.2.1	Genomförandeorgan har begränsade återverkningar på nationell nivå .....	53
5.2.2	Genomförandeorgan bör förenkla – inte komplicera – programgenomförandet.....	54
5.2.3	Oklart om privaträttsliga nationella organ kan användas i Sverige..	55
5.3	Trepartsavtalens påverkan.....	57
5.3.1	Myndigheter kan bli engagerade i arbetet med att bereda trepartsavtal.....	57
5.3.2	Parterna måste visa att trepartsavtalen uppfyller vissa principiella krav.....	58
5.3.3	Parterna måste visa på ett tydligt mervärde med trepartsavtal .....	59
5.3.4	Pacta sunt servanda - parterna måste visa att avtalen kan hållas.....	60

<b>6</b>	<b>Analys av regeringens möjligheter till styrning och inflytande .....</b>	<b>61</b>
6.1	Nya förutsättningar för regeringens styrning och inflytande.....	61
6.2	Regeringens styrning av statsförvaltningens samverkan med EU-myndigheter .....	62
6.3	Svenskt inflytande på genomförandet av gemenskapsprogram .....	64
6.4	Utgångspunkter för myndigheternas beredning av trepartsavtalen .....	66
<b>Bilaga 1</b>	<b>Uppdragets direktiv</b>	<b>69</b>
<b>Bilaga 2</b>	<b>Förteckning över rättsakter m m för befintliga och förslag till nya EU-författningsorgan</b>	<b>75</b>



# 1 Översikt över EU:s förvaltningsorgan och trepartsavtal

## 1.1 Statskontorets uppdrag

Kommissionen bedriver sedan ett antal år en politik för att lägga ut olika verksamheter på nya förvaltningsorgan inom EU och medlemsstaternas förvaltningar. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga EU:s förvaltningsorgan och analysera vilka effekter som förvaltningsorganen har på den svenska förvaltningen (se regeringens direktiv i bilaga 1). EU:s nya förvaltningsorgan består av:

- EU-myndigheter med uppgift att säkerställa efterlevnaden av EG:s regelverk.
- Genomförandeorgan och nationella organ i nätverk för att förvalta hela/ delar av gemenskapsprogram.
- Trepartsavtal mellan kommissionen, en medlemsstat och regionala/lokala myndigheter för att förbättra genomförandet av gemenskapens politik på regional och lokal nivå.

Under de närmaste åren måste Sverige kontinuerligt ta fram ståndpunkter till förslag från kommissionen om att inrätta nya förvaltningsorgan och upprätta trepartsavtal. Det är viktigt att svenska ståndpunkter till sådana förslag vilar på en analys av förvaltningsorganens effekter på svensk förvaltning. En central aspekt i sammanhanget är att den svenska förvaltningsmodellen ger vissa särskilda förutsättningar för det svenska EU-arbetet. De fristående myndigheterna måste svara för en stor del av det operativa EU-arbetet för att Sverige ska kunna delta på ett effektivt sätt i EU-samarbetet. Detta gäller såväl förhandlingsinsatser i EU:s beredande och beslutande organ som införande och tillämpning av EG:s regelverk. Det är dock regeringen som ytterst ansvarar för Sveriges medverkan i EU-samarbetet, vilket ställer



höga krav på att regeringen har insyn i och kan styra EU-arbetet inom svensk statsförvaltning.

I en första utredningsetapp har Statskontoret därför tagit fram föreliggande delrapport. Rapporten bygger på ett samlat erfarenhetsunderlag av frågor som har varit aktuella i beredningen av redan befintliga och nyligen inrättade förvaltningsorgan. Den riktar sig i första hand till departement och myndigheter som står inför att bereda svenska ståndpunkter till kommissionens förslag till nya förvaltningsorgan och trepartsavtal. Rapporten syftar därmed till att komplettera regeringens riktlinjer för beredning och handläggning av EU-ärenden. Den praktiska användningen av rapporten måste givetvis anpassas efter de specifika omständigheter som kan råda vid beredningen av varje enskilt förvaltningsorgan. Rapporten innehåller följande delar:

- En översikt över de olika förvaltningsorganens grundläggande drag och de områden inom vilka nya organ föreslagits – avsnitt 1.2–1.4 (se bilaga 2 för en samlad referensförteckning).
- En fördjupad redovisning av hur frågor om förvaltningsorganens uppgifter, organisation och finansiering har behandlats i tidigare beredningar;
  - EU-myndigheter – kapitel 2.
  - Förvaltningsorgan för gemenskapsprogram – kapitel 3.
  - Trepartsavtal – kapitel 4.
- En redovisning av hur EU:s förvaltningsorgan och trepartsavtal påverkar den svenska förvaltningen - kapitel 5.
- En analys av hur EU:s förvaltningsorgan (framför allt EU-myndigheter) påverkar regeringens möjligheter att styra svensk statsförvaltning samt hur trepartsavtal påverkar regeringens och statliga myndigheters förhållande till kommuner – kapitel 6.

## 1.2 EU-myndigheter

EU-myndigheter är gemenskapsorgan som inrättas genom EG-förordningar. Av nedanstående tabell framgår att EU-myndigheter bedriver olika slags verkställande och administrativa verksamheter och att det finns ett flertal befintliga EU-myndigheter. Av dessa inrättades tre nya EU-myndigheter under 2002. Därutöver lade kommissionen fram principiella rambestämmelser för europeiska reglerande tillsynsmyndigheter. För närvarande bereder ministerrådet och Europaparlamentet förslag till

såväl en ny europeisk myndighet för järnvägssäkerhet som en översyn av verksamheten vid den europeiska läkemedelsmyndigheten. Under inledningen av 2003 har kommissionen förslagit en europeisk myndighet för IT-säkerhet. Statskontorets kartläggning visar även att kommissionen har långt gångna planer på att föreslå att en EU-myndighet inrättas på kemikalieområdet.

EU-myndigheterna har flera gemensamma organisatoriska inslag. De leds i sina respektive verksamheter av en styrelse, där samtliga medlemsstaterna i de flesta fall är representerade. Styrelsen utser en verkställande direktör som ansvarar för att verksamheten vid myndigheten genomförs på ett adekvat sätt. Flertalet EU-myndigheter finansieras med medel ur EU:s allmänna budget, men vissa av myndigheterna är helt eller delvis självfinansierade. EU-myndigheterna är även föremål för intern och extern finansiell kontroll/revision.

### **Kommissionens utläggningspolitik**

I reformen av sin egen administration skiljer kommissionen på kärnverksamhet och icke-kärnverksamhet. Kärnverksamhet är uppgifter som kommissionen enligt fördragen måste utföra själv. Icke-kärnverksamhet består av olika administrativa och verkställande uppgifter som kommissionen med en ny, sammanhållen politik vill lägga ut på förvaltningsorgan inom EU. En särskild samordningsgrupp inom kommissionen (PCG on Externalisation) har i flera år arbetat med att konkretisera vilka slags uppgifter det rör sig om och till vilka organ utläggning kan ske.

**Tabell 1 Översikt över olika slags EU-myndigheter<sup>1</sup>**

Typ av myndighet och verksamhet <sup>2</sup>	Befintliga myndigheter	Föreslagna myndigheter och utpekade områden
<p><b>Reglerande myndigheter</b> med kompetens att godkänna, registrera och övervaka hur vissa produkter marknadsförs/säljs på den inre marknaden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter (2002)</li> <li>• Eur. byrån för luftfartssäkerhet (2002)</li> <li>• Eur. växtsortmyndigheten (1994)</li> <li>• Eur. läkemedelsmyndigheten (1993).</li> <li>• Varumärkesbyrån (BHIM) (1993).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Översyn av Eur. läkemedelsmyndigheten</li> </ul>
<p><b>Inspekterande myndigheter</b> med kompetens att inspektera medlemsstaternas förvaltningar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eur. byrån för sjösäkerhet (2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Inspection and monitoring of fisheries)</li> </ul>
<p><b>Informationsförmedlande myndigheter</b> med kompetens att samla in, sammanställa och sprida information i nätverk som de själva inrättat och sköter.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eur. livsmedelsmyndigheten (2002)</li> <li>• Eur. myndigheten för återuppbyggnad (1999)</li> <li>• Eur. centret f. överv. av rasism och främ.fientl. (1997)</li> <li>• Eur. arbetsmiljöbyrån (1994)</li> <li>• Eur. centret för narkotikaövervakning (1993)</li> <li>• Eur. miljöbyrån (1990)</li> <li>• Eur. yrkesutbildningsstiftelsen (1990)</li> <li>• Eur. stift. f. förbättr. av arbets- och levnadsvillkor (1975)</li> <li>• Eur. centret för utveckling av yrkesutbildning (1975)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lagförslag till en eur. byrå för järnvägssäkerhet</li> <li>• Lagförslag till en eur. byrå för informations-säkerhet</li> <li>• Principförslag till en eur. byrå för kemikalier</li> <li>• (Food and veterinary office)</li> <li>• (Nuclear safety monitoring)</li> </ul>

<sup>1</sup> Inom EU finns även administrativa myndigheter (Översättningscentret för EU:s organ och det interinstitutionella rekryteringskontoret) för att utföra administrativa stödtjänster, inkl. uppgifter som kan bedrivas gemensamt av EU:s institutioner.

<sup>2</sup> Flera EU-myndigheter har dock uppgifter som faller inom två/flera verksamhets-kategorier. Detta gäller t.ex. den europeiska byrån för luftfartssäkerhet som utöver sin reglerande uppgifter även ska utföra standardiseringsinspektioner av medlemsstaternas behöriga myndigheter.

### **1.3 Förvaltningsorgan för gemenskapsprogram**

Under de senaste årtiondena har kommissionen i ökad utsträckning tillgodosett sitt behov av administrativt och teknisk stöd för att genomföra gemenskapsprogram genom att teckna kontrakt med ett stort antal privaträttsliga leverantörer, s.k. tekniska kontor. En inventering visade att kommissionen under år 2000 anlitate eller planerade att anlita totalt 124 tekniska kontor. Den samlade årliga kostnaden för dessa kontor uppgick till 133,6 miljoner euro. I slutet av 1990-talet upptäcktes att det förekom allvarliga oegentligheter i de tekniska kontorens verksamhet. Kommissionen påbörjade därför en process för att kunna minska sin användning av tekniska kontor och i stället börja använda nya typer av förvaltningsorgan för viss programförvaltning. Av tabell 2 framgår till vilka förvaltningsorgan som kommissionen kan överlåta sina genomförandeuppgifter när den genomför budgeten centralt i indirekt form.

**Tabell 2 Översikt över olika slags förvaltningsorgan för gemenskapsprogram**

Typ av organ och verksamhet	Befintliga organ	Föreslagna organ och utpekade områden
Genomförandeorgan <sup>3</sup> ska genomföra hela/delar av gemenskapsprogram som kräver stor teknisk/ finansiell sakkunskap eller ger möjlighet till stordriftsfördelar	<ul style="list-style-type: none"> <li>(● Ramförförordning om stadgar för genomförandeorgan)</li> <li>(● Prototyp: Europeaid)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Principförslag till ett genomförandeorgan för ett flerårigt energiprogram</li> <li>● Nyligen utpekade områden: Program på folkhälsoområdet, gemenskapens statistiska program och programmen Media-Plus och –yrkesutbildning</li> <li>● Tidigare utpekade områden: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Technical assistance information office (TAIEX) of enlargement</li> <li>- (Human rights promotion</li> <li>- Information and publications of education and culture</li> <li>- Public safety of health and consumer protection</li> <li>- Information and publications of Employment and social affairs</li> </ul> </li> </ul>
Nätverk av nationella organ <sup>4</sup> ska genomföra omfattande gemenskapsprogram där det finns behov av att ta hänsyn till lokala särdrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>● "Modellområde": Utbildning och ungdom</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Utpekade områden: Forskning, statistik och strukturfonder (innovativa åtgärder)</li> </ul>
Tekniska kontor ska via kontrakt tillhandahålla tekniska/ administrativa uppgifter i samband med programgenomförande.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Förteckning över kontor/kontrakt (SEC (2001) 1363)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(● Riktlinjer och handbok/guide för utkontraktering)</li> </ul>

Kommissionen får *inte* lägga ut genomförandeuppgifter till genomförandeorgan och nätverk av nationella organ som medför ett betydande skönsmässigt handlingsutrymme och kan användas som verktyg för politiska överväganden. De utlagda uppgifterna

<sup>3</sup> Gemenskapsrättsliga juridiska personer som inrättas av kommissionen och leds av styrelse och direktör.

<sup>4</sup> Offentligrättsliga organ på nationell nivå eller privaträttsliga organ som anförtrots offentliga förvaltningsuppgifter och som lämnar tillräckliga ekonomiska garantier.

ska vara klart avgränsade och föremål för noggrann kontroll. Till tekniska kontor får kommissionen genom kontrakt endast överlåta underordnade uppgifter som varken innebär myndighetsutövning eller ger utrymme för skönsmässiga bedömningar.

Tabell 2 visar även att rådet under 2002 antog en ramförordning med stadgar för genomförandeorgan, vilken gör det möjligt för kommissionen att inrätta dylika organ. Kommissionen har hittills aviserat att inrätta genomförandeorgan på energi-, folkhälso- samt statistikområdena. Kommissionen har även pekat ut ett antal andra områden där det i framtiden kan finnas skäl att inrätta genomförandeorgan. Översikten visar också att kommissionen har lagt fram ett principförslag till nätverk av nationella organ och pekat ut vissa möjliga områden att upprätta sådana nätverk på. Under 2001 lade kommissionen även fram en handbok med riktlinjer för utkontraktering av tekniskt och administrativt stöd till tekniska kontor.

## 1.4 Trepartsavtal

Trepartsavtal är i korthet ett skrivet avtal mellan EU-kommissionen, en medlemsstat och regionala/lokala offentliga organ. Syftet är att förbättra samarbete mellan olika nivåer inom EU för att därigenom effektivisera genomförandet av EU:s politik. Det regionala/lokala organet åtar sig att genomföra vissa åtgärder för att uppnå vissa mål som anges i en ramlagstiftning. Kommissionen gör en skillnad mellan två olika typer av trepartsavtal.<sup>5</sup>

### Kommissionens governance-projekt

I arbetet med att förnya EU:s styresformer har kommissionen föreslagit horisontell och vertikal decentralisering för att förbättra genomförandet av unionens politik. Horisontell decentralisering av verkställande uppgifter ska ske till en ny typ av europeiska tillsynsmyndigheter. Vertikal decentralisering av verkställande uppgifter ska med hjälp av trepartsavtal ske till regionala/lokala myndigheter. En särskild arbetsgrupp (Task Force on the Future of Europe and Institutional Questions) har inrättats vid kommissionens generalsekretariat för att ta fram förslag som förnyar EU:s styrelseformer.

<sup>5</sup> KOM 2002:79

**Trepartsöverenskommelse om mål** ska ingås mellan kommissionen, en medlemsstat och regionala eller lokala myndigheter utan att detta föreskrivs i gemenskapslagstiftningen. Överenskommelsen är inte juridiskt bindande och kan användas för att effektivisera genomförandet av s.k. mjuk lagstiftning (t.ex. den Urbana tematiska strategin i det 6:e Miljöramprogrammet).

**Trepartsavtal om mål** ska i ett senare skede kunna slutas mellan Europeiska gemenskapen – företrädd av kommissionen – en medlemsstat och regionala eller lokala myndigheter som en direkt tillämpning av gemenskapens tvingande sekundärrätt (förfordningar, direktiv eller beslut). Den är tänkt att vara juridiskt bindande och användas när det finns ett explicit mandat från Europaparlamentet och rådet, s.k. hård lagstiftning.<sup>6</sup>

**Tabell 3 Översikt över trepartsavtal**

Typ av förvaltningsinstrument	Befintliga och nyligen inrättade organ	Föreslagna organ samt principförslag och utpekade områden
<b>Trepartsöverenskommelser</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pilotverksamheter på miljöområdet: Eurocities, Italien, Frankrike, England, Sverige</li> <li>• Stockholms stadsbyggnadskontor om miljö kvalitetsmål</li> <li>• Malmö om kollektivtrafik och alternativa bränslen</li> <li>• Principförslag till trepartsavtal</li> </ul>
<b>Trepartsavtal</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utpekade områden: regionalpolitik och forskning</li> </ul>

Av tabell 3 framgår att kommissionen under 2002 lade fram ett principförslag till trepartsavtal mellan kommissionen, medlemsstater och regionala/lokala myndigheter: Kommissionen avser påbörja pilotverksamheter med trepartsavtal på miljöområdet

<sup>6</sup> De rättsliga grunderna för den juridiskt bindande varianten är fortfarande oklara och det kommer enligt kommissionen inte att vara aktuellt att införa dessa förrän efter att pilotprojekten med trepartsavtal har avslutats och utvärderats, dvs. tidigast om två till tre år.

under 2003. Tabellen visar även att vissa svenska regioner och kommuner har varit aktiva med att ta fram s.k. mallkontrakt och utkast till specifika trepartsöverenskommelser.





## 2 Beredningen av EU-myndigheter

### 2.1 Allmänna utgångspunkter

Allmänna utgångspunkter i beredningen av kommissionens förslag till nya EU-myndigheter är att ta ställning till hur den planerade EU-myndigheten förhåller sig till den åberopade rättsliga grunden samt närhets- och proportionalitetsprinciperna för EU-samarbetet. Regeringen har uttalat att det måste finnas ett klart behov och ett mervärde varje gång en ny europeisk myndighet skapas. Regeringen har även understrukit att genomförandet av gemenskapslagstiftningen i första hand är en nationell angelägenhet.

I det praktiska beredningsarbetet kan det därför vara värdefullt att ställa en rad frågor för att bedöma om en planerad EU-myndighet är en nödvändig och välavpassad gemenskapsåtgärd. I detta kapitel redovisas ett samlat erfarenhetsunderlag för frågor som var aktuella i beredningen av ett antal befintliga och nyligen inrättade EU-myndigheter.

#### **EU-myndigheternas rättsliga grund och befogenheter**

Flertalet EU-myndigheterna har inrättats med artikel 308 i EG-fördraget som rättslig grund. Artikel 308 får endast användas om en gemenskapsåtgärd är nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om EG-fördraget inte innehåller nödvändiga befogenheter. Dessa villkor var inte uppfyllda för den europeiska miljöbyrån (inrättad på basis av artikel 175) och de europeiska byråerna för luftfartssäkerhet resp. sjösäkerhet (inrättade på basis av artikel 80.2). Artikel 308 anger även att rådet ska fatta enhälligt beslut efter att ha hört Europaparlamentet.

EG-domstolen har slagit fast att endast uppgifter som inte påverkar maktfördelningen mellan EU:s institutioner får överlåtas på självständiga organ. Det innebär att självständiga organ får fatta beslut i enskilda ärenden (dvs. de får inte anta "generella föreskrifter") på områden där ett enda allmänintresse berörs och som kräver särskild sakkunskap. Således kan självständiga organ inte ges uppgifter på områden där de måste göra avvägningar mellan motstridiga allmänna intressen. Kommissionens direkta beslutsfattande befogenheter kan inte heller överlåtas på självständiga organ.

## **2.2 Behovet av nya EU-myndigheter**

Ett genomgående motiv till att inrätta fristående EU-myndigheter är att deras verksamheter på olika sätt ska bidra till en mer effektiv efterlevnad av gemenskapslagstiftningen. Enligt kommissionen finns det ofta behov av nya EU-myndigheter på mycket tekniskt avancerande områden. På dessa områden kräver en korrekt och effektiv tillämpning av gemenskapslagstiftningen både en hög grad av specialisering och förmåga till snabb anpassning till den tekniska utvecklingen som kommissionen inte alltid själv kan tillhandahålla.<sup>7</sup>

Dessa principiella skäl återspeglas även i motiven till att inrätta enskilda EU-myndigheter. Exempelvis har inrättandet av den europeiska sjösäkerhetsbyrån sin grund i ett flertal lagstiftningsåtgärder som gemenskapen antagit för att öka säkerheten och förbättra miljön inom sjöfarten. För att vara effektiv måste sådan lagstiftning kunna tillämpas korrekt och enhetligt inom hela EU. Inrättandet av sjösäkerhetsbyrån syftar därför till att etablera ett oberoende expertorgan som med tekniska och vetenskapliga resurser bättre kan utföra vissa uppgifter som tidigare utförts på gemenskapsnivå respektive nationell nivå. Även den nya europeiska byrån för luftfartssäkerhet har motiverats på liknande sätt. Denna EU-myndighet ska självständigt arbeta med tekniska frågor för att bättre sätt organisera vissa av de uppgifter som tidigare utförts på europeisk eller nationell nivå.

## **2.3 EU-myndigheternas uppgifter**

### **2.3.1 Myndigheter med reglerande funktioner**

Vissa av EU-myndigheterna har tilldelats befogenhet att fatta beslut i enskilda ärenden. Det gäller främst varumärkesbyrån, växtskyddsmyndigheten och luftfartssäkerhetsbyrån, men även den

---

<sup>7</sup> Se KOM (2000) 788 slutlig.

europiska läkemedelsmyndigheten brukar räknas till denna myndighetskategori.

Exempelvis ska luftfartssäkerhetsbyrån vid behov fatta lämpliga beslut om luftvärdighetsbevis och miljöcertifieringar, vilket bl.a. omfattar att fastställa typcertifieringsgrunder och utfärda typcertifikat och miljöcertifikat för luftfartyg. Läkemedelsmyndigheten utarbetar, enligt ett centraliserat förfarande, vetenskapliga utlåtanden om läkemedel som underlag till kommissionens beslut om godkännande av läkemedlen. Det är dock kommissionen som fattar det formella beslutet om marknadsgodkännande.

Regeringen har uttalat vissa allmänna invändningar mot ett ökat antal EU-myndigheter med beslutsmyndighet, eftersom det finns risk för en oklar rollfördelning mellan EU-myndigheter och nationella myndigheter. Enligt regeringen är det viktigt att EU-myndigheter inte undergräver de nationella myndigheternas befogenheter och ansvar. Fördragen tilldelar i dag EU förvaltningskompetens endast inom några få områden där gemenskapsadministration betraktas som den enda möjligheten till effektivt genomförande.

Även i beredningen av enskilda EU-myndigheter har Sverige till viss del haft invändningar mot att överlåta sådan beslutsmyndighet. Inom ramen för översynen av den europeiska läkemedelslagstiftningen har kommissionen föreslagit att den centraliserade proceduren för godkännande av läkemedel bör bli obligatorisk för alla nya läkemedel. Sverige har, liksom flera andra medlemsstater, ställt sig tveksam till detta förslag och föredrar den nuvarande ordningen där läkemedelsföretag (med vissa undantag) kan välja mellan en centraliserad eller decentraliserad procedur.

För att berörda parter ska kunna överklaga EU-myndigheternas beslut i ärenden har det inrättats särskilda överklagandeförfaranden vid dessa myndigheter. Vid bl.a. den europeiska luftfartssäkerhetsbyrån ska finnas minst en överklagandenämnd för att pröva överklaganden av byråns beslut. Varje nämnd ska bestå av en ordförande och två ledamöter. Nämndens beslut är bindande för byrån och får överklagas till EG-domstolen enligt artikel 230 i EG-fördraget.

### **2.3.2 EU-myndigheter med inspektionsuppgifter**

Två av de nyligen inrättade EU-myndigheterna har till uppgift att inspektera medlemsstaternas förvaltningar på sina respektive områden. Den europeiska sjösäkerhetsbyrån ska kontrollera gemenskapens system för hamnstatskontroll, vilket vid behov ska ske genom besök i medlemsstaterna. Byrån ska efter varje besök upprätta en rapport och skicka den till kommissionen och berörd medlemsstat. Den europeiska luftfartssäkerhetsbyrån ska för sin del utföra standardiseringsinspektioner av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Inspektionerna innebär att byrån har rätt att undersöka dokument och handlingar av betydelse, begära muntliga förklaringar på plats samt bereda sig tillträde till relevanta lokaler eller transportmedel. Berörda medlemsstater är skyldiga att underkasta sig inspektionerna. Luftfartssäkerhetsbyrån ska i god tid informera berörd medlemsstat om en inspektion och måste skriftligen bemyndiga sina tjänstemän att utöva inspektioner.

Sverige ställde sig i huvudsak positiv till att dessa båda EU-myndigheter tilldelades inspektionsbefogenheter eftersom sådana inspektioner kan bidra till att öka och upprätthålla en enhetlig säkerhetsnivå inom hela EU. Under beredningen av sjösäkerhetsbyrån ansåg dock andra medlemsstater att byrån i första hand borde assistera de medlemsstater som har problem med att införa och tillämpa de gemensamma reglerna på ett korrekt och effektivt sätt.

### **2.3.3 EU-myndigheter med informationsuppgifter**

En grupp EU-myndigheter har till uppgift att samla in, sammanställa och sprida information i särskilda nätverk som myndigheterna själva inrättar. Detta gäller den europeiska miljöbyrån som ska förse gemenskapen och medlemsstaterna med objektiv, tillförlitlig och jämförbar information. I samarbete med medlemsstaterna ansvarar miljöbyrån för ett europeiskt nätverk för miljöinformation och miljöövervakning. Ett annat exempel är

den europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet som inom ramen för sitt uppdrag ska leta fram, samla in, granska, analysera och sammanställa vetenskapliga och tekniska uppgifter. Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska främja bildandet av ett europeiskt nätverk av organisationer som är verksamma inom de områden som myndighetens uppdrag omfattar. Nätverket ska bl.a. underlätta vetenskapligt samarbete och utbytet av information. Även den europeiska byrån för sjöfartssäkerhet har en liknande informationsuppgift genom att samla in, registrera och utvärdera tekniska data.

## **2.4 EU-myndigheternas organisation**

### **2.4.1 EU-myndigheternas ledning**

Varje EU-myndighet leds av en styrelse. I styrelserna ingår vanligtvis företrädare för varje medlemsstat och representanter för kommissionen. I några styrelser ingår även företrädare för Europaparlamentet och intresseorganisationer. Ett undantag är styrelsen för den europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet som består av fjorton (oberoende) ledamöter som utses av rådet i samråd med Europaparlamentet utifrån en förteckning som upprättas av kommissionen.

För sjösäkerhetsbyrån och livsmedelssäkerhetsmyndigheten föreslog kommissionen ursprungligen att fyra företrädare vardera för kommissionen, rådet och Europaparlamentet samt fyra av kommissionen utsedda företrädare för berörda branschorganisationer skulle ingå i respektive styrelse. I beredningen av sjöfartssäkerhetsbyråns rådde det dock en bred enighet bland medlemsstaterna om att en sådan styrelsesammansättning inte motsvarade deras krav på att få insyn i byråns verksamhet och att samtliga medlemsstater ska ingå i styrelsen. Även i beredningen av livsmedelssäkerhetsmyndigheten avvek medlemsstaterna från kommissionens föreslagna styrelsesammansättning, men med motivet att ovan nämnda system för utnämning bättre kan säkerställa styrelseledamöternas vetenskapliga kompetens och oberoende.

Vanliga uppgifter för styrelserna är att anta EU-myndigheternas allmänna rapport från föregående år, arbetsprogram för kommande år samt årliga budget. Med vissa undantag fattar flertalet styrelser beslut med två tredjedelars majoritet.

EU-myndigheterna leds i sina respektive verksamheter av en verkställande *direktör*. Denne utses vanligen av myndighetens styrelse. I direktörens uppgifter ingår vanligen att utarbeta förslag till och genomföra myndighetens budget och arbetsprogram, svara för personalfrågor samt i övrigt genomföra de beslut som fattas av styrelsen.

#### **2.4.2 Tekniska/vetenskapliga kommittéer**

Flera av reglerande EU-myndigheterna har interna vetenskapliga kommittéer bestående av experter inom området. I den europeiska läkemedelsmyndigheten finns två vetenskapliga kommittéer för att ta fram myndighetens vetenskapliga utlåtande om humanläkemedel respektive veterinärmedicinska läkemedel. I livsmedelssäkerhetsmyndigheten finns en vetenskaplig kommitté som samordnar ett antal vetenskapliga paneler vilka har till uppgift att avge myndighetens vetenskapliga utlåtanden inom sina respektive områden.

Medan de vetenskapliga kommittéerna i läkemedelsmyndigheten består av företrädare för medlemsstaternas läkemedelsmyndigheter, är det oberoende vetenskapliga experter som ingår i livsmedelssäkerhetsmyndighetens vetenskapliga paneler. I denna EU-myndighet finns det emellertid även en rådgivande grupp bestående av representanter för medlemsstaternas behöriga organ. Den rådgivande gruppen ska se till att det råder ett nära samarbete mellan myndigheten och medlemsstaternas behöriga organ, särskilt i händelse av skiljaktiga vetenskapliga yttranden mellan dessa.

## **2.5 EU-myndigheternas arbetsformer**

### **2.5.1 EU-myndigheternas arbetsspråk**

EU-myndigheternas arbetsspråk har reglerats på olika sätt. I den europeiska luftfartssäkerhetsbyrån överlåtts det till styrelsen att besluta om den språkordning som ska gälla för byrån. Kommissionen föreslog samma lösning för den europeiska sjösäkerhetsbyrån, men medlemsstaterna vill inte godta en sådan ordning. I stället gäller EU:s samtliga officiella språk som arbetsspråk för sjösäkerhetsbyrån.

Vilket/vilka arbetsspråk som ska gälla för olika EU-myndigheter är en kontroversiell fråga för många medlemsstater. Exempelvis ville några medlemsstater inte ha enbart engelska som arbetsspråk för luftfartssäkerhetsbyrån, trots att engelska av hävd är det gängse internationella samarbetspråket inom området. Medlemsstaterna enades därför om att språkfrågan skulle avgöras av byråns styrelse för att undvika att frågan blockerade arbetet med att inrätta byrån.

Den svenska språkpolitiken inom EU innebär bl.a. att förslag/utkast till rättsakter ska översättas till fullt godtagbar svenska i rimlig tid före det att formellt beslut fattas. Grundprincipen för tolkning är att Sverige inte godtar någon särställning (positiv eller negativ) för ett enskilt språk. Sverige accepterar dock etablerad praxis med ett begränsat antal arbetsspråk i vissa organ, med förbehållet att svenskan inte ska behandlas sämre än andra jämförbara språk (bl.a. danska och finska).

### **2.5.2 Öppenhet och insyn i EU-myndigheterna**

Flera EU-myndigheter är skyldiga att se till att allmänheten och berörda parter snabbt får objektiv och lättbegriplig information om deras respektive arbeten. Bl.a. ska luftfartssäkerhets- och sjösäkerhetsbyråerna tillämpa EG-förordningen om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar när de behandlar ansökningar om tillgång till hand-



lingar som de innehar. Även livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska säkerställa största möjliga tillgång till de handlingar den innehar och ta full hänsyn till de villkor och principer som styr rätten till tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar.

Sverige har sedan inträdet i EU verkat för ökad öppenhet och insyn i EU:s institutioner. Enligt regeringen bör EU-institutionernas tjänstemän se det som en naturlig uppgift att svara på frågor från allmänhet och media. Under det svenska ordförandeskapet i EU antogs EG-förordningen om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. En svensk målsättning för det fortsatta är att utsträcka reglerna om handlingsoffentlighet till övriga EU-institutioner och organ.

Frågan om de officiella språken inom EU utgör också en viktig del av regeringens strävan efter större öppenhet i EU-samarbetet. Detta eftersom enskilda bör ha god möjlighet att kommunicera med EU:s institutioner och organ på det egna språket.

## **2.6 EU-myndigheternas finansiering och budgetregler**

### **2.6.1 Återverkningar för EU-budgeten**

EU-myndigheterna finansieras på olika sätt. Flertalet EU-myndigheter finansieras med medel ur gemenskapens allmänna budget. Vissa av myndigheterna är emellertid helt eller delvis avgiftsfinansierade. EU-myndigheternas intäkter och utgifter ska balansera varandra. Verksamheternas omfattning skiljer sig också åt mellan olika EU-myndigheter. Exempelvis beräknas kostnaden för den fullt utbyggda verksamheten vid livsmedelssäkerhetsmyndigheten uppgå till 44,4 miljoner euro per år. Motsvarande årliga kostnad för sjösäkerhetsbyrån förväntas uppgå till 7,6 miljoner euro.

Inrättande av nya EU-myndigheter innebär således att gemenskapen gör nya gemensamma finansiella åtaganden. Exempelvis

har det upprättats en ny budgetpost för livsmedelssäkerhetsmyndigheten i EU-budgeten. En årlig besparing förväntas till *viss del* ske av befintliga budgetposter genom att verksamhet som kommissionens generaldirektorat för hälsa och konsumentskydd ansvarar förs över till den nya myndigheten.

Sverige verkar för en återhållsam och effektiv budgetpolitik inom EU, vilket omfattar målet om en kostnadseffektiv användning av EU:s medel. I linje med svenska mål ligger att EU:s finansiella perspektiv för 2000–2006 har fastställts på en nivå som ska minska utrymmet för budgetökningar. Syftet är att därigenom skapa bättre förutsättningar för att ompröva befintliga utgifter inför nya åtaganden. En svensk profilfråga är även att stödja en effektiv och korrekt användning av gemenskapsmedel i EU-samarbetet.

### **2.6.2 Nya gemensamma budgetregler**

I slutet av 2002 antog kommissionen en särskild rambudgetförordning för EU-myndigheter. I förordningen anges de huvudregler som EU-myndigheter ska följa för sina finansiella bestämmelser. Myndigheterna får endast avvika från dessa regler av nödvändiga förvaltningstekniska skäl och efter kommissionens godkännande.

Den gemensamma rambudgetförordningen reglerar bl.a. budgetens upprättande och struktur, genomförande av budgeten (dvs. de finansiella aktörernas ansvar, handläggning av inkomster och utgifter respektive intern revision) samt extern granskning och beviljande av ansvarsfrihet.

Den interna revisionen innebär t.ex. att kommissionens internrevisor ska utöva samma befogenheter gentemot EU-myndigheter som gentemot kommissionens egna avdelningar. Den externa kontrollen innebär att revisionsrätten granskar EU-myndigheternas räkenskaper i enlighet med artikel 248 i EG-fördraget. EU-myndigheter ska även översända sina finansiella bestämmelser och information om utnämnda finansiella aktörer

och internrevisorer till revisionsrätten. För flertalet EU-myndigheter ska dessutom föreskrifterna om bekämpning av bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet enligt förordning (EG) nr 1073/1999 tillämpas utan inskränkningar.

### **2.6.3 Utvärdering av EU-myndigheter**

I förordningarna för flera EU-myndigheter anges även att styrelsen efter ett bestämt antal år ska beställa en oberoende extern utvärdering av i vilken utsträckning som myndigheten och dess arbetsmetoder bidragit till att uppnå målen för verksamheten. Styrelsen ska ta emot utvärderingen och utfärda rekommendationer till kommissionen om hur förordningen, byrån och dess arbetsmetoder eventuellt bör ändras.

För många av de EU-myndigheter som inrättades under 1990-talet har detta utvärderingskrav tillämpats i praktiken. I exempelvis den europeiska läkemedelsmyndighetens förordning från 1993 anges att kommissionen inom sex år ska offentliggöra en rapport om de erfarenheter som gjorts av förfaranden för godkännande av läkemedel. Kommissionen anlätade konsulter för att genomföra utvärderingen och inhämtade synpunkter från medlemsstaternas ansvariga myndigheter och olika aktörer inom läkemedelsområdet. Kommissionen fann därefter det nödvändigt att föreslå vissa anpassningar och justeringar av 1993 års förordning. I november 2001 lade den därför fram förslag till bl.a. en ny förordning för läkemedelsmyndigheten och humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel. Detta förslag är som ovan nämnts fortfarande föremål för rådets och Europaparlamentets beredning.

## 3 Beredningen av förvaltningsorgan för gemenskapsprogram

### 3.1 Genomförandeorgan

#### 3.1.1 Allmänna utgångspunkter

Enligt EU:s nya budgetförordning kan kommissionen överlåta sina genomförandeuppgifter till genomförandeorgan när den genomför EU-budgeten centralt i indirekt form. Detta innebär således att kommissionen inte kan använda genomförandeorgan på områden där EU-budgeten ska genomföras tillsammans med medlemsstaterna (EUGFJ:s garantisektion och strukturfonderna) eller i decentraliserad form (externa åtgärder).<sup>8</sup>

Medlemsstaterna har möjlighet att yttra sig över kommissionens beslut om genomförandeorgan enligt det föreskrivande kommittéförfarandet. På liknande sätt som för EU-myndigheter kan det även i

#### **Villkor för inrättande av genomförandeorgan**

Utifrån artikel 308 i EG-fördraget antog rådet i december 2002 en ramförordning med stadgar för genomförandeorgan. Enligt ramförordningen får kommissionen utifrån en kostnads- och lönsamhetsanalys besluta om att inrätta genomförandeorgan med uppgifter som avser förvaltningen av ett eller flera gemenskapsprogram. Analysen ska beakta flera faktorer, bl.a. en definition av vilka uppgifter som bör läggas ut, beräknade kontrollkostnader samt eventuella besparingar i EU:s allmänna budget. Kommissionens förslag till beslut ska föreläggas en särskild föreskrivande genomförandekommitté. I samband med att ett gemenskapsprogram antas, ska kommissionen meddela budgetmyndigheten att den avser anlita ett genomförandeorgan för att genomföra programmet.

<sup>8</sup> Tillämpningsområdet för genomförandeorgan omfattar ändå (delar av) EG:s externa bistånd eftersom EU:s budgetförordning anger att externa åtgärder även kan genomföras centralt av kommissionen.

beredningen av planerade genomförandeorgan vara värdefullt att ställa en rad frågor för att bedöma behovet av organen och vilka närmare uppgifter de bör ha. En skillnad är emellertid att många frågor rörande genomförandeorganens uppgifter, organisation och finansiering är reglerade av en särskild ramförordning.

### **3.1.2 Behovet av genomförandeorgan**

Kommissionen ansvarar för att genomföra ett stort antal gemenskapsprogram som helt eller delvis finansieras ur EU:s allmänna budget. Enligt kommissionen kräver förvaltningen av många gemenskapsprogram speciella metoder och tillgång till personal med särskild kompetens. Genom att lägga ut vissa förvaltningsuppgifter inom programmen på specialiserade genomförandeorgan anser kommissionen att den bättre kan prioritera sina institutionella åtaganden och koncentrera sina resurser till politikutformning och övergripande planering.

Genomförandeorgan är särskilt lämpade att förvalta följande typer av gemenskapsprogram:

- Projekt som under hela sin löptid kräver stor teknisk och finansiell sakkunskap.
- Projekt som gör tydlig åtskillnad mellan planerings- och genomförandeetapperna.
- Tekniska projekt som inte kräver några politiska beslut för att genomföras.
- Projekt med möjlighet till stordriftsfördelar genom långt driven specialisering eller genom att liknande program samlas hos ett och samma kontor.
- Program vars mål är periodiskt återkommande.

Mot bakgrund av de brister som påvisats i gemenskapens programförvaltningsstruktur ställde sig Sverige i huvudsak positivt till ramförordningen för genomförandeorgan. Sverige lade stor vikt på att ansvarsfördelningen mellan ett genomförandeorgan

och kommissionen måste framgå med allra största tydlighet. Sverige ansåg även att eftersom kommissionen har ett fördragsenligt ansvar att genomföra EU-budgeten bör genomförandeorganens verksamhet ingå i den övergripande ansvarsfrihetsprövningen för kommissionen.

Statskontorets översikt visar att kommissionen bl.a. vill inrätta ett genomförandeorgan inom ramen för det nya gemenskapsprogrammet för åtgärder på energiområdet (Intelligent energi för Europa; 2003–2006). Motivet är att genomförandeorganet skulle utföra vissa förvaltnings- och uppföljningsuppgifter för att avlasta kommissionen i handläggningen/förvaltningen av programmet. Kommissionen skulle därmed kunna använda personal som nu sysslar med programförvaltning till mera strategiska uppgifter, bl.a. att övervaka programmet.

I den pågående beredningen av det föreslagna ramprogrammet har flera medlemsstater, däribland Sverige, ställt sig positiva till att ett sådant genomförandeorgan bildas. Sverige anser att ett kvalitativt bra genomförande av det nya programmet är angeläget, eftersom utvärderingen av det nuvarande programmet visat på brister i administrationen. I beredningen har dock organets närmare uppgifter diskuterats.

### **3.1.3 Genomförandeorganens uppgifter**

Rådets rambestämmelser anger att kommissionen får ålägga ett genomförandeorgan alla de uppgifter som avser genomförandet av gemenskapsprogram. Dessa kan innebära myndighetsutövning. Undantaget är uppgifter där det finns utrymme för skönsmässiga bedömningar för att omsätta politiska beslut i handling. Ett genomförandeorgan ska särskilt ansvara för att förvalta alla eller vissa etapper av särskilda enskilda projekt och genomföra nödvändiga kontroller samt för dessa ändamål fatta relevanta beslut. Genomförandeorgan ska anta de nödvändiga budgetdokument som krävs för gemenskapsprogram, särskilt i samband med kontraktstilldelning och bidrag. Genomförande-

organ är även behöriga att samla in, analysera och till kommissionen överlämna alla uppgifter som är nödvändiga för att styra genomförandet av programmet. Kommissionen ska ange de villkor, kriterier m.m. som ett genomförandeorgan måste följa då det fullgör sina uppgifter. Ett särskilt administrativt överklagandeförfarande ska ge berörda personer och medlemsstater rätt att pröva lagenligheten i de åtgärder som ett gemenskapsorgan vidtar.

Dessa rambestämmelser präglar även de uppgifter som kommissionen vill ge åt det aviserade genomförandeorganet på energiområdet:

- Ta fram rekommendationer åt kommissionen beträffande genomförandet av programmet vilket omfattar att samla in, analysera och ge kommissionen information om genomförandet.
- Leda hela/delar av vissa faser i genomförandet av enskilda projekt samt göra de kontroller och fatta de beslut som är förknippade med detta.
- Fatta beslut om budgetens genomförande och utföra nödvändiga transaktioner.
- Främja utnyttjande och spridning av de finansierade projektens och åtgärdernas resultat.

Flera medlemsstater har under beredningen framfört att kommissionens förslag innehåller vissa oklarheter om den närmare arbetsfördelningen mellan genomförandeorganet och kommissionen. Kommissionen ska inom ramen för sitt ansvar att genomföra programmet samråda med medlemsstaterna enligt förvaltningsförfarandet om bl.a. upprättande av riktlinjer för de områden som omfattas av programmet, genomförandebestämmelser, urvalskriterier för varje typ av åtgärd.

### **3.1.4 Genomförandeorganens organisation och arbetsformer**

Varje genomförandeorgan ska förvaltas av en styrelse och en direktör. Styrelsen ska bestå av fem ledamöter som kommissionens utser. Styrelsen ska bl.a. anta genomförandeorganets årliga arbetsprogram, driftbudget samt verksamhetsrapport för föregående år. Styrelsen beslutar även om hur genomförandeorganets avdelningar ska organiseras.

Kommissionens utser även direktören för ett genomförandeorgan. Direktören har till uppgift att förbereda och se till att organets årliga arbetsprogram verkställs. Direktören ska utarbeta förslag till genomförandeorganets driftbudget och förelägga detta för styrelsen. Direktören ansvarar även för att genomföra driftsbudgeten.

Varje genomförandeorgan är skyldigt att följa EG:s förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar om den får in en begäran om tillgång till en handling det förfogar över. Styrelsen ska senast sex månader efter att genomförandeorganet har inrättas anta nödvändiga tillämpningsföreskrifter.

### **3.1.5 Genomförandeorganens finansiering och budgetregler**

Ett genomförandeorgans samtliga inkomster och utgifter ska beräknas i förväg och föras in i dess driftsbudget inför varje budgetår. Inkomster och utgifter i driftbudgeten ska balansera varandra. Genomförandeorganets inkomster ska, utöver eventuella andra inkomster, bestå av ett bidrag från EU:s allmänna budget. Detta bidrag ska beräknas av budgetmyndigheten och tas från anslagen till de gemenskapsprogram i vars förvaltning organet deltar.

Det svenska målet om en återhållsam och effektiv budgetpolitik inom EU (se avsnitt 2.6.1) gäller även vid beredning av nya genomförandeorgan. Kommissionens beslut om inrättande av



genomförandeorgan ska bl.a. grundas på en bedömning av eventuella besparingar i EU:s allmänna budget. Utläggning av ett gemenskapsprogramms förvaltning från ett generaldirektorat till ett genomförandeorgan innebär att de administrativa kostnaderna flyttas från kommissionens administrativa anslag (del A) till kommissionens operativa anslag (del B). Det betyder att kostnaderna också flyttas från kategori 5 (administrativa utgifter) till kategori 3 (inre politik)<sup>9</sup> i EU:s finansiella perspektiv för 2000–2006.<sup>10</sup> I beredningen av förslag till nya genomförandeorgan är det viktigt att beakta vad som händer med det utrymme som frigörs under kategori 5. Utifrån principen om budgetneutralitet bör kommissionen inte använda det frigjorda utrymmet för att tillsätta tjänster med personal för andra/nya uppgifter eftersom det sammantaget skulle innebära en större gemenskapsförvaltning.

Enligt kommissionen bör budgeten för det aviserade genomförandeorganet på energiområdet uppgå till ca fem procent av det sammanlagda anslaget för det nya programmet. Kommissionen uppskattar att dess personalbehov för programmet minskar med åtta personer genom att vissa förvaltningsuppgifter överläts till organet. Dessa budgetposter kommer att föras över till organet för programmets löptid. Organets personal bör uppgå till 35 personer, varav 27 nyrekryterade. Kommissionens personalbehov minskar med 30 personer. Om programförvaltningen i stället skulle skötas helt av kommissionens egna enheter skulle kommissionens personal som sysslar med förvaltning av programmet (enligt kommissionen) behöva ökas från 38 till 52 personer.

Vid genomförandet av sin driftbudget ska alla genomförandeorgan tillämpa bestämmelserna i den standardbudgetförordning som kommissionen ska fastställa. Denna standardbudgetförordning får avvika från EU:s budgetförordning endast när detta är

---

<sup>9</sup> I de fall gemenskapsprogrammets operativa anslag ligger inom denna budgetkategori.

<sup>10</sup> För kategori 3 resp. 5 gäller olika tak i det finansiella perspektivet.

nödvändigt med hänsyn till de särskilda krav som ställs på genomförandeorganens drift.

Kommissionen ska kontrollera genomförandet av de gemenskapsprogram som ålagts genomförandeorgan. Kommissionens internrevisor ska ha hand om internrevisionen vid organen. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning ska ha samma befogenheter gentemot genomförandeorganen som gentemot kommissionens avdelningar. Revisionsrätten ska granska organens redovisning i enlighet med artikel 248 i EG-fördraget. Ansvarsfrihet för genomförandeorgan ska beviljas samtidigt som ansvarsfrihet beviljas för genomförandet av EU:s allmänna budget.

Kommissionen ska se till att varje genomförandeorgan blir föremål för en extern utvärdering vart tredje år. Med utgångspunkt i utvärderingarna ska kommissionen och berörda organ vidta lämpliga åtgärder för att komma till rätta med eventuellt konstaterade problem.

### **3.2 Nätverk genom nationella organ**

När kommissionen genomför EU-budgeten centralt i indirekt form kan den även överlåta sina genomförandeuppgifter till offentligrättsliga organ på nationell nivå eller privaträttsliga organ som anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter och som lämnar tillräckliga ekonomiska garantier. Statskontorets kartläggning visar att kommissionen ännu inte börjat använda denna typ av programförvaltning. Kommissionen har dock tidigare pekat ut vissa tillämpliga områden<sup>11</sup> för sådana organ. Statskontoret redovisar därför huvuddragen i kommissionens principiella förslag till hur programförvaltning genom nationella organ i nätverken bör utformas.

---

<sup>11</sup> Statistikområdet, forskning samt innovativa åtgärder på strukturfondsområdet.

Enligt kommissionen finns det flera fördelar med programförvaltning genom nationella organ:

*Närhet:* Genom att nationella organ anlitas blir det lättare att komma närmare mottagarna, framförallt på områden som har särskilt stor påverkan på lokal nivå.

*Komplementaritet:* Nätverksförvaltning kan vara fördelaktigt när det på nationellt plan finns betydande infrastruktur och välutvecklade kommunikationsmöjligheter som förtjänar att utnyttjas genom stöd och engagemang från medlemsstaternas sida.

*Flexibilitet:* Nätverksförvaltningen kan ge större flexibilitet än kommissionens direkta förvaltning eller genomförandeorgan eftersom den lättare kan anpassas till specifika krav för varje program och lokala förhållanden.

*Resursallokering:* Nätverksförvaltning leder till att kommissionen kan spara på sina personalresurser när den genomför åtgärder som riktar sig till stora grupper och när den direkt följer upp projekt med ett stort antal deltagare från olika länder.

Kommissionen anser att en rad s.k. försiktighetsåtgärder måste beaktas för att dessa fördelar ska kunna realiseras. Exempelvis får nationella organ i nätverk inte innebära ett ytterligare led i genomförandet som gör programförvaltningen mer komplicerad och mer resurskrävande.

Användning av nationella organ i nätverk ska anges i rättsakten för inrättandet av berörda gemenskapsprogram. De genomförandeuppgifter som läggs ut på nationella organ får inte ge upphov till intressekonflikter.

De gemenskapsprogram som kan bli föremål för förvaltning av nationella organ i nätverk måste uppfylla något av följande kriterier:

- Samtidiga och metodiskt samordnade åtgärder på nationell nivå.

- Decentraliserade program som riktar sig till stora målgrupper och som kräver lokal kännedom eller inte lämpar sig för en alltför central förvaltning.
- Ramanslag för geografiska områden efter objektiva kriterier.
- De nationella organen måste ha tillräcklig kapacitet och lämplig kompetens.

Enligt kommissionen ska utläggningen av uppgifter till nationella organ vara mindre omfattande än de som överläts till gemenskapsorgan. Nationella organ ska kunna förvalta en eller flera etapper av de olika projekt som ingår i gemenskapsprogrammen. Arbetsuppgifterna kan omfatta att handlägga kontrakt, utbetalningar, samordning och information samt i undantagsfall urval av slutmottagare. Huvudregeln är att varje nationellt organ är behörigt inom ett geografiskt begränsat område. Om en medlemsstat utser flera nationella organ ska ett av dem kunna få till uppgift att samordna och driva det nationella nätverket.

Förutom hänvisningen i den rättsliga grunden för berörda program ska de rättsliga bestämmelserna för nationella organ i nätverk bestå av följande:

- Ett beslut från kommissionen om antagande av bestämmelser för ansvarsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna vad gäller nationella organ inom ramen för de allmänna riktlinjerna för programmets genomförande.
- Ett förvaltningsavtal mellan kommissionen och det nationella organet om ett årligt eller flerårigt arbetsprogram som fastställer bl.a. de nationella organens uppgifter och gemenskapens ekonomiska bidrag till organens administrativa uppgifter.
- Ett avtal om decentraliserade åtgärder som avser förvaltningen av de medel som avsatts till projekt och som träder i kraft efter förvaltningsavtalet. Detta avtal fastställer regler vid överföring av driftmedlen för de decentraliserade åtgärdernas genomförande, regler för förvaltningen av unionens medel

och närmare regler för kontroll av att förvaltade medel enbart är avsedda för projektmottagarna.

Enligt kommissionen ska den själv kontrollera att de nationella organens utgifter är förenliga med de rättsliga bestämmelserna och utföra kontroller av projekt samt förvaltnings- och kontrollsystem. De nationella kontrollinstanserna ska kontrollera förvaltnings- och kontrollsystem utan att detta påverkar kommissionens ansvar att genomföra EU-budgeten. Revisionsrätten har behörighet att granska de nationella organens handlingar som anknyter till utgifter som företagits i gemenskapens namn. De nationella kontrollinstanserna ska på revisionsrättens begäran lämna alla relevanta upplysningar om transaktioner m.m. som dessa förfogar över.

## 4 Beredningen av trepartsavtal

### 4.1 Allmänna utgångspunkter

Trepartsavtal<sup>12</sup> är ett nytt och hittills oprövat styrinstrument för kommissionen som kan få betydande konsekvenser för förhållandet mellan svensk statsförvaltning och svenska regioner/kommuner. Svensk statsförvaltning kan inom en snar framtid komma att behöva ta ställning till förslag om trepartsavtal eftersom alla parter har initiativrätt och kommissionen kommer att pröva varje förslag i samarbete med medlemsstaterna. I ett senare skede kan svenska statsförvaltningen även behöva ta ställning till juridiskt bindande trepartsavtal och enskilda lagförslag med tillhörande behörighetsklausuler.

De allmänna utgångspunkterna för trepartsavtal är otvetydiga: avtalen skall vara förenliga med fördragen – de får t.ex. ej ge upphov till några handelshinder – de måste vara förenliga med medlemsstaternas konstitutioner och de måste ge ett mervärde i förhållande till andra genomförandeinstrument.

### 4.2 Behovet av trepartsavtal

Gemenskapen har haft svårt att skapa en enhetlig lagstiftning som täcker hela unionen utan att göra den överdrivet komplex och snårig – något den blivit hårt kritiserad för.<sup>13</sup> Enligt kommissionen själv har problemet varit att de ansvariga besluts-

---

<sup>12</sup> I det följande kommer vi i löptexten att använda termen trepartsavtal som generell samlingsterm för instrumenten trepartsavtal och trepartsöverenskommelser. Där det är nödvändigt görs dock en distinktion mellan icke-juridiskt bindande *trepartsöverenskommelser* och juridiskt bindande *trepartsavtal*.

<sup>13</sup> Det kan t.ex. svårt att skriva generella regler för kontroll av vattenkvalitet och strandskydd för länder med så olika naturliga förutsättningar som Sverige och Holland.

nivåerna inte har samarbetat tillräckligt med varandra och att kommissionen och medlemsstaterna inte har tillräcklig kunskap om regionala och lokala förhållanden. Genom förslaget om trepartsavtal vill kommissionen både förbättra samordningen mellan de politiska nivåerna och involvera de lokala aktörerna på ett tidigare stadium i lagstiftningsprocessen.

De regionala motiven för att delta i pilotprojekt med trepartsavtal varierar mellan olika regionala och lokala myndigheter. I en undersökning utförd av *Eurocities* framhövdes fyra motiv: att stärka den regionala och lokala nivåns inflytande, att öka kontakterna med kommissionen, att öka kontakterna med regeringarna i medlemsstaterna samt öka kontakterna med sin omkringliggande region.<sup>14</sup> Många kommuner och regioner ansåg dessutom att deras potential som folkvalda samtalspartner var dåligt utnyttjad fastän deras politiska nivå ofta har fått en ökad ansvarsbörda för att genomdriva EU-beslut. Deras deltagande i beredningen av beslut har inte ökat i samma utsträckning som deras ansvar för genomförande motiverar.

### **4.3 Det politiska stödet för trepartsavtal**

Trepartsavtal har åtnjutit varierande stöd inom kommissionen, ett stort stöd från det kommande italienska ordförandeskapet, ett reserverat stöd från den svenska regeringen och ett engagerat stöd från två svenska städer, Stockholm och Malmö. Förslaget om trepartsavtal lanserades för första gången i samband med publiceringen av vitböckerna och åtnjöt på ett tidigt stadium ett starkt stöd inom kommissionen. Kommissionär Margot Wallström sade t.ex. inledningsvis att en pilotöverenskommelse skulle kunna slutas innan 2002 års utgång.<sup>15</sup> Kommissionen har senare framfört att den även måste närmare undersöka det poli-

---

<sup>14</sup> Protokoll från Eurocities första möte om Sustainability Pacts 20020911.

<sup>15</sup> Margot Wallström i avslutande tal under Eurocities första möte om Sustainability Pacts 20020911.

tiska stödet från Europaparlamentet och rådet (medlemsstaterna).<sup>16</sup> I ett senare skede har den nya generaldirektören för DG Miljö också ifrågasatt hur kommissionen skall kunna hantera en större mängd avtal inom nuvarande resursram. Då förslaget om trepartsavtal är relativt kontroversiellt avser kommissionen att inledningsvis pröva formen med trepartsöverenskommelser inom områden som är mindre kontroversiella. Ansvar har hamnat på DG Miljö att ta fram mall för trepartsöverenskommelser och sköta det konkreta genomförandet. Två andra områden har nämnts som intressanta för trepartsavtal: regional utveckling och transport. Under januari 2003 framförde företrädare för kommissionen att om de kommande pilotförsöken lyckas visa på ett distinkt mervärde kan initiativet komma att skrivas in i 2005 års arbetsprogram för ramprogrammet om miljö. Kommissionen betonade dock samtidigt att den inte har någon inneboende skyldighet att gå vidare med initiativet.<sup>17</sup>

Italien strävar enligt uppgift efter att få upp trepartsavtalen på dagordningen för sitt kommande ordförandeskap. Italien har uttryckt ett intresse av att sluta ett första pilotavtal och anordna en ”launching conference” i detta syfte under sitt ordförandeskap.<sup>18</sup> Det har även från franskt (statligt) håll visats visst intresse för initiativet.

Den svenska regeringen har uttryckt en allmän reservation angående trepartsavtal i sitt yttrande över vitboken om EU:s framtida styrelseskick. Regeringen menade att förslaget borde utvecklas med avseende på hur avtalen skulle kunna kontrolleras och sanktioneras. Fördelarna jämfört med nuvarande situation borde också tydliggöras och risken för ökad byråkrati i samband med genomförandet påpekades.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Se KOM (2002) 709 slutlig.

<sup>17</sup> Eurocities tredje möte om Sustainability Pacts 20030129.

<sup>18</sup> Representant för den italienska ständiga representationen i EU under Eurocities fjärde möte om Sustainability Pacts 20030317.

<sup>19</sup> UD 2002-03-22 Svenska kommentarer på vitboken om styrelseformer.



Stockholms stad uttryckte tidigt en önskan om att delta i utarbetande av trepartsavtalens form. Stockholmsregionens Europakommitté tog fasta på kommissionär Wallströms löfte att ett avtal skulle slutas innan 2002 års utgång. Stockholms stad, efter initiativ från och under överinseende av den internationella direktören i Stockholms stad, startade genom sitt samarbete med *Eurocities* ett projekt som kallades *Sustainability Pacts*.<sup>20</sup> Projektet syftar till att utveckla en mall för hur trepartsöverenskommelser skulle kunna se ut. Målet är att intresserade städer ska kunna använda denna mall som underlag för att sluta konkreta trepartsöverenskommelser utifrån deras speciella förutsättningar. Ett samarbete utvecklades med enheten för *Environmental governance* och enheten för den territoriella dimensionen (*Unit B3*) inom DG Miljö. Arbetet är inriktat på lösningar inom området *urban sustainability* vilket är ett prioriterat område inom det sjätte ramprogrammet för miljö. Förhoppningen inom dessa delar av kommissionen och inom *Eurocities* är att kunna sluta ett avtal med en till tre städer under 2003. Eurocities har under vintern och våren anmodat sina medlemmar i projektet att skriva till kommissionär Margot Wallström för att påvisa det stora intresse som finns inom projektet.

#### **4.4 Gemensamma förutsättningar för trepartsavtal och trepartsöverenskommelser**

Om förslaget till trepartsavtal finner tillräckligt stöd inom kommissionen har kommissionen som mål att inledningsvis testa s.k. trepartsöverenskommelser som inte är juridiskt bindande. Först efter att dessa har utvärderats kan den juridisk bindande formen med trepartsavtal komma ifråga. Kommissionen har som tidigare nämnts listat ett antal förutsättningar för att trepartsavtal ska kunna komma ifråga som genomförandeinstrument.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Se <http://www.eurocities.org/pacts/>

<sup>21</sup> KOM 2002:709

Avtalen måste *överensstämma med fördragen*. De skall t.ex. inte skapa hinder för inomgemenskaplig handel och huvudansvaret för genomförandet av politiken måste ligga kvar på medlemsstaten.

Avtalen måste vidare *till fullo respektera den konstitutionella strukturen* i respektive medlemsstat. Ett tungt vägande motiv för förslaget om trepartsavtal var en upplevd brist på samspel mellan ansvariga beslutsnivåer. Trepartsöverenskommelser kan därför endast komma ifråga mellan parter som redan har ett ansvar för genomförande av EU-beslut.

Avtalen kan slutligen bara användas där de erbjuder ett *mervärde i förhållande till andra tillgängliga instrument* för att uppnå samma mål. Mervärdet kan enligt kommissionen vara en förenkling (t.ex. att man slipper besluta om detaljerade övergripande tillämpningsåtgärder), eller en politisk vinst och ökad effektivitet till följd av de regionala och lokala myndigheternas ökade deltagande och engagemang i politiska beslut som har olika verkningar beroende på den lokala situationen t.ex. i fråga om geografi, klimat eller demografi *och där man därför har användning av de lokala myndigheternas kunskap om lokala förhållanden och traditioner*.

#### **4.4.1 Utformning i praktiken**

Ett trepartsavtal är i sin materiella form ett dokument signerat av bemyndigade officiella personer som representerar tre olika politiska nivåer: gemenskapen, medlemsstaten och den lokala myndigheten. Enligt kommissionen skall alla trepartsavtal och trepartsöverenskommelser:<sup>22</sup>

- Inledas med en klar och koncis beskrivning av de avtalslutande parterna.

---

<sup>22</sup> KOM 2002:709 s. 7.

- Inledningsvis referera till den relevanta rättsliga ramen på gemenskapsnivå eller nationell nivå (t.ex. en rekommendation, vitpapper eller nationella mål) samt innehålla en klausul om förenlighet med de allmänna bestämmelserna i fördraget.<sup>23</sup>
- Exakt definiera de viktigaste termerna, särskilt om det handlar om tekniska eller juridiska begrepp.
- Utrycka klart definierade och mätbara ”mål”. Dessa mål skall vara kvantitativa eller kvalitativa. de kvantitativa skall vara beräknade och de kvalitativa målen måste kunna identifieras. Undantag från denna princip skall redovisas tydligt.
- Utrycka parternas skyldigheter i specifika resultat i stället för tillämpning av vissa medel.
- Innehålla bestämmelser om hur utvärdering kan ske på ett trovärdigt, öppet och lämpligt sätt.
- Fastställa en lämplig lösning för information, medverkan eller samråd och avtalet skall ges tillräcklig publicitet.
- Tydligt specificera konsekvenser av överträdelse av avtalet samt hur man kan komma till rätta med dem. Klausuler om underlåtenhet att fullgöra förpliktelser skall fastställas i varje enskilt fall.
- Slutas för en begränsad tid, som eventuellt kan förlängas.
- Signeras av alla berörda parter.

---

<sup>23</sup> Exempel: ”Denna trepartsöverenskommelse syftar till ett frivilligt genomförande av Europaparlamentets och rådets rekommendation av den [datum] om genomförandet av en integrerad förvaltning av kustområden i Europa.” ... ”Denna trepartsöverenskommelse är förenlig med artiklarna ... [relevanta lagar och förordningar i den berörda medlemsstaten].”

## 4.5 Genomförande av trepartsöverenskommelser

### 4.5.1 Organisation och ansvarsfördelning

Medlemsstaterna har kvar det övergripande genomförandeansvaret och kommissionen specificerar inte närmare hur avtalen bör genomföras utan fastslår bara att det är kommissionen som har det övergripande tillsynsansvaret. I övrigt hänvisar man bara till den ovan nämnda möjligheten att söka pengar för pilotöverenskommelser.

Det pågår dock ett projektet – *Sustainability Pacts* – som syftar till att utveckla frågorna om genomförande. Projektet skall utveckla en avtalsmall som kan fungera som underlag för konkreta trepartsöverenskommelser. Överenskommelsernas innehåll skall enligt projektetbeskrivningen anknyta till dels Agenda 21-arbetet dels till Ålborgsavtalet från 1984. Det sistnämnda avtalet är antaget av kommissionen och anses vara en viktig rättslig grund för arbetet då det är det enda mellanstatligt gällande avtalet om *Urban Environment*. Projektets huvudman *Eurocities* inriktar sig i första hand på att skapa ett mallavtal och i andra hand på att sluta ett eller flera konkreta avtal. Den senaste versionen av mallöverenskommelsen, publicerad under februari 2003, följer kommissionens rekommendationer i stort men lämnar vissa frågor obesvarade. Projektets mall består av fyra delar:<sup>24</sup>

1. En beskrivning av de avtalsslutande parterna – *Parties to the agreement*.
2. Ett förord för den övergripande visionen – *Preamble*.
3. Sektion A där de specifika målen beskrivs – *Section 'A' of the agreement*.
4. Sektion B där de planerade aktiviteterna beskrivs – *Section 'B' of the agreement*.

---

<sup>24</sup> Pilot Agreement, draft 03 February 2003. Utvecklingen av dokumentet kan följas på <http://www.eurocities.org/pacts/>

Mallen fördelar ansvaret enligt följande schema:

- De lokala och regional myndigheterna bär det största ansvaret för genomförandet av de beskrivna aktiviteterna.
- Medlemsstaterna är ansvariga gentemot kommissionen för det korrekta genomförandet av aktiviteterna.
- Kommissionen har en viktig roll för att underlätta och stödja, agera katalysator, ge en riktningssänska samt säkra en konsekvens på gemenskapsnivå.

Enligt mallen skall en partssammansatt styrelse etableras (*Management Committee*) med ansvar för genomförande och övervakning. Upprätthållandet (*enforcement*) skall understödjas genom att alla parter försäkrar sig om att projektet får en hög grad av publicitet. Vid överträdelse (*non-performance*) skall två saker ske: för det första skall de övriga parterna tillse att överträdelsen blir publicerad i relevanta fora, för det andra skall det eventuella ekonomiska stödet dras tillbaka.

Malmö Stad har som första stad använt denna mall för att skapa ett konkret förslag till trepartsöverenskommelse. Även Stockholms stad arbetar aktivt med att få fram ett förslag till trepartsöverenskommelse.

#### **4.5.2 Finansiering**

Även om pilotförsöken med trepartsavtal kommer att kunna få viss finansiering skall de inte ses som ett motiv för ytterligare gemenskapsfinansiering.<sup>25</sup> De skall vara ett instrument för att använda de medel som normalt allokeras till genomförandet av gemenskapens mål. För pilotöverenskommelser är det dock möjligt att söka pengar för genomförande med hänvisning till artikel

---

<sup>25</sup> KOM 2002:709 s. 5.

49.2. punkt a<sup>26</sup> i den nya budgetförordningen. Den refererar till artikel 37 i den interinstitutionella budgetöverenskommelsen från den 6 maj 1999. Denna paragraf ger kommissionen rätt att använda medel för att utvärdera pilotprojekt av experimentell karaktär som syftar till att kontrollera om en åtgärd är genomförbar och ändamålsenlig. Ett sådant utrymme kan dock utnyttjas som längst i två år och får inte överstiga 32 miljoner euro. Kommissionen förbehåller sig rätten att avkräva parterna i ett trepartsavtal nödvändiga finansiella garantier.

### **4.5.3 Information och politiskt ansvarsutkrävande**

Eftersom trepartsöverenskommelser inte bygger på någon juridisk sanktionsmöjlighet utan till fullo baseras på ett politiskt ansvarsutkrävande ses öppenhet och genomskinlighet som nyckeln till ett framgångsrikt genomförande. Kommissionen anger att information skall publiceras om innehållet, genomförandet och resultaten och att ansvaret ligger i huvudsak på de regionala och lokala aktörerna som bör konsultera och involvera så många lokala och regionala intresseorganisationer som möjligt.<sup>27</sup> Kommissionen ansvarar för att lämna en utvärdering och uppföljningsrapport till rådet samt Europaparlamentet. Den enda möjligheten till sanktion som finns tillgänglig för trepartsöverenskommelser är rätten och skyldigheten att publicera andra parters överträdelser. Därmed skjuts ansvaret för ansvarsutkrävande över på intresseorganisationerna, media och medborgare i val vilka kan sätta press på de ansvariga parterna att faktiskt genomföra avtalet.

---

<sup>26</sup> Kommissionen har angett fel paragraf i den svenska översättningen av kommunikationen 2002:709, felet återfinns i den franska men ej den engelska versionen.

<sup>27</sup> KOM 2002:709 s. 4.

## 4.6 Juridiskt bindande trepartsavtal

Om juridiskt bindande trepartsavtal blir aktuella i framtiden skall dessa fastställas genom ett beslut av kommissionen som riktar sig till medlemsstaten och till den berörda regionala eller lokala myndigheten. Den grundläggande rättsakten skall innehålla en *befogenhetsklausul* genom vilken lagstiftaren (rådet) bemyndigar kommissionen att sluta avtal med medlemsstater (i överensstämmelse med paragraf 202 i fördragen). Det ursprungliga direktivet eller förordningen ska alltså även i fortsättningen innehålla generella genomförandebestämmelser men dessa kommer inte att gälla för de kontrakterade regionala/lokala myndigheterna så länge avtalet gäller. För att klargöra den exakta legala grunden för varje enskilt trepartsavtal skall varje avtal referera till denna befogenhetsklausul och till de övriga relevanta lagar, förordningar och direktiv som avtalet grundar sig på samt slutligen innehålla en paragraf som refererar till en allmän överensstämmelse med fördragen<sup>28</sup> I avtalet skall det dessutom klart uttryckas att det fortfarande är medlemsstaten som är ensamt ansvarig inför kommissionen för genomförandet av åtgärderna, och måste därför vara beredd att underkasta sig möjliga juridiska åtgärder enligt artikel 226 i fördraget.

---

<sup>28</sup> Exempel: ”*Detta trepartsavtal grundas på artikel [...] i Europaparlamentets och rådets förordning EG nr [...] av den [...] om [...] och på artiklarna [...] [relevanta lagar och förordningar i den berörda medlemsstaten.]*”

## **5 EU-förvaltningsorganens påverkan på svensk förvaltning**

### **5.1 EU-myndigheternas påverkan**

#### **5.1.1 Svenska myndigheter blir involverade i EU-myndigheternas verksamheter**

Av redovisningen i kapitel 2 framgår att många svenska myndigheter blir involverade i EU-myndigheternas verksamheter, i en del fall kommer detta till uttryck i direkta skyldigheter. I egenskap av behörigt (svenskt) organ ska det svenska livsmedelsverket ha ett nära samarbete med den europeiska livsmedels-säkerhetsmyndigheten. Vid livsmedelssäkerhetsmyndigheten finns det för detta ändamål en rådgivande grupp bestående av medlemsstaternas företrädare. Gruppen ska utgöra en mekanism för informationsutbyte och sammanställning av kunskaper. Gruppen har bl.a. till uppgift att främja ett europeiskt nätverk av organisationer som är verksamma inom myndighetens verksamhetsområden. Statens Naturvårdsverk är ett s.k. nationellt kontaktorgan i det europeiska nätverk för miljöinformation och miljöövervakning som administreras och samordnas av den europeiska miljöbyrån. Detta innebär att Naturvårdsverket inom Sverige samordnar den europeiska miljöbyråns krav på insamling av data och information.

Även i de reglerande EU-myndigheternas verksamhet kan nationella myndigheter få i uppdrag att göra arbetsinsatser. I den europeiska läkemedelsmyndighetens centraliserade förfarande blir två nationella myndigheter utnämnda som rapportör respektive medrapportör för att göra vetenskapligt utlåtande i samband med ansökan om nya läkemedel. I det decentraliserade förfarandet görs utredningen av ansökan av den nationella myndighet som det ansökande företaget har valt. I den centrala proceduren har det svenska läkemedelsverket varit av de mest anlidade nationella



myndigheterna inom EU. Under 2001 erhöll Sverige ca 30 procent av de totala ansökningarna.

Detta visar således att den svenska statsförvaltningens nära samverkan med EU-myndigheter innebär att svenska myndigheter regelbundet får uppdrag att utföra olika slags arbetsinsatser.

### **5.1.2 Risk för ökade utgifter i den svenska statsbudgeten**

Det finns ingen klar och samlad bild över i vilken utsträckning och på vilket sätt som svenska myndigheter blir ekonomiskt kompenserade av gemenskapen/EU-myndigheterna för de arbetsinsatser de utför. Översikten i kapitel 1 visar att antalet EU-myndigheter stadigt ökar. Under 2002 inrättades tre nya EU-myndigheter (livsmedelssäkerhetsmyndigheten, luftfartssäkerhetsbyrån och sjösäkerhetsbyrån), och rådet bereder för närvarande förslag till nya EU-myndigheter på områdena för järnvägssäkerhet och informationssäkerhet. Detta innebär att de europeiska förvaltningsuppdrag som svenska myndigheter utför inom ramen för EU-myndigheters verksamheter kommer att öka i omfattning och att de därigenom kan få en utgiftsdrivande effekt på den svenska statsbudgeten.

Det bör dock framhållas att en ekonomisk kompensation av gemenskapen till svenska myndigheter för sådana förvaltningsuppdrag betyder att andra medlemsländers förvaltningar kompenseras på motsvarande sätt. Den ekonomiska kompensationen (vilka åtminstone delvis förutsätter bidrag från EU:s allmänna budget) kan därför sammantaget leda till en ökad EU-budget. Det innebär i så fall att Sverige måste betala en större avgift till EU. Eftersom Sverige i dagsläget finansierar en förhållandevis hög andel av EU:s budget finns det en betydande risk för att ökningen av den svenska avgiften till EU skulle överstiga den kompensation som svenska myndigheter får. Det skulle således skapa ett negativt svenskt nettoflöde till EU-budgeten, vilket i sin tur ökar

belastningen på den svenska statsbudgeten där Sveriges EU-avgift ingår.

### **5.1.3 Det svenska regelverket påverkas av EU-myndigheter**

De EG-förordningar som ligger till grund för EU-myndigheternas inrättande reglerar i många fall även de områden där myndigheterna är verksamma. Det gäller EG-förordningen för den europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet som utöver specifika regler för myndighetens uppgifter och organisation även innehåller långtgående definitioner och bestämmelser för europeisk och nationell livsmedelslagstiftning. Livsmedelsverket bedömer att när denna direkt tillämpliga förordning börjar gälla fullt ut 2005 så måste åtskilliga bestämmelser i den svenska livsmedelslagen, livsmedelsförordningen samt myndighetens egna föreskrifter upphävas eller ändras.

Det svenska regelverket kan också påverkas genom att vissa EU-myndigheter utövar sina reglerande befogenheter. Kapitel 2 visar att den europeiska byrån för luftfartssäkerhet ska fatta lämpliga beslut om luftfärdighetsbevis och miljöcertifieringar, vilket bl.a. omfattar att fastställa typcertifieringsgrunder och utfärda typcertifikat. Luftfartsinspektionen bedömer att den behöver omarbeta eller upphäva berörda delar av de svenska bestämmelserna för civil luftfart (BCL) i takt med att byrån börjar fatta sådana beslut.

Detta visar att de EG-förordningar, med vilka EU-myndigheter inrättas, kan ha en betydande påverkan på framför allt myndighetsföreskrifter, men även i vissa fall även svenska lagar och förordningar.

#### **5.1.4 Förutsättningarna för svensk statlig tillsyn förändras**

En betydande del av den svenska statliga tillsynen utövas med utgångspunkt i EG:s regelverk. Flera EU-myndigheter har till uppgift att fatta beslut i enskilda ärenden och kan därför komma att ta över vissa tillsynsliknande uppgifter från svenska myndigheter. Erfarenheter från den europeiska läkemedelsmyndighetens verksamhet visar dock att det svenska läkemedelsverket varit en av de mest efterfrågade rapportörerna i det centraliserade förfarandet. Läkemedelverket får, i egenskap av rapporterande nationell myndighet, även till ansvar att säkerhetsövervaka godkända läkemedel. Detta innebär således att det svenska läkemedelsverket utför ett omfattande tillsynsrelaterat uppdrag inom ramen för gemenskapens system för godkännande av läkemedel.

Den statliga tillsynen kan även påverkas genom att den blir föremål för EU-myndigheternas inspektioner och kontroll, dvs. tillsyn över tillsyn. Exempelvis har den nyinrättade europeiska sjöfartssäkerhetsbyrån till uppgift att kontrollera gemenskapens system för hamnstatskontroll som vid behov ska ske genom inspektionsbesök i medlemsstaterna. Även den europeiska luftfartssäkerhetsbyrån har en liknande uppgift då byrån ska genomföra standardiseringsinspektioner av medlemsstaternas behöriga myndigheter.

Detta innebär att det framför allt är EU-myndigheter med reglerande och inspekterande uppgifter som påverkar förutsättningarna för den svenska statliga tillsynen.

#### **5.1.5 Viktigt med svensk närvaro i EU-myndigheterna**

Flera av de svenska myndigheter som samverkar med EU-myndigheter uppger att det är viktigt att svenskar är anställda som tjänstemän eller experter vid EU-myndigheterna. Svenska tjänstemän och experter vid EU-myndigheter har av naturliga skäl en större förståelse för svenska förhållanden och arbetssätt

på aktuella områden. Detta ökar möjligheterna till att svenska mål och prioriteringar får större genomslag på europeisk nivå.

En kartläggning som utförts av Sveriges ständiga representation vid EU visar att det i april 2002 fanns 46 svenskar anställda vid de då tolv befintliga EU-myndigheter.<sup>29</sup> Kartläggningen visar också att:

- Över hälften av de svenska tjänstemännen var anställda vid två EU-myndigheter: Varumärkesbyrån i Alicante (sexton personer) och Europeiska läkemedelsmyndigheten i London (nio personer)
- Tre av de svenska tjänstemännen hade en högre befattning än handläggare/seniorhandläggare (två enhetschefer och en direktör).
- Fyra av svenskarna var anställda som nationella experter.

Kartläggningen bekräftar i vissa avseenden de problem som identifierats i det svenska arbetet med att få in fler svenskar i EU:s institutioner och organ. Inom EU:s institutioner är Sverige allmänt sett väl representerat på handläggarnivå, men det finns en påtaglig underrepresentation av svenskar på chefsnivå. Av tidigare utvärderingar framgår även att det finns vissa svårigheter med att utnyttja möjligheten till svenska nationella experter vid EU:s institutioner och organ.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen (2002-04-25): Svenskar i EU-institutioner/organ april 2002

<sup>30</sup> Statskontoret (2001:17): Svenska nationella experter i EU-tjänst.

## **5.2 Programförvaltningsorganens påverkan**

### **5.2.1 Genomförandeorgan har begränsade återverkningar på nationell nivå**

I kapitel 3 redovisas att den nya typen av genomförandeorgan syftar till att avlasta kommissionen en rad uppgifter som avser förvaltning av gemenskapsprogram. Genomförandeorganen kommer dessutom att organisatoriskt vara relativt nära knutna till kommissionen. Berörda svenska departement har i beredningen av såväl EU:s ramförordning med stadgar för genomförandeorgan som förslaget till ett specifikt genomförandeorgan på energiområdet bedömt att denna typ av förvaltningsorgan inte kommer ha någon större inverkan på det svenska regelverket. Sammantaget är detta omständigheter som talar för att genomförandeorgan inte kommer att få lika långtgående och direkta återverkningar på svensk statsförvaltning som EU-myndigheter har haft. Det finns emellertid vissa förhållanden i den närmare arbets- och ansvarsfördelningen mellan genomförandeorgan och kommissionen som kan få andra återverkningar för medlemsstaterna och deras förvaltningar.

### **5.2.2 Genomförandeorgan bör förenkla – inte komplicera – programgenomförandet**

Genomförandeorgan ska med vissa undantag kunna åläggas alla typer av uppgifter som avser genomförande av gemenskapsprogram. Enligt kommissionen innebär en sådan utläggning att den bättre kan koncentrera sina resurser på politikutformning och övergripande planering. Det bör påpekas att detta i sin tur kan ge bättre möjligheter för medlemsstaterna att i genomförandekommittéer fokusera frågor som ligger mer ”uppströms” i genomförandet av berörda gemenskapsprogram. Detta kan till viss del illustreras av utvecklingen på området för EG:s bistånds- och utvecklingssamarbete. Där har många medlemsstater varit kritiska mot att genomförandekommittéerna i alltför hög grad ägnat sig åt resurskrävande detaljgranskningar av enskilda bi-

ståndsprojekt. Enligt vad Statskontoret erfarit var det detta missnöje som starkt bidrog till inrättandet av den nya kommissionsbyrån för förvaltning av gemenskapens externa bistånd (EuropéAid).

EU:s ramförordning med stadgar för genomförandeorganen anger att organen särskilt ska förvalta alla eller vissa etapper av enskilda projekt. Genomförandeorgan ska även kunna ges behörighet att genomföra kontroller för dessa ändamål. Kommissionen har själv framhållit att programförvaltningsorganens verksamhet inte får resultera i omständliga administrativa rutiner som ökar arbetsbelastningen och kostnaderna för medlemsstaternas förvaltningar och projektmottagare. Dessutom har flera medlemsstater pekat på oklarheter i den närmare arbetsfördelningen mellan kommissionen och det föreslagna genomförandeorganet på energiområdet.

Från svensk sida har det lagts stor vikt vid att ansvarsfördelningen mellan framtida genomförandeorgan och kommissionen ska framgå med allra största tydlighet. I sammanhanget är det därför viktigt att understryka att genomförandeorganens uppgifter måste utformas enligt principen om sund ekonomisk förvaltning. Denna princip förutsätter inte bara att det finns strikta kontroll- och förvaltningsmekanismer, utan att också att målen för berörda gemenskapsprogram kan uppnås på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

### **5.2.3 Oklart om privaträttsliga nationella organ kan användas i Sverige**

Den nya riksrevisionen kommer att ta över Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets uppgifter om granskning av EU-bidrag som administreras av svenska myndigheter. Dessa granskningsuppgifter ryms inom Riksrevisionens ordinarie granskningsuppgifter och kräver inga särskilda regler. Riksrevision ska själv få besluta i vilken utsträckning som den bör lämna stöd åt rege-

ringen i EU-arbetet och om samarbetsformer med Revisionsrätten.

Regeringen har dock pekat på att det finns ett antal offentlig-rättsliga organ där det oklart om de är myndigheter eller inte. Det innebär, för det fall de inte anses som myndigheter, att de inte heller kan bli föremål för Riksrevisionens årliga revision. Regeringen framhåller att det bör ske en kartläggning av vilka organ som kan komma i fråga för årlig revision innan någon en generell reglering kan bli aktuell. Riksdagens konstitutionsutskott har framhållit att det förutsätter att en sådan kartläggning kommer till stånd.

Enligt EU:s nya budgetförordning kan kommissionen överlåta vissa uppgifter som rör förvaltning av gemenskapsprogram till offentligrättsliga organ på nationell nivå eller privaträttsliga organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Ur ett svenskt perspektiv bör det påpekas att dessa organ inte behöver vara statliga myndigheter och att de därmed inte blir föremål för Riksrevisionens årliga revision. Det är angeläget att dessa omständigheter beaktas i den av regeringen aviserade kartläggningen av vilka organ som kan komma i fråga för årlig revision.

EU:s budgetförordning fastställer också att de nationella organ som används för programförvaltning måste lämna tillräckliga *ekonomiska* garantier. Under förhandlingen av den nya budgetförordningen drev Sverige hårt att nationella organ inte nödvändigtvis skulle behöva lämna *statliga* garantier, eftersom dessa riskerade att bli oacceptabelt dyra för svenska staten vid en användning av privaträttsliga organ. Det bör också uppmärksammas att kommissionen vill kunna överlåta förvaltningsuppgifter som riktar sig till samtliga mottagare inom enskilda gemenskapsprogram till nationella organ med ”erkänd kompetens inom ett område”.<sup>31</sup> Ett sådant nationellt organ skulle därmed kunna få till uppgift att förvalta ett gemenskapsprogram i flera/samtliga medlemsstater. En situation som kan uppkomma är

---

<sup>31</sup> KOM (2000) 788 slutlig

att svenska nationella organ inte får sådana ”transnationella” förvaltningsuppgifter utan att uppgifterna i stället ges till nationella organ i medlemsstater som har ett enklare system för statliga garantier.

## **5.3 Trepartsavtalens påverkan**

### **5.3.1 Myndigheter kan bli engagerade i arbetet med att bereda trepartsavtal**

Som redovisats i kapitel 4 har kommissionen endast lagt fram ett principförslag angående användandet av trepartsöverenskommelser och trepartsavtal. Eftersom det i dagsläget inte finns några praktiska erfarenheter från beredning och användning av trepartsavtal baserar sig detta avsnitt endast på iakttagelser från den tillgängliga dokumentationen och den pågående politiska processen. I denna process har ett antal aktörer redan visat ett aktivt intresse för trepartsavtalen som förvaltningsinstrument. Från statligt håll har framförallt Naturvårdsverket signalerat sitt intresse för att initiera pilotprojekt som kan stärka samarbetet mellan departement och myndigheter å ena sidan och kommunerna, länsstyrelserna, näringslivet och miljöorganisationerna å andra sidan.<sup>32</sup> Verket anser att Sverige skulle kunna påverka kommissionens förslag i en större utsträckning om man kunde framföra en samlad svensk syn och kunde agera på förslag i ett tidigare stadium i den politiska processen – innan dessa blir formella direktivförslag. Vissa svenska kommuner och regioner har också engagerat sig aktivt i arbetet med att ta fram ett pilotavtal som rör frågor om stadsmiljö och trafik.<sup>33</sup> Initiativen berör flera svenska myndigheters ansvarsområden och myndigheterna kan

---

<sup>32</sup> Naturvårdsverket. Rapport 5250, oktober 2002. EU-prioriteringar för att nå miljömålen. Redovisning av ett regeringsuppdrag.

<sup>33</sup> Stockholms stad samt Malmö stad i nära samarbete med Region Skåne.



därför inom en snar framtid komma att bli engagerade i arbetet med att bereda och genomföra trepartsavtal.

För att fördelarna med trepartsavtal skall kunna realiserats bör de statliga myndigheternas arbete med utformningen av de olika trepartsavtalen uppfylla vissa krav. Såsom utvecklas nedan är det viktigt att de statliga myndigheterna ser till att trepartsavtalen prövas mot vissa principiella krav, att mervärdet av avtalen bedöms på ett korrekt sätt samt att parterna har nödvändig kompetens att hantera kontrakt av denna typ.

### **5.3.2 Parterna måste visa att trepartsavtalen uppfyller vissa principiella krav**

Varje specifikt trepartsavtal måste visa att vissa grundläggande villkor är uppfyllda. För det första måste en legal prövning göras för att avgöra om ett trepartsavtal är förenligt med regelverket inom EU och svensk lagstiftning. Det innebär bl.a. att parterna måste kontrollera vem som har behörighet att sluta avtal för svenska statens räkning. En principiell utgångspunkt är att svenska myndigheter bara kan ingå internationella överenskommelser efter bemyndigande från regeringen. Sådan kompetens kan endast överföras i de fall då den avsedda överenskommelsen inte föranleder föreskrifter i lag eller annars kräver behandling i riksdagen. Det är dock alltid den svenska regeringen som ytterst har ansvaret för att åtaganden som utlovas i sådana internationella överenskommelser uppfylls. Det är därför väsentligt att regeringen har överblick över vilka överenskommelser som Sverige är bundet av. Denna utgångspunkt bör även ligga till grund för beredningen av trepartsavtal. Från ett EU-rättsligt perspektiv måste parterna dessutom kontrollera att avtalet inte ger upphov till några handelshinder.

De föreliggande mallöverenskommelserna ifrån EU-projektet *Sustainability Pacts* ger ett begränsat underlag för att sluta konkreta trepartsöverenskommelser. Vissa principiellt viktiga frågor är dock inte tillräckligt utredda och behöver därför diskuteras

ingående innan de mallarna kan användas som en grund för konkreta avtal. Detta gäller bl.a. frågor om hur ansvarsfördelningen ska se ut mellan parterna, fördelningen av uppkomna kostnader, kontrollen och utvärderingen av resultaten samt möjliga sanktioner vid avtalsöverträdelse.

### **5.3.3 Parterna måste visa på ett tydligt mervärde med trepartsavtal**

Enligt kommissionen måste mervärdet av varje enskilt trepartsavtal vägas mot för- och nackdelarna med andra tillgängliga styrinstrument samt de uppkommande administrativa kostnaderna. Beredningen av trepartsavtal måste alltså börja med en bedömning av trepartsavtalets mervärde jämfört med andra redan existerande förvaltningsinstrument. Vems ansvar det är att påvisa mervärdet av en trepartsöverenskommelse är ej principiellt fastställt av kommissionen, men en rimlig princip kan vara att den initiativtagande partnern (oavsett om det är en kommun, statlig myndighet eller kommissionen) tar på sig det ansvaret. Eftersom trepartsöverenskommelser inte är juridiskt bindande är det självklart så att alla parter måste se uppenbara fördelar med användningen av detta speciella förvaltningsinstrument för att en fortsatt avtalsförhandling ska vara meningsfull.

Parterna kommer alltså att behöva väga de principiella fördelarna som kommissionen har pekat på mot gällande mål och medel i statens förhållande till kommunerna. Den första faktorn som bör bedömas är värdet av ett flexiblere genomförande där effekterna av regleringen faktiskt varierar beroende på den lokala situationen – t.ex. beroende på geografi, klimat eller demografi. En andra faktor är värdet av ett effektivare genomförande av gemenskapens målsättningar som en följd av att EU exponeras på lokal nivå. En tredje faktor som bör vägas in är de förväntade politiska vinsterna och den ökade administrativa effektiviteten som kan följa av de lokala myndigheternas ökade engagemang och deltagande i politiska beslut. En fjärde faktor är värdet av en ökad dialog mellan den lokala och nationella nivån om hur lokala

omständigheter bäst kan vägas in i de politiska besluten på EU-nivå.

Värdet av dessa faktorer ska vägas mot värdet av att det relevanta EU-direktivet genomförs på samma sätt i alla kommuner. De ska också vägas mot de svårigheter som genomförandet av direktivet kan möta om flexibiliteten blir låg, engagemanget blir lägre, dialogen fattigare och exponeringen av EU på lokal nivå blir mindre.

#### **5.3.4 Pacta sunt servanda – parterna måste visa att avtalen kan hållas**

Genomförandet av trepartsöverenskommelser bygger på en form av politiskt ansvarsutkrävande vilket innebär att resultatet av ansträngningarna till stor del kommer att bestämmas av den politiska viljan hos de berörda parterna. Eftersom kommissionen inte har tillräckliga resurser för att övervaka ett större antal överenskommelser kommer tillsynsansvaret att till stor del att läggas på de statliga myndigheterna. Därför är det av stor betydelse att dessa försäkras om att alla inblandade parter har tillräcklig kompetens inom kontraktsledning (*contract management*) för att trepartsavtalen skall kunna fungera som effektiva förvaltningsinstrument. Detta innebär bl.a. att alla parter går in ett samarbete utifrån realistiska och tydliga förväntningar på vad avtalet kan uppnå. Under förhandlingarna bör vidare så många aspekter som möjligt av genomförandet nedtecknas i förväg i det skriftliga avtalet. Detta gäller framför allt de gemensamma målen, ansvarsfördelningen, kostnadsfördelningen, den konkreta uppgiftsfördelningen samt konsekvenser av överträdelser av överenskommelsen. Målen bör så långt som möjligt formuleras på ett tydligt och mätbart sätt. Parternas arbetsuppgifter bör brytas ned på konkreta och mätbara resultat. För att i förtid förhindra eventuella konflikter bör reglerna för hur avtalet skall tolkas nedtecknas i tillsammans med åtgärder som kan vidtas vid avtalsöverträdelse. Mot bakgrund av att trepartsöverenskommelser i ett första skede är ”experimentella” är det betydelsefullt att varje pilotförsök utvärderas extensivt.

## **6 Analys av regeringens möjligheter till styrning och inflytande**

### **6.1 Nya förutsättningar för regeringens styrning och inflytande**

Kapitel 5 visar att EU:s förvaltningsorgan och trepartsavtal på olika sätt påverkar den svenska förvaltningen. Det framgår särskilt att det är EU-myndigheterna som i störst utsträckning har stått för denna påverkan genom den nära samverkan som de har utvecklat med svenska myndigheter. Det innebär att de uppgifter som svenska myndigheter utför på uppdrag av EU-myndigheter på olika sätt påverkar regeringens möjligheter att styra och följa upp den svenska statsförvaltningen.

EU:s förvaltningsorgan för gemenskapsprogram kan av flera skäl inte förväntas få lika långtgående återverkningar för svensk statsförvaltning. I beredningen av framtida förvaltningsorgan är det dock viktigt att regeringen får genomslag för svenska mål för hur gemenskapsprogram bör genomföras och förvaltas.

Det har ännu inte slutits något specifikt trepartsavtal eller trepartsöverenskommelse men en framtida användning av trepartsavtal på områden med omfattande statliga regleringar kan komma att få vissa återverkningar för regeringens och statliga myndigheters förhållande till svenska kommuner. Nedan analyseras närmare hur EU-myndigheter, programförvaltningsorgan respektive trepartsavtal påverkar regeringens förutsättningar till styrning och inflytande.

## **6.2 Regeringens styrning av statsförvaltningens samverkan med EU-myndigheter**

Regeringen har flera, delvis överlappande styrmedel till sitt förfogande för att påverka och leda den svenska statsförvaltningens verksamhet. Dessa styrmedel består bl.a. av regelstyrning, mål- och resultatstyrning, kontroll/ tillsyn, personalstyrning och informella kontakter.

Genom lagar och föreskrifter anger riksdag och regeringen ramar och inriktning för de svenska myndigheternas verksamheter. Av kapitel 5 framgår att delar av det svenska regelverket måste upphävas eller omarbetas till följd av de direkt tillämpliga EG-förordningar som ligger till grund för inrättade av vissa EU-myndigheter. Dessa EG-förordningar minskar således riksdagens och regeringens möjligheter att på egen hand utforma och reglera berörda områden.

Det råder ett nära samband mellan regleringar och tillsynsliknande uppgifter. Det innebär att regeringens förutsättningar att utforma den statliga tillsynen kan påverkas av EU-myndigheter. Svenska statliga myndigheter kan få i uppdrag att utöva en form av tillsyn inom ramen för den verksamhet som en reglerande EU-myndighet bedriver. Svenska myndigheter kan även bli föremål för den tillsyn som utövas av EU-myndigheter med inspekterande uppgifter.

Regeringens styrning av den svenska samverkan med EU-myndigheter bör även beakta att många EU-myndigheter – utifrån fristående/oberoende positioner – bedriver vetenskapligt inriktade verksamheter på tekniskt mycket komplexa och föränderliga områden. Svenska myndigheter får regelbundet olika typer av förvaltningsuppdrag inom ramen av dessa verksamheter. I vissa fall deltar även tjänstemän från svenska myndigheter som oberoende experter i vetenskapliga kommittéer. Det är varken lämpligt eller knappast möjligt att regeringen med detaljerade instruk-

tioner försöker styra hur svenska myndighetstjänstemän bör agera i enskilda, vetenskapligt präglade frågor.

De uppgifter som svenska myndigheter uträttar för EU-myndigheternas/gemenskapens räkning kan emellertid leda till krav på ökade utgifter i den svenska statsbudgeten. Det är därför angeläget att regeringen har insyn i och kan påverka inriktningen och omfattningen på det svenska deltagandet. Detta ökar behovet av att regeringen formulerar tydliga resultatmål och rapporteringskrav för berörda svenska myndigheter. Exempelvis har Läke- medelsverket som mål att vara en av de ledande europeiska myndigheterna och ska sträva efter att få uppdrag i de både procedurerna för marknadsgodkännande av läkemedel. Läkemedels- verket ska för regeringen redovisa antalet utförda utvärderingar av ansökningar till nya läkemedel samt övriga utredningar som anknyter till det europeiska kontrollsystemet.

EU-myndigheterna fyller viktiga funktioner på sina respektive områden av EU-samarbetet och involverar medlemsstaternas förvaltningar i sina verksamheter. Av detta följer att Sverige aktivt bör delta i EU-myndigheternas styrelser och rådgivande grupper för att få insyn i och påverka EU-myndigheternas närmare arbetsinriktning. Det är viktigt att det svenska deltagandet grundas på regeringens riktlinjer för en ändamålsenlig organi- sering och effektiv samordning av det svenska EU-arbetet. Dessa riktlinjer förutsätter bl.a. att man från svensk sida tar ställning till om berört departement ska representera Sverige i EU-myndig- heternas styrelser, eventuellt med biträde från berörd svensk myndighet, eller om styrelsedeltagandet ska delegeras fullt ut till berörd svensk myndighet. Riktlinjerna ställer även krav på effek- tivt utformade rutiner för att ta fram svenska instruktioner till styrelsemöten och återrapportering från möten.

Flera svenska myndigheter pekar även på vikten av svensk när- varo vid EU-myndigheterna. Erfarenheter visar dock att det finns ett underskott av svenskar i EU:s institutioner och organ, inte minst på chefsnivå. Detta understryker behovet av att regeringen bedriver en personalpolitik även på den europeiska nivån. Utöver

frågan om rekrytering av fler svenskar till EU:s institutioner och organ är det även viktigt att den svenska personalpolitiken fokuserar på frågor om bl.a. regelverket kring EU-tjänstemännens och de nationella experternas arbetsvillkor.

Detta visar sammantaget att statsförvaltningens nära samverkan med EU-myndigheterna minskar regeringens möjligheter att använda vissa styrmedel samtidigt som den understryker behovet av att regeringen använder andra styrmedel. I det fortsatta utredningsarbetet kommer Statskontoret att genomföra fördjupade studier av hur ett antal befintliga och nyligen inrättade EU-myndigheter påverkar svensk statsförvaltning. Särskilt fokus kommer att läggas på hur regeringen effektivt kan styra och följa upp de svenska myndigheternas deltagande i EU-myndigheternas verksamheter.

### **6.3 Svenskt inflytande på genomförandet av gemenskapsprogram**

EU:s nya förvaltningsorgan för gemenskapsprogram kan av flera skäl inte förväntas ha lika stor påverkan på svensk statsförvaltning som EU-myndigheter har haft. Den nya programförvaltningen kännetecknas dessutom av att det ännu inte har inrättats något specifikt förvaltningsorgan. Enligt EU:s nya budgetförordning kommer det dock att vara möjligt att använda genomförandeorgan för ett antal gemenskapsprogram inom området för EU:s inre politik. I beredningen av de genomförandeorgan som kommissionen har föreslagit eller kommer att förslå är det därför viktigt att berörda departement och myndigheter beaktar vissa principer i EG:s regelverk och svenska prioriteringar.

Enligt artikel 274 i EG-fördraget ska kommissionen genomföra EU-budgeten på eget ansvar och inom ramen för beviljade anslag enligt bestämmelserna i EU:s budgetförordning. Enligt EG-domstolen så inkräktar dock inte rådet (medlemsstaterna) på kommissionens befogenhet att genomföra budgeten när rådet utövar sin

rätt enligt artikel 202 att föreskriva det s.k. förvaltningskommittéförfarandet.<sup>34</sup>

Från ett EG-rättsligt perspektiv har medlemsstaterna således betydande möjligheter att påverka genomförandet och förvaltningen av gemenskapsprogram som finansieras med medel från EU:s allmänna budget. Det bör därför uppmärksammas att den svenska regeringen har lagt stor vikt vid att de nya genomförandeorganens verksamhet ska ingå i den övergripande ansvarsfrihetsprövningen av kommissionen. Skälet är att de förvaltningsuppgifter som läggs ut på genomförandeorgan inte får åsidosätta kommissionens fördragsenliga ansvar eftersom detta kan försvåra processen med att bevilja kommissionen ansvarsfrihet för budgetens genomförande.

De förvaltningsuppgifter som kommissionen kan överlåta till nationella organ i nätverk är inte lika omfattande till sin karaktär som för genomförandeorgan. De nationella organen kommer ändå att bli föremål för olika kontroller av kommissionen, medlemsstaterna och Revisionsrätten. En förutsättning bör vara att medlemsstaternas kontroll av de nationella organen inte inkräktar på kommissionens ansvar att genomföra EU-budgeten. Det är därmed viktigt att de beslut och olika avtal (se kapitel 3) som ska ligga till grund för användning av nationella organ utformas så att de inte försvårar beviljandet av ansvarsfrihet för kommissionens genomförande av EU-budgeten.

Inom ramen för regeringens uppdrag kommer Statskontoret att fortsätta att följa kommissionens åtgärder för lägga ut förvaltningsuppgifter till nya genomförandeorgan och nationella organ i nätverk.

---

<sup>34</sup> Mål 16/88 Kommissionen mot Rådet.



## 6.4 Utgångspunkter för myndigheternas beredning av trepartsavtalen

Trepartsavtal ska användas för att skapa bättre anpassningar till regionala/lokala förhållanden i genomförandet av EG-lagstiftningen. Av kapitel 5 framgår att trepartsavtal ställer krav på berörda parter att pröva avtalen mot vissa principiella krav, att bedöma mervärdet av trepartsavtalen samt att tillse att parterna har tillräcklig kompetens att hantera ett avtalsförhållande. Ur regeringens synvinkel kan det därför vara av värde att ange vissa utgångspunkter för svenska myndigheters beredning av trepartsavtal. En central fråga för att bedöma mervärdet av att ingå trepartsavtal med svenska kommuner är avvägningen mellan likformighet och variation i kommunala verksamheter. Det grundlagsstadgade lokala självstyret i Sverige medför att en viss kommunal verksamhet kommer att variera i omfattning och kvalitet mellan olika kommuner. Staten har i viss utsträckning ansvar för att ange inom vilka yttre ramar som kommunala verksamheter får variera. Detta gäller särskilt verksamheter där ett nationellt perspektiv bör påverka beslutsfattandet och där uppgifterna ska utföras på samma sätt i hela landet och med samma nivå på service och kvalitet. Från statligt håll används ofta regleringar och tillsyn för att säkerställa att nationella mål uppfylls och tillgodose krav på likformiga kommunala verksamheter.

Om de juridiskt bindande trepartsavtalen blir aktuella som en del av genomförandet av EG-direktiv kan de statliga tillsynsmyndigheternas möjlighet att upprätthålla en högre skyddsnivå än vad som anges i EG-lagstiftningen komma att ifrågasättas. Detta förklaras av att många EG-direktiv har karaktären av minimidirektiv vilka ger medlemsstaterna en villkorad rätt att på nationell nivå upprätthålla ett högre skydd än vad som anges i EG-lagstiftningen. Enligt bl.a. artiklarna 153 och 176 i EG-fördraget ska de åtgärder som EU vidtar dock inte hindra någon medlemsstat att upprätthålla eller införa strängare skyddsåtgärder så länge dessa är förenliga med fördraget. Det kommer i dessa fall att vara regeringens uppgift att pröva de fall där trepartsavtalen hänvisar


till EG-direktiv som underskrider gällande nationella mål i Sverige.

I det fortsatta arbetet kommer Statskontoret att följa den pågående politiska processen på EU-nivå för att närmare klarlägga vilket politiskt stöd trepartsavtalen kommer att kunna få i framtiden. Bl.a. kommer vi att följa upp den italienska ambitionen att främja initiativet med trepartsavtal och se om de lyckas sluta ett pilotavtal under sitt ordförandeskap. De initiativ som svenska kommuner/regioner och statliga myndigheter har tagit kommer dessutom att följas upp och utredas närmare.



# Bilaga 1

## Uppdragets direktiv

 REGERINGEN	<b>Till avd.....</b> S	<b>Regeringsbeslut</b>	<b>11</b>
	<b>Kontakt med.....</b> GD	2002-07-11	Ju2002/5183/F
Justitiedepartementet	<b>Datum</b> 02-07-12 <b>Sign.</b> RW	Statskontoret	
	<b>STATSKONTORET</b> Registrator	Box 2280	
	Ink. 2002-07-12	103 17 STOCKHOLM	
	Dnr. 2002/295-5		

**Uppdrag att kartlägga och analysera effekter för svensk offentlig förvaltning av kommissionens utläggning av verksamheter på förvaltningsorgan inom EU och medlemsstaternas förvaltningar**

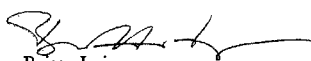
1 bilaga

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att kartlägga och analysera effekter för svensk offentlig förvaltning av Europeiska kommissionens utläggning av verksamheter på förvaltningsorgan inom EU och medlemsstaternas förvaltningar. Uppdraget skall genomföras i enlighet med riktlinjer i bifogad *bilaga*. Statskontoret skall fortlöpande följa och rapportera hur utläggningen påverkar den svenska förvaltningen. Arbetet skall i den del som avser utläggningspolitikens effekter för den svenska statliga tillsynen genomföras i nära samarbete med Tillsynsutredningen. Statskontoret skall uppmärksamma berörda departement på viktiga uppkommande frågeställningar och fortlöpande rapportera sina iakttagelser och bedömningar. Vid behov skall Statskontoret biträda departementen med särskilda analys- och kartläggningsinsatser i frågor som rör utläggningspolitiken.

Uppdraget skall avslutas med en sammanfattande rapport över arbetet till regeringen senast den 19 december 2003.

På regeringens vägnar

  
Britta Lejon

  
Monica Helander

Kopia till  
samtliga departement  
kommunenheten, Ju

<small>Postadress</small> 103 33 STOCKHOLM	<small>Telefonväxel</small> 08-405 10 00	<small>E-post: <a href="mailto:registrator@justice.ministry.se">registrator@justice.ministry.se</a></small> <small>X400: S=Registrator; O=Justice; P=Ministry; A=SIL; C=SE</small>
<small>Besöksadress</small> Rosenbad 4	<small>Telefax</small> 08-20 27 34	<small>Telex</small> 178 20 PREMIER S

**Justitiedepartementet***Enheten för förvaltningsutveckling***Kartläggning och analys av effekter för svensk offentlig förvaltning av EU-kommissionens utläggningspolitik****Bakgrund***Kommissionens utläggningspolitik*

I mars 2000 lade kommissionen fram ett omfattande reformpaket med målet att modernisera i stort sett samtliga delar av dess administration. En viktig del av reformpaketet syftar till att lägga ut verksamheter från kommissionen till olika förvaltningsorgan inom EU och/eller medlemsstaternas förvaltningar. Att kommissionen lägger ut verksamhet är inte något nytt fenomen. Under 1980- och 1990-talen inrättades ett drygt tiotal fristående EU-myndigheter. I samband med reformpaketet från mars 2000 presenterade kommissionen för första gången en uppsättning riktlinjer för att närmare definiera när utläggning av verksamheter är aktuell och vilka typer av utläggning som är möjliga. Kommissionen har därefter lagt fram flera förslag för att konkretisera sin utläggningspolitik. Det innebär att utläggningspolitiken i dag består av ett antal befintliga förvaltningsorgan (EU-myndigheter, tekniska kontor och delad förvaltning) som skall kompletteras och i vissa fall ersättas av nya förvaltningsorgan (reglerande tillsynsmyndigheter, genomförandekontor och nätverksförvaltning).

Genom att lägga ut uppgifter som rör genomförande och tillämpning av gemenskapens politik och program på förvaltningsorgan inom EU och nationella myndigheter vill kommissionen kunna fokusera mer på sina fördragsenliga huvuduppgifter, såsom att vara initiativtagande och fördragets väktare. Kommissionen menar att genomförandet av verksamheten också kan förbättras om den sker så nära medborgarna som möjligt. Det är dock oklart hur rollfördelningen mellan nya EU-

organ och nationella myndigheter kommer att utformas i praktiken vad gäller exempelvis övervakning och kontroller av berörda verksamheter. En analys av om utläggningspolitiken innebär väsentliga förändringar när det gäller genomförandebefogenheter bör därför göras. Detta rör i sin tur huruvida utläggningspolitiken påverkar kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna utifrån de närhets- och proportionalitetsprinciper som har utvecklats inom EU-samarbetet. Inrättande av nya EU-organ kan också innebära att svensk statsförvaltning sätts in i ett förvaltningssystem som präglas av styrning från såväl gemenskapsnivå som den svenska regeringen.

### *Återverkningar för svensk statsförvaltning*

I ett första steg är det angeläget att få en översikt över vilka områden som omfattas av kommissionens utläggningspolitik. Tillskapandet av nya EU-organ med betydande befogenheter kan komma att inordna stora delar av svensk statsförvaltning i delvis nya system av organisatoriska arrangemang, regler och procedurer. I ett sådant system är det viktigt att EU:s förvaltningsorgan inte undergräver de nationella myndigheternas ansvarsområden och befogenheter. Vidare innebär ansvarsfördelningen i det svenska EU-arbetet att det oftast är myndigheter som svarar för det praktiska samarbetet med EU-organ. Ytterst är det dock regeringen som ansvarar för Sveriges medverkan i EU-samarbetet. Det är därför viktigt att närmare utreda regeringens förutsättningar för styrning och uppföljning av den svenska statsförvaltningens verksamhet inom aktuella utläggningsområden. Det bör även analyseras vilka ekonomiska konsekvenser som utläggningspolitiken har för medlemsstaterna.

I sammanhanget är det också viktigt att få en bild av den statliga tillsynsverksamheten påverkas av utläggningspolitiken. Gemenskapens (kommissionens) övervakning av den nationella tillsynen varierar mellan olika områden. Denna övervakning kan komma att påverkas till både form och omfattning på de områden som berörs av utläggningspolitiken. Exempelvis ska den föreslagna europeiska sjösäkerhetsbyrån få till uppgift att granska hur medlemsstaterna tillämpar gemenskapens sjösäkerhetslagstiftning, vilket bl.a. inbegriper inspektioner i medlemsstaterna. Kommissionen har även aviserat att man avser lägga fram ett förslag om reglerande tillsynsmyndigheter under 2002. Tillsynsmyndigheterna ska under vissa villkor kunna fatta beslut i enskilda ärenden som rör tillämpningen av gemenskapslagstiftningen. Det är angeläget att analysera utläggningspolitikens effekter för den svenska statliga tillsynen.

Utläggingspolitiken har på vissa områden redan haft återverkningar för EU:s system med genomförandekommittéer. Exempelvis innebär inrättandet av en europeisk myndighet för luftfartssäkerhet att en genomförandekommitté på detta område läggs ner och att kommitténs funktioner övertas av myndigheten. På området för EG:s utvecklingsarbete innebär inrättandet av en byrå för förvaltning av gemenskapens biståndsprogram/-projekt att vissa genomförandekommittéer får en annan arbetsinriktning. I stället för "mikro management" av enskilda biståndsprojekt ska kommittéernas arbete fokusera mer på övergripande frågor i utvecklingssamarbete.

I vitboken om EU:s styrelseformer anger kommissionen dessutom att det är nödvändigt att se över dagens system med genomförandekommittéer och deras fortsatta existensberättigande. Sammantaget finns det därför behov av att närmare analysera hur utläggingspolitiken påverkar möjligheterna för medlemsstaterna att få insyn i och övervaka genomförandet av EU:s politik och program på berörda områden. Det är även angeläget att utreda hur sådana förändringar i sin tur påverkar ansvarsfördelning och samordningsbehov i den svenska statsförvaltningens EU-arbete.

#### *Återverkningar på den regionala och lokala nivån*

Kommissionens reformarbete har även inneburit andra nära angränsande initiativ för att förbättra genomförandet av EU:s politik och verksamhet. I kommissionens vitbok om styrelseformer anges att ett vertikalt beslutsfattande måste ersättas av en cirkelmodell som bygger på respons, nätverk och bred delaktighet på alla nivåer och i alla faser. Dessutom förespråkas en större anpassning till regionala och lokala variationer när det gäller EU:s lagstiftning. Det innebär att kommuner och landsting i större utsträckning kommer att delta i olika beslutsprocesser. Mer konkret kan detta enligt vitboken ske genom trepartsavtal, flexibla lagstiftning och samreglering.

*Trepartsavtal* går ut på att regionala eller lokala myndigheter åtar sig att vidta bestämda åtgärder för att därigenom uppnå mål som finns i ramlagstiftningen. Med större *flexibilitet i lagstiftningen* avses en ökad användning av ramedirektiv vilket ger större utrymme för nationella, regionala och lokala anpassningar. Genom *ökad samreglering* vill kommissionen öka användningen av olika former av politiska instrument bestående i en blandning av lagstiftning och andra åtgärder. Dessa förslag innebär att EU:s utläggingspolitik också i större utsträckning ställer

krav på medlemsländerna att öka den lokala och regionala nivåns medverkan och att detta ansvar läggs på de statliga myndigheterna. Detta påverkar då också de statliga myndigheternas arbetssätt. Det är därför angeläget att försöka se vilka konsekvenser kommissionens förslag kan komma att få för de statliga myndigheternas arbetssätt och roll gentemot EU och mot kommuner och landsting. Det är också väsentligt att i detta sammanhang belysa eventuella konsekvenser av utläggningspolitiken för kommuner och landsting.

#### *Behov av kartläggnings- och analysinsatser*

Den snabba utvecklingen av utläggningspolitiken innebär att medlemsstaterna kontinuerligt måste ta fram ståndpunkter till förslag från kommissionen om att inrätta nya typer av EU-organ. Det är viktigt att svenska ståndpunkter till sådana förslag vilar på en analys av utläggningspolitikens effekter, framför allt när det gäller regeringens förutsättningar för insyn och styrning av den svenska offentliga förvaltningen.

#### **Uppdragets inriktning**

Statskontorets kartläggning och analys bör särskilt belysa följande frågor:

- På vilka områden och i vilka former avser kommissionen lägga ut verksamheter?
- Vilken organisation och tidplan har kommissionen för att genomföra sin utläggningspolitik?
- Hur påverkar inrättandet av nya förvaltningsorgan inom EU medlemsstaternas möjligheter att få insyn i och övervaka genomförandet av EU:s politik och program på aktuella områden?
- Hur påverkas det regionala deltagandet i besluts- och genomförandeprocesserna av utläggningspolitiken?
- Hur påverkas regeringens förutsättningar för styrning och uppföljning av den svenska statsförvaltningens verksamhet på aktuella områden?
- Hur påverkas berörda svenska myndigheters ansvarsområden och befogenheter?
- Hur påverkas förutsättningarna för den statliga tillsynsverksamheten på de områden som omfattas av utläggningspolitiken?
- Hur påverkas de statliga myndigheternas arbetssätt och roller vid ett genomförande av de förslag som kommissionen lagt om ökat deltagande av kommuner och landsting?



- Vilka ekonomiska konsekvenser har utläggningspolitiken för den svenska statsförvaltningen?

## Bilaga 2

### Förteckning över rättsakter m m för befintliga och förslag till nya EU-förvaltningsorgan

#### EU-myndigheter

##### *Befintliga*

- Europeiska centret för utveckling av yrkesutbildning (Förordning (EEG) nr 337/75).
- Europeiska stiftelsen för förbättring av arbets- och levnadsvillkor (Förordning (EEG) nr 1365/75).
- Europeiska miljöbyrå (Förordning (EEG) nr 1210/90).
- Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (Förordning (EEG) nr 1360/90 ändrad genom förordningar (EG) nr 2063/94, (EG) 1572/98 och (EG) 2666/00).
- Europeiska läkemedelsmyndigheten (Förordning (EEG) nr 2309/93).
- Europeiska centret för narkotikaövervakning (Förordning (EEG) nr 302/93, ändrad genom rådets förordning (EG) nr 3294/94).
- Byrån för harmonisering på den inre marknaden (varumärkesbyrå) (Förordning (EG) nr 40/94).
- Europeiska arbetsmiljöbyrå (Förordning (EG) nr 2062/94, ändrad genom förordning (EG) nr 1643/95).
- Europeiska växtsortmyndigheten (Förordning (EG) nr 2100/94, ändrad genom förordning (EG) nr 2506/95).
- Europeiska centret för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (Förordning (EG) nr 1035/97).

- Europeiska myndigheten för återuppbyggnad (Förordning (EG) nr 2454/99, se även förordningar (EG) nr 2666/00, (EG) nr 2667/00 och (EG) nr 2415/01).
- Europeiska livsmedelsmyndigheten (Förordning (EG) 178/2002).
- Europeiska byrån för sjösäkerhet (Förordning (EG) 1460/2002).
- Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Förordning (EG) 1592/2002).
- Kommissionens meddelande: Rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter (KOM (2002) 718).

### ***Föreslagna/utpekade***

- Tidigare utpekade områden (SEC (2000) 2000):
  - Inspection and monitoring of fisheries
  - Food and veterinary office
  - Nuclear safety monitoring
- Principförslag till en europeisk byrå för kemikalier (KOM (2001) 88).
- Översyn av den europeiska läkemedelsmyndigheten (KOM (2001) 404).
- Lagförslag till en europeisk byrå för järnvägssäkerhet (KOM (2002) 23).
- Lagförslag till en europeisk nät- och informationssäkerhetsbyrå (KOM (2003) 63).

## **Programförvaltningsorgan**

### ***Föreslagna/utpekade***

- Tidigare utpekade områden för programförvaltningsorgan (SEC (2000) 2000):
  - Technical assistance information office (TAIEX) of enlargement
  - Human rights promotion

- Information and publications of education and culture
  - Public safety of health and consumer protection
  - Information and Publications of Employment and Social affairs
- Utpekade områden för nationella organ i nätverk (KOM (2001) 648): Forskning, statistik och strukturfonder (innovativa åtgärder).
  - Utpekade områden för genomförandeorgan:
    - Program för gemenskapsåtgärder på folkhälsoområdet (rådsdok. 9532/02 och 10411/02)
    - Gemenskapens statistiska program (KOM (2001) 683)
    - Programmen för Media-yrkesutbildning och Media-Plus (KOM (2003) 188 och KOM (2003) 191).
  - Principförslag till ett genomförandeorgan för ett flerårigt energiprogram (KOM (2002) 162).

## **Trepartsavtal**

### *Föreslagna/utpekade*

- Kommissionens meddelande: En ram för trepartsavtal och trepartsöverenskommelser (KOM (2002) 709).
- Stockholms stads utkast till trepartsöverenskommelse (pilot) om miljö kvalitetsmål (2003-03-12, utifrån Eurocities mall).
- Malmö stads och Region Skånes gemensamma utkast till trepartsöverenskommelse (pilot) om kollektivtrafik och alternativa bränslen (2003-03-12, utifrån Eurocities mall).

## Statskontorets publikationer för 2002 — 2003

### 2002

- 02:1 Offentlighet & IT. **150:-**
- 02:2 EU:s sysselsättningsstrategi och utformningen av den nationella politiken. **GRATIS**
- 02:3 Prognos för SMHI - myndighet, bolag eller både och? **GRATIS**
- 02:4 Ansvaret för registrering av ärenden enligt äktenskapsbalken och äktenskapsregistret. **GRATIS**
- 02:5 Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting. **GRATIS**
- 02:6 Omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. **GRATIS**
- 02:7 En sammanhållen elektronisk förvaltning. **GRATIS**
- 02:8 XML-teknik och metadata. *Vägledning. Endast i pdf.*
- 02:9 Övergång till euro. Erfarenheter från den offentliga sektorn i euroländerna. **GRATIS**
- 02:10 En modell för att beskriva det framtida resursbehovet för vård och omsorg om äldre. **GRATIS**
- 02:11 Ny organisation för tolk- och översättarutbildning. **GRATIS**
- 02:12 Att ta reda på vad folket tycker. *En pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning.* **150:-**
- 02:13 24-timmarswebben. Rekommendationer och råd för 24-timmarsmyndighetens webbplats. **50:-**
- 02:14 Lokala styrelser och andra brukarorgan. *En studie av brukarinflytande i skolan.* **GRATIS**
- 02:15 Utvärdering av kontrollfunktionen i staten. **GRATIS**
- 02:16 Att euroanpassa en myndighet. En vägledning. **75:-**
- 02:17 24-timmarsmyndigheten. En förvaltning i medborgarens tjänst. *Lägesrapport december 2001.* **GRATIS**
- 02:18 Utveckling av 24-timmarsmyndigheter. *Lägesrapport juni 2002.* **GRATIS**
- 02:19 Vägledning om ramavtal för programvaror och tjänster. **GRATIS**
- 02:20 Utvärderingar – Av vem och till vad? *En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser.* **GRATIS**
- 02:21 Utvärderingar och politik II. – *Hur använder regeringen utvärderingar?* **GRATIS**
- 02:22 Stat/kommunrelationer i Europa. *En studie av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan den centrala, regionala och lokala nivån i nio europeiska länder.* **GRATIS**

- 02:23 Tillsammans i storstaden. *En studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen.* **GRATIS**
- 02:24 Samhällsintresset och konkurrensen. *Ägarpolicy för styrning och tillväxt.* **GRATIS**
- 02:25 Enfastställd gräns för direktupphandling. *Konsekvenser för småföretag.* **GRATIS**
- 02:26 Bättre styrning av socialförsäkringens administration. *Kartläggning, granskning och förslag.* **125 kr.**
- 02:27 Fastighetsmäklarnämnden — *förutsättningar för omlokalisering till Härnösand.* **GRATIS**
- 02:28 Alternativ administration av aktivitetsstöd. *Effekter för socialförsäkringens administration.* **GRATIS**
- 02:29 Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002. **GRATIS**
- 02:30 Utveckling av 24-timmarsmyndigheter – *Lägesrapport december 2002.* **GRATIS**

## **2003**

- 03:1 Diarier på Internet. *Vägledning för myndigheter.* **75 kr.**
- 03:2 Styrningen av länsarbetsnämndernas verksamhet. **GRATIS**
- 03:3 Ett statligt åtagande inom stiftelsen Byggdok? **GRATIS**
- 03:4 Vägledning. XML-Teknik och Metadata, version 2. **Finns endast i pdf-format**
- 03:5 Statsbidragen till kommuner och landsting. *En kartläggning och analys.* **GRATIS**
- 03:6 Abonnentväxlar och stödsystem. *Vägledning för tillämpning av ramavtal.* **GRATIS**
- 03:7 Produkter och tjänster för Informationsförsörjning 2002. *Vägledning för tillämpning av ramavtal.* **GRATIS**
- 03:8 Öppen programvara. **GRATIS**
- 03:9 Lyssna för att lära och lova. *Utvärdering av försöksverksamhet med servicedialog och serviceåtaganden.* **100 kr**
- 03:10 Kommunernas ansvar för vuxnas lärande – vad bör staten göra? **GRATIS**
- 03:11 Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande. **GRATIS**
- 03:12 Uppdrag och upphandling i lantmäteriet. *Underlag för Lantmäteriuutredningen.* **GRATIS**
- 03:13 Elektroniska urkunder. **GRATIS**
- 03:14 EU:s nya förvaltningsorgan och trepartsavtal. *En delrapport.* **GRATIS**

