



2003:29

Förvaltningssamverkan inom EU





MISSIV

DATUM
2003-12-18
ERT DATUM
2002-07-11

DIARIENR
2002/295-5
ER BETECKNING
Ju2002/5183/F

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 frågor och förtöpande rapportera sina iakttagelser och bedömningar. Uppdraget ska avslutas med en sammanfattande rapport över arbetet till regeringen senast den 19 december 2003.

Statskontoret överlämnade den 30 april 2003 delrapporten "EU:s nya förvaltningsorgan och trepartsavtal (2003:14). Delrapporten innehåller en översikt över EU:s förvaltningsorgan och bygger på ett samlat erfarenhetsunderlag av hur frågor om förvaltningsorganens uppgifter, organisation och finansiering har aktualiserats i tidigare beredningar.

Statskontoret överlämnar härmed den sammanfattande rapporten "Förvaltningssamverkan inom EU" (2003:29). I rapporten redovisas en uppdaterad kartläggning av EU:s myndigheter, programförvaltningsorgan och trepartsavtal. Rapporten innehåller även en analys av hur förvaltningsorganen påverkar svensk statsförvaltning och regeringens möjligheter till styrning och inflytande.

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

Enligt Statskontorets beslut

Clas Heinegård

Innehåll

1	Sammanfattning av uppdraget	7
1.1	Uppdragets genomförande	7
1.2	Statskontorets iakttagelser och slutsatser	8
2	Samverkan med EU-myndigheter	15
2.1	Sammanfattning	15
2.1.1	Översikt över EU-myndigheter	15
2.1.2	Statskontorets slutsatser	16
2.2	Svensk samverkan med den europeiska läkemedelsmyndigheten	19
2.2.1	Läkemedelssamarbetet inom EU	19
2.2.2	Läkemedelsverkets deltagande i EU:s läkemedelssamarbete	21
2.2.3	Regeringens styrning av Läkemedelsverkets deltagande	24
2.3	Svensk samverkan med den europeiska luftfartssäkerhetsbyrån	25
2.3.1	Luftfartssäkerhetssamarbetet inom EU	25
2.3.2	Luftfartsinspektionens deltagande i EU:s luftfartssäkerhetssamarbete	26
2.3.3	Regeringens styrning av Luftfartsinspektionens deltagande	27
3	Inrättande av genomförandeorgan för gemenskapsprogram	29
3.1	Sammanfattning	29
3.1.1	Utvecklingen	29
3.1.2	Statskontorets slutsatser	30
3.2	Beredning av genomförandeorgan	31
3.3	Byrån för intelligent energi - Det första genomförandeorganet	33
4	Trepartsavtal och trepartsöverenskommelser	37
4.1	Sammanfattning	37
4.1.1	Utvecklingen	37
4.1.2	Statskontorets slutsatser	38
4.2	Kommissionens förslag	40
4.3	De övriga parternas bedömningar	42
4.3.1	De regionala och lokala parterna	42
4.3.2	Medlemsstaterna	44
4.3.3	Europaparlamentet	45

Bilagor

1	Uppdragets direktiv	47
2	Översikt över EU-myndigheter	53

1 Sammanfattning av uppdraget

1.1 Uppdragets genomförande

Regeringen beslutade den 11 juni 2002 att ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera effekter för svensk förvaltning av Europeiska kommissionens utläggning av verksamheter på förvaltningsorgan inom EU och medlemsstaternas förvaltningar. Enligt regeringens direktiv (se bilaga 1) ska Statskontoret i ett första steg ta fram en översikt över de områden som kommissionen vill inrätta nya förvaltningsorgan på. Statskontoret ska särskilt belysa förvaltningsorganens återverkningar för svensk statsförvaltning. Statskontoret ska även uppmärksamma berörda departement på viktiga frågor och fortlöpande rapportera sina iakttagelser och bedömningar.

Av denna anledning överlämnade Statskontoret i april 2003 en delrapport till regeringen. Rapporten innehåller en översikt över EU:s befintliga och föreslagna förvaltningsorgan och bygger på ett samlat erfarenhetsunderlag av hur frågor om EU-förvaltningsorganens uppgifter och finansiering har behandlats i tidigare beredningar. Den syftar därmed till att komplettera regeringens riktlinjer för beredning och handläggning av EU-ärenden. I rapporten redovisas även en analys av hur förvaltningsorganen påverkar svensk statsförvaltning och regeringens möjligheter till styrning och inflytande.

Statskontoret har även på andra sätt spridit resultat av sitt utredningsarbete. På förfrågan av Näringsdepartementet har Statskontoret tillhandahållit underlag till utarbetandet av Sveriges ståndpunkt till kommissionens förslag om inrättande av EU-myndigheten för informationssäkerhet. Statskontoret har även vid seminarier inom Regeringskansliet och hos myndigheter informerat om EU:s förvaltningsorgan och deras återverkningar för svensk statsförvaltning.

Föreliggande sammanfattande rapport är inriktad på att följa upp den tidigare kartläggningen och i vissa avseenden fördjupa analysen av förvaltningsorganens effekter på svensk statsförvaltning.

I avsnitt 1.2 redovisar Statskontoret sina sammanfattande iakttagelser och slutsatser rörande EU:s förvaltningsorgan. I efterföljande kapitel behandlas de olika typerna av förvaltningsorgan mer utförligt (EU-myndigheter i kapitel 2, genomförandeorgan i kapitel 3 samt trepartsavtal i kapitel 4). Varje kapitel inleds med en sammanfattning av Statskontorets bedömningar av respektive typ av förvaltningsorgan.

1.2 Statskontorets iakttagelser och slutsatser

Statskontoret har kartlagt och analyserat följande EU-förvaltningsorgan:

- **EU-myndigheter** som med olika verkställande och samordnade uppgifter har till uppdrag att säkerställa efterlevnaden av EG:s regelverk.
- **Genomförandeorgan** som ska förvalta vissa gemenskapsprogram i syfte att avlasta kommissionen administrativa uppgifter.
- **Trepartsavtal** mellan kommissionen, en medlemsstat och regionala/lokala myndigheter för att genomföra EU:s lagstiftning på ett mer flexibelt sätt.

EU-myndigheter

Det finns i dagsläget sexton EU-myndigheter och deras antal ökar successivt (se bilaga 2). Under de två senaste åren har det inrättats fyra nya myndigheter och inrättandet av ytterligare två myndigheter är för närvarande föremål för rådets och Europaparlamentets beredning. Europeiska rådets överenskommelse i december 2003 om lokalisering av ett flertal EU-myndigheter gör att berörda myndigheter också kan bli fullt operativa på ett snabbare sätt.

Statskontorets kartläggning och analys visar att EU-myndigheter är det förvaltningsorgan som har störst påverkan på svensk statsförvaltning. Detta sker framför allt genom att EU-myndigheter

bedriver sina verksamheter i nära samverkan med medlemsstaternas förvaltningar. Ansvarsfördelningen i det svenska EU-arbetet innebär att förvaltningsmyndigheter ges ett omfattande operativt ansvar för det svenska deltagandet i denna samverkan. Statskontorets fallstudier (i kapitel 2) visar att EU-myndigheter på ett genomgripande sätt också har påverkat de berörda svenska myndigheternas verksamheter och interna arbetssätt.

Svenska myndigheter utför regelbundet uppgifter för EU-myndigheternas räkning. Statskontoret kan konstatera att omfattningen på de svenska arbetsinsatser inte enbart utgår från formella skyldigheter enligt EU:s regelverk, utan omfattningen är i vissa fall också beroende av ambitionsnivån hos den myndighet som utför arbetsinsatserna. Det svenska deltagandet är därför dels av obligatorisk karaktär i den mån svenska myndigheter blir ålagda att utföra arbetsuppgifter åt gemenskapen, dels av frivillig karaktär i de fall svenska myndigheter tar på sig arbetsuppgifter för gemenskapens räkning. Det är regeringen som ytterst svarar för Sveriges medverkan i EU-samarbetet. Regeringen måste därmed ha insyn i och kunna styra inriktningen och omfattningen på det svenska deltagandet i EU-myndigheternas verksamheter. Enligt Statskontoret är det därför närmast en förutsättning att de svenska myndigheternas utförande av frivilliga uppgifter utgår från tydliga ställningstaganden från regeringens sida. Med denna utgångspunkt är det viktigt att regeringen även formulerar tydliga och uppföljningsbara verksamhetsmål för berörda svenska myndigheter.

Behovet av att regeringen på ett klart sätt anger förutsättningarna för det svenska deltagandet understryks också av att de svenska arbetsinsatserna i vissa fall är underfinansierade av gemenskapen. I de fall ersättningen förutsätter bidrag från EU-budget är det dock inte självklart att svenska myndigheter bör ersättas fullt ut av gemenskapen för sina arbetsinsatser, eftersom det sammantaget kan leda till ett ökat svenskt nettoflöde till EU-budgeten.

Statskontoret vill även peka på att ökningen av antalet EU-myndigheter kan medföra att en situation med gemenskapsersättningar och underfinansierade svenska arbetsinsatser uppstår på

fler områden. Svenska myndigheter som till stor del är avgiftsfinansierade kan då få det svårt att uppnå det ekonomiska målet i avgiftsförordningen om full kostnadstäckning för avgiftsfinansierad verksamhet. Svenska myndigheter kan därmed hamna i situation där de finansierar sina underfinansierade EU-insatser med nationella avgiftsintäkter eller skattemedel. Enligt Statskontoret finns det skäl att närmare utreda om den svenska avgiftsförordningen och dess tillämpning är ändamålsenligt utformad för att hantera ersättningar från EU-myndigheter på ett lämpligt sätt.

Regeringen kommer även fortsättningsvis att behöva ta fram svenska ståndpunkter till förslag om nya EU-myndigheter. I beredningen är det viktigt att berörda delar av svensk statsförvaltning tar ställning till behovet av nya EU-myndigheter utifrån sektorspecifika grunder och en bedömning av myndigheternas återverkningar för svensk statsförvaltning. Statskontoret vill även peka på att EU-myndigheter successivt har fått en allt större betydelse för organiseringen av EU-lagstiftningens genomförande och tillämpning. EU-myndigheternas verksamhetsområden kan bäst beskrivas som europeiska förvaltningssystem där berörda gemenskapsorgan och nationella myndigheter nära samverkar med varandra utifrån en juridisk grund och en organisatorisk struktur. Detta aktualiserar bl.a. frågan om hur EU-myndigheter generellt sett bör styras och kontrolleras på gemenskapsnivå utan att det äventyrar deras fristående ställning och möjligheter att bedriva effektiva verksamheter på komplexa och snabbt föränderliga områden.

Enligt Statskontoret utgör det ökande antalet EU-myndigheter därför *en* del av en pågående uppbyggnaden av en gemensam europeisk förvaltning. Statskontoret har i en promemoria åt Finansdepartementet nyligen kartlagt att denna pågående uppbyggnad även omfattar andra viktiga delar, bl.a. Europeiska konventets förslag att gemenskapen ska få en uttrycklig kompetens att vidta ”stödjande åtgärder” för att förbättra medlemsstaternas förmåga att genomföra gemenskapslagstiftningen. Enligt Statskontoret finns det behov av att ta fram en bättre samlad kunskapsbild över vilka följder som denna förvaltningsuppbyggnad

närmare får på europeisk och nationell nivå. En sådan analys bör kunna ligga till grund för en svensk EU-inriktad förvaltningspolitik som ökar Sveriges förutsättningar att hantera och aktivt påverka utvecklingen.

Genomförandeorgan

Genomförandeorgan ska inrättas för att avlasta kommissionen en rad uppgifter som rör förvaltningen av gemenskapsprogram. Organen ska även ha ett nära samarbete med kommissionen i genomförandet av berörda gemenskapsprogram. Statskontoret bedömer att genomförandeorgan inte kommer få lika stor påverkan på den svenska statsförvaltningen som många EU-myndigheter har. Det finns dock skäl att uppmärksamma vissa andra frågor.

Statskontorets kartläggning visar att kommissionen i november 2003 beslutade att inrätta ett första genomförandeorgan på energiområdet. Kommissionen har även aviserat att den under första halvåret 2004 avser lägga fram förslag till genomförandeorgan för gemenskapsprogram på folkhälso- och utbildningsområdena. Hur många genomförandeorgan som kommer att föreslås/inrättas på längre sikt är givetvis beroende av kommissionens framtida avsikter. Genomförandeorganens framtid kommer även att vara beroende av vilka slutsatser som medlemsstaterna kommer att dra om de första organens funktionssätt och verksamheter. Hittills har Sverige i huvudsak ställt sig positiv till den nya typen av genomförandeorgan och har understrukt att ansvarsfördelningen mellan kommissionen och ett genomförandeorgan måste vara tydlig. Genomförandeorganens verksamhet måste ingå i den övergripande ansvarsfrihetsprövningen av kommissionen. Inrättandet av genomförandeorgan bör även grundas på en analys av eventuella besparingar i EU:s allmänna budget. Enligt Statskontoret bör genomförandeorganens verksamheter också bidra till att uppfylla målen för berörda gemenskapsprogram.

Trepartsavtal

Kommissionen har i flera steg utvecklat och konkretiserat sitt förslag om att använda trepartsavtal som sätt att öka flexibiliteten i genomförandet av EU:s politik och lagstiftning. Kommissionen

gör bl.a. åtskillnad mellan rättsligt bindande trepartsavtal och juridiskt icke-bindande trepartsöverenskommelser. Statskontorets kartläggning visar att kommissionen under hösten 2003 även har valt ut tre större städer i Frankrike, Italien och Storbritannien som den avser att påbörja en försöksverksamhet med. Flera andra parter har även har redovisat sina utgångspunkter för att använda trepartsavtal. Statskontoret kan konstatera att parternas olika bedömningar pekar på vissa oklarheter om hur trepartsavtal bör utformas och användas. Det finns därmed inte någon bred samsyn om hur trepartsavtal ska kunna skapa ett mervärde för samtliga deltagare.

Ur ett svenskt statligt perspektiv vill Statskontoret peka på följande utgångspunkter för den fortsatta hanteringen av trepartsavtal:

- Trepartsavtal rör *genomförandet* av EU:s lagstiftning och syftar till att göra detta mer flexibelt och effektivare. En användning av trepartsavtal syftar således inte till att ändra fördelningen av beslutande eller verkställande befogenheter mellan den europeiska, nationella och regionala/lokala nivån.
- Det är medlemsstaterna som ansvarar för att genomföra och tillämpa EU:s lagstiftning på nationell nivå. En användning av rättsligt bindande trepartsavtal får inte åsidosätta/försvåra uppfyllandet av detta *nationella ansvar*. Medlemsstaterna avgör även hur det nationella genomförandearbetet ska utformas.
- Trepartsavtal bör endast användas när särskilt hänsynstagande till lokala variationer behöver göras. Trepartsavtal bör användas som ett *möjligt undantag* och inte som ett regelmässigt instrument i genomförandet av EU:s lagstiftning.
- Trepartsavtal bör *finansieras* inom ramen för befintliga program och budgetåtaganden och ska inte behöva medföra något tillkommande finansiellt stöd på europeisk eller nationell nivå.

- Trepartsavtal måste *utformas* på ett ändamålsenligt sätt för att de ska kunna fungera som effektiva genomförandeinstrument. De gemensamma målen, den inbördes ansvars- och uppgiftsfördelningen och följderna vid överträdelser ska formuleras på ett klart och tydligt sätt. Avtalen måste även bli föremål för utförliga utvärderingar.

2 Samverkan med EU-myndigheter

2.1 Sammanfattning

2.1.1 Översikt över EU-myndigheter

EU-myndigheter är gemenskapsorgan som bedriver olika slags verkställande, samordnade och administrativa verksamheter. Vissa av myndigheter har också reglerande uppgifter för att säkerställa efterlevnaden av olika säkerhets- och skyddsbestämmelser i EU:s lagstiftning och bidra till en fri rörlighet på den inre marknaden. EG-domstolen har slagit fast vilka uppgifter som får överlåtas på EU-myndigheter. EU-myndigheter får i egenskap av självständiga organ fatta beslut i enskilda ärenden 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.

I bilaga 2 redovisar Statskontoret en översikt över befintliga och föreslagna EU-myndigheter. Av översikten framgår att det i dag finns sexton EU-myndigheter och att det successivt inrättas allt fler myndigheter. Under 2002 inrättades tre nya EU-myndigheter på områdena för luftfartssäkerhet, livsmedelssäkerhet och sjöfart. Därutöver lade kommissionen fram sina egna rambestämmelser för europeiska reglerande tillsynsmyndigheter. En ny myndighet för nät- och informationssäkerhet har inrättats under 2003. Kommissionen har under 2003 även lagt fram förslag till en ny kemikaliemyndighet inom EU och ett europeisk centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar. Sedan tidigare bereder rådet och Europaparlamentet också kommissionens förslag till en ny europeisk myndighet för järnvägssäkerhet och en översyn av verksamheten vid den europeiska läkemedelsmyndigheten.

Statskontorets kartläggning visar också att EU-myndigheterna har flera gemensamma organisatoriska inslag. De leds i sina respektive verksamheter av en styrelse, där samtliga medlemsstater i de flesta fall är representerade. Styrelsen utser en verkställande direktör som ansvarar för att verksamheten vid myndig-

heten genomförs på ett adekvat sätt. Flertalet EU-myndigheter finansieras med medel ur EU:s allmänna budget, men vissa av myndigheterna är helt eller delvis finansierade genom avgifter. EU-myndigheterna är även föremål för intern och extern finansiell kontroll/revision. En särskild rambudgetförordning för EU-myndigheter har också antagits.

2.1.2 Statskontorets slutsatser

Enligt Statskontoret är EU-myndigheter den typ av förvaltningsorgan som i störst utsträckning påverkar svensk statsförvaltning. De EG-förordningar som ligger till grund för EU-myndigheternas inrättande och verksamhet innebär att det svenska regelverket i vissa fall måste upphävas eller omarbetas. Statskontorets fallstudier (se avsnitt 2.2 och 2.3) visar att de berörda svenska myndigheternas arbetsätt och verksamheter också påverkas av EU-myndigheter. Luftfartsinspektionen bedömer att den nya europeiska byrån för luftfartssäkerhet får omfattande konsekvenser för inspektionens verksamhet, bl.a. genom att byrån övertar allt regelarbete inom sitt område. Tillsvärdare har de nationella myndigheterna kontrakterats av byrån för att utföra vissa certifieringsuppgifter. Det svenska läkemedelsverket utför varje år ett stort antal utvärderingsuppdrag inom ramen för det godkännandesystem för läkemedel som samordnas av Europeiska läkemedelsmyndigheten. Läkemedelsverket får även ett omfattande säkerhetsansvar för godkända läkemedel. Sammantaget har detta på ett påtagligt sätt förändrat verkets arbetsuppgifter.

Många EU-myndigheter bedriver således sina verksamheter i nära samverkan med medlemsstaternas myndigheter och på tekniskt komplexa områden. Svenska myndigheter får regelbundet i uppdrag att utföra olika slags arbetsinsatser inom ramen för dessa verksamheter. Detta har även implikationer för hur regeringen kan styra det svenska deltagandet. Det är knappast möjligt – eller lämpligt – att regeringens med detaljerade instruktioner försöker styra hur svenska myndighetstjänstemän/-experter bör agera i enskilda, vetenskapligt präglade frågor.

Statskontoret kan konstatera att omfattningen på de svenska arbetsinsatser inte enbart utgår från formella skyldigheter enligt EU:s regelverk, utan omfattningen är i vissa fall också beroende av ambitionsnivån hos den myndighet som utför arbetsinsatserna. Det svenska deltagandet är därför dels av obligatorisk karaktär i den mån svenska myndigheter blir ålagda att utföra arbetsuppgifter åt gemenskapen, dels av frivillig karaktär i de fall svenska myndigheter tar på sig arbetsuppgifter för gemenskapens räkning. Det är regeringen som ytterst svarar för Sveriges medverkan i EU-samarbetet. Regeringen måste därmed ha insyn i och kunna styra inriktningen och omfattningen på det svenska deltagandet i EU-myndigheternas verksamheter. Enligt Statskontoret är det därför närmast en förutsättning att de svenska myndigheternas utförande av frivilliga uppgifter utgår från tydliga ställningstaganden från regeringens sida. Med denna utgångspunkt är det viktigt att regeringen även formulerar tydliga och uppföljningsbara verksamhetsmål för berörda svenska myndigheter.

En central fråga är också i vilken utsträckning som svenska myndigheter bör ersättas ekonomiskt av gemenskapen för de arbetsinsatser man utför för EU-myndigheternas räkning. Enligt Statskontoret är det långt från självklart att så bör ske. En ekonomisk kompensation till medlemsstater (i de fall den helt/delvis förutsätter bidrag från EU:s allmänna budget) kan sammantaget leda till en ökad EU-budget och att Sverige måste betala en större avgift till EU. Det finns därmed en risk att ökningen av den svenska EU-avgiften kan överstiga den kompensation som svenska myndigheter får.

I andra fall är dock gemenskapens ekonomiska ersättningar baserade på ansökningsavgifter och årliga avgifter till EU-myndigheter och belastar därför inte EU-budgeten. Statskontoret kan konstatera att den europeiska läkemedelsmyndighetens avgiftsbaserade ersättningar inte fullt ut täcker läkemedelsverkets arbetsinsatser inom EU:s godkännandesystem för läkemedel. Läkemedelsverket kan därmed inte uppfylla det ekonomiska målet om full kostnadstäckning för avgiftsfinansierad verksamhet utan får finansiera sitt EU-arbete med överskott från nationella

avgifter. Statskontoret vill peka på att ökningen av antalet EU-myndigheter kan medföra att en situation med ersättningar från EU-myndigheter och underfinansierade svenska arbetsinsatser uppstår på andra områden. Det kan t.ex. bli fallet till följd av EU:s planerade kemikaliemyndighet. Enligt Statskontoret finns det skäl att närmare utreda om den svenska avgiftsförordningen och dess tillämpning är ändamålsenligt utformad för att ersättningar från EU-myndigheter ska kunna hanteras på lämpligt sätt av berörda delar av svensk statsförvaltning.

Statskontoret kan konstatera att regeringen även fortsättningsvis kommer att behöva ta fram svenska ståndpunkter till förslag om nya EU-myndigheter. I beredningen av planerade EU-myndigheter är det självfallet viktigt att berörda delar av svensk statsförvaltning tar ställning till behovet av EU-myndigheter och påverkar utformningen av deras verksamheter utifrån sektorspecifika grunder. Enligt Statskontoret är det viktigt att svenska ståndpunkter också formuleras med hänsyn tagen till andra aspekter, särskilt vad gäller myndigheternas återverkningar för svensk statsförvaltning.

Statskontoret anser att inrättandet av allt fler EU-myndigheter ökar behovet av att regeringen även formulerar en mer EU-inriktad svensk förvaltningspolitik. EU-myndigheternas verksamhetsområden kan bäst beskrivas som europeiska förvaltningssystem med en juridisk grund och organisatorisk struktur där berörda gemenskapsorgan och nationella myndigheter nära samverkar med varandra. Statskontoret bedömer att EU-myndigheter successivt fått en allt större betydelse för organiseringen av EU-lagstiftningens genomförande och tillämpning. Detta aktualiserar i sin tur en rad frågor som bör hanteras på gemenskapsnivå, t.ex. hur EU-myndigheter generellt sett bör styras och kontrolleras utan att det äventyrar deras fristående ställning och möjligheter att bedriva effektiva verksamheter på komplexa och snabbt föränderliga områden.

Enligt Statskontoret utgör det ökande antalet EU-myndigheter därför *en* del av en pågående uppbyggnaden av en gemensam europeisk förvaltning. Statskontoret har i en promemoria åt

Finansdepartementet nyligen kartlagt att denna pågående uppbyggnad även omfattar andra viktiga delar. Det gäller bl.a. Europeiska konventets förslag att gemenskapen ska få en uttrycklig kompetens att vidta ”stödjande åtgärder” för att förbättra medlemsstaternas förmåga att genomföra gemenskapslagstiftningen. Ett annat exempel är att EU på allt fler områden reglerar att medlemsstaterna ska inrätta organisatoriskt fristående funktioner i sina förvaltningar med uppgift att tillämpa gemenskapsrätten på nationell nivå. Enligt Statskontoret finns det behov av en bättre samlad kunskapsbild över vilka följder som denna uppbyggnad närmare får på europeisk och nationell nivå. En sådan analys bör kunna ligga till grund för en svensk EU-inriktad förvaltningspolitik som ökar Sveriges förutsättningar att hantera och aktivt påverka utvecklingen.

2.2 Svensk samverkan med den europeiska läkemedelsmyndigheten

2.2.1 Läkemedelssamarbetet inom EU

EU:s nya system för godkännande av läkemedel inom unionen trädde i kraft den 1 januari 1995. Avsikten med systemet är att värna människors och djurs hälsa genom att endast tillåta försäljning av läkemedel som godkänts enligt objektiva vetenskapliga kriterier med uteslutande av ekonomiska och andra överväganden. Godkännandesystemet består av flera delar: Ansökningar om och ändringar av försäljningstillstånd, säkerhetsövervakning av godkända läkemedel samt kontroll av bl.a. god tillverknings- och laboriertesed.

Den europeiska läkemedelsmyndigheten (EMEA) har en central roll i systemet och är administrativt ansvarig för utvärderingen av nya läkemedel. EMEA har till uppgift att i första hand bistå gemenskapens institutioner och medlemsstaterna inom läkemedelsområdet. EMEA svarar för samordning och ställer administrativa resurser till förfogande för arbetet i vetenskapliga kommittéer och arbetsgrupper.

Ett företag kan välja mellan olika procedurer för att ansöka om försäljningstillstånd för läkemedel:

- Den *centraliserade proceduren* är obligatorisk för biotekniska läkemedel och kan användas för nya läkemedel. Ansökningar görs för hela EU-marknaden och ställs direkt till EMEA. Ansökningar ska utvärderas inom 210 dagar av de två medlemsstater som utses till rapportör och medrapportör i EMEA kommittéer för humanläkemedel (CPMP) respektive veterinärmedicinska läkemedel (CVMP).¹ Kommittéerna lämnar sina vetenskapliga yttranden till kommissionen som fattar formellt beslut om godkännande efter hörande av en genomförandekommitté. Under 2002 lämnade företagen in sammanlagt 31 ansökningar till CPMP för godkännande av försäljning av humanläkemedel. Under 2001 och 2000 uppgick motsvarande antal till 54 respektive 58 ansökningar.
- Den *decentraliserade proceduren* gäller de flesta konventionella läkemedel och bygger på principen om ömsesidigt erkännande av nationella godkännandebeslut. En ansökan utvärderas av det medlemsland (referensstat) som företaget har valt. Därefter ansöker företaget med denna utvärdering som underlag i de övriga länder det önskar sälja sitt läkemedel. Vetenskapliga tvistefrågor länderna emellan hänkskjuts till EMEA:s kommittéer för skiljedom. Kommittéerna lämnar sina yttranden till kommissionen för formellt beslut.
- Den *nationella proceduren* gäller enbart läkemedel som ska marknadsföras inom ett enda medlemsland.

I samband med utvärdering av ansökningar i den centraliserade proceduren kan det på rapportörens begäran utföras inspektioner av god tillverkningssed hos tillverkaren. Sådana inspektioner har skett i cirka hälften av fallen och utförs av behörig myndighet i aktuellt land, ibland tillsammans med inspektörer från rappor-

¹ Under 2000 inrättades även en särskild kommitté för sär läkemedel (COMP) som under de senaste åren har börjat arbeta reguljärt.

törslandet. Inspektionsrapporter utformas efter fastställda riktlinjer.

EU:s läkemedelssystem innebär även att rapportörslandet i den centraliserade proceduren och referensstaten i den decentraliserade proceduren ansvarar för säkerhetsövervakning av ett godkänt läkemedel under hela dess livslängd. Ansvar består huvudsakligen av att utvärdera den periodiska och detaljerade säkerhetssammanställning (PSUR) för varje läkemedel som tillståndsinnehavare ska tillhandhålla berörda medlemsländer. Antalet PSUR uppgick under 2002 till 223 stycken. Under 2003 handlades 738 uppföljningsåtgärder/särskilda villkor.

EMEA leds av direktör och styrelse i vilken samtliga medlemsstater ingår. Styrelsen har till uppgift att anta EMEA:s budget och arbetsprogram. EMEA har ca 250 anställda och är lokaliserat i London. EMEA:s inkomster består av ett bidrag från gemenskapen och av avgifter som företag erlägger för att få läkemedel godkända för försäljning. EMEA:s utgifter omfattar, utöver kostnader för personal, administration och infrastruktur, kostnader för ersättningar som lämnas till medlemstaterna för det utredningsarbete som de gör inom godkännandesystemet.

Kommissionen lade i november 2002 fram ett förslag till en ny förordning för EMEA samt humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel. Till grund för förslaget låg en genomförd utvärdering av hela godkännandesystemet och kommissionens bedömning om behov av vissa anpassningar och justeringar. Kommissionens förslag är fortfarande föremål för rådets och Europaparlamentets beredning.

2.2.2 Läkemedelsverkets deltagande i EU:s läkemedelssamarbete

Läkemedelverkets (LV) uppdrag är att se till att den enskilde patienten och hälso- och sjukvården får tillgång till effektiva och säkra läkemedel av hög kvalitet och att dessa används på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Verksamheten syftar

även till att främja säkerheten och kvaliteten för läkemedelsnära produkter, t.ex. naturläkemedel och kosmetika, samt för tillsyn av tillverkare och produkter inom det medicintekniska området.

LV:s huvuduppgifter är:

- Godkännande av läkemedel
- Kontroll av kliniska prövningar och licenser
- Efterkontroll (kvalitetskontroll, inspektion, biverknings- och säkerhetsuppföljning)
- Information
- Godkännande av naturläkemedel samt kontroll av bl.a. homeopatika, och kosmetika
- Kontroll av medicintekniska produkter.

Verksamheten vid LV finansieras till ca 96 procent av avgifter (ett anslag om drygt 12 miljoner kronor för Medicinteknik transfereras via Socialstyrelsen som ett uppdrag till LV). LV har för 2002 redovisat ett rörelseöverskott på ca 22 miljoner kronor. Läkemedelsverket hade ett ingående balanserat resultat år 2003 på 70,4 miljoner kronor. LV beräknar att verksamhet totalt går med underskott under 2003 med ca 40 mkr, inkl. beräknade flyttkostnader (25 miljoner kronor).

Sedan Sverige gick med i EU arbetar LV i enlighet med de regler och procedurer som tillämpas i det europeiska godkännandesystemet. Redan före Sveriges inträde i EU beslutade riksdagen att LV bör sträva efter att vara bland de ledande nationella myndigheterna och erhålla ett stort antal uppdrag och påverka besluten i den centrala proceduren i EU:s godkännandesystem. LV är också en av de mest anlidade myndigheterna inom EU när det gäller centralt godkända läkemedel. Totalt har Sverige erhållit 30 procent av de tilldelade utredningarna att för EMEA agera som rapportör/medrapportör i den centrala proceduren under 2002. Antalet ansökningar riktade till Sverige i den ömsesidiga proceduren för godkännande av läkemedel uppgick till 234 under 2001 och 237 under 2002.

LV menar att införandet av EU:s system för godkännande och uppföljning av läkemedel har förändrat verkets arbetsuppgifter

och arbetssätt. LV samverkar med andra läkemedelsmyndigheter inom EU avseende primäransvaret för utredningar av nya läkemedel. Detsamma gäller i väsentliga delar även uppföljningsverksamheten avseende läkemedels säkerhet och kvalitet. LV:s uppgift är att vara bland de ledande europeiska myndigheterna och således erhålla ett stort antal uppdrag och påverka besluten i den centrala proceduren. Enligt LV leder efterfrågan på EMEA:s tjänster därför till en ökad efterfrågan på medlemsländernas utredningskapacitet. Detta gäller särskilt de länder som har en erkänt hög kapacitet och kompetens samt de länder som sedan tidigare är rapportör för ett antal produkter. LV bedömer att detta sannolikt innebär att verksamheten med godkännande av läkemedel kommer att expandera.

LV:s erfarenheter av EU:s godkännandesystem visar också att ett rapportörskap i den centrala proceduren medför ett omfattande ansvar för läkemedlet under hela dess livslängd. Efter det ursprungliga utredningsarbetet som föregår ett godkännande följer en period – fram till en avregistrering – som innebär ett kontinuerligt arbete med t.ex. ändringar och säkerhetsuppföljning. Antalet godkända ämnen har också ökat markant de senaste åren. I ökande omfattning har uppgifter som kvalitetssäkring, vetenskaplig rådgivning och gemensamma inspektioner tagit LV:s resurser i anspråk. Därutöver har Kommissionen och EMEA meddelat medlemsländerna krav på mer omfattande insatser vad gäller säkerhetsuppföljningar. LV bedömer att man totalt sett använder mer arbetstid för efterkontroll än för godkännandeverksamhet.

EMEA:s ersättningar till LV täcker inte fullt ut kostnaderna för de arbetsinsatser som LV gör för EMEA:s räkning. LV:s kostnader för deltagande i EU:s system godkännandesystem uppgick under 2002 till 38,9 miljoner kronor. De redovisade intäkterna uppgick till 20,8 miljoner kronor. LV:s deltagande var således underfinansierad med drygt 18 miljoner kronor. LV finansierade detta underskott med andra intäkter, bl.a. nationella ansöknings- och årsavgifter.

2.2.3 Regeringens styrning av Läkemedelsverkets deltagande

Statskontoret kan konstatera att LV har ett uttryckligt uppdrag att ta på sig rapportörskap för gemenskapens räkning och skapa sig en ledande ställning i EU:s godkännandesystem för läkemedel. Ett rapportörskap i godkännandeprocessen medför att LV även ansvarar för säkerhetsuppföljningar av berörda läkemedel. Sammantaget påverkar detta inte bara inriktningen utan också omfattningen på LV deltagande.

I 2003 års budgetproposition bedömer regeringen att Läkemedelsverket genomfört sitt arbete så att de fastlagda målen i huvudsak har uppfyllts. Regeringen anser att den nuvarande inriktningen av Läkemedelsverkets verksamhet bör kvarstå. I LV:s regleringsbrev för 2003 har regeringen gett verket i uppdrag att redovisa antalet uppdrag att utvärdera ansökningar av nya läkemedel samt övriga utredningar med anknytning till det europeiska gemensamma kontrollsystemet samt kostnaderna för dessa. Det ekonomiska målet för LV:s verksamhet är att respektive verksamhet skall bedrivas med full kostnadstäckning. Undantag gäller dock för tjänsteexport som utgör LV:s skyldighet att delta i det gemensamma europeiska godkännandesystemet m.m. för läkemedel.

LV har framfört invändningar mot denna ordning och menar att tjänsteexportförordningen inte är tillämplig på verkets EU-arbete. Av tjänsteexportförordningen framgår bl.a. att en myndighet själv får avgöra om den vill marknadsföra sina tjänster för en utländsk marknad. Enligt LV tar förordningen även i övrigt sikte på rent affärsmässiga förhållanden. LV framhåller att verkets uppgifter i EU:s godkännandesystem grundar sig på tvingande bestämmelser i en EG-förordning. LV menar att det därför inte finns någon sådan valfrihet som förutsätts i tjänsteexportförordningen. Enligt vad Statskontoret erfarit kommer LV:s regleringsbrev för 2004 i denna del att omformuleras.

2.3 Svensk samverkan med den europeiska luftfartssäkerhetsbyrån

2.3.1 Luftfartssäkerhetssamarbetet inom EU

Rådet och parlamentet beslutade i juni 2002 att anta en EG-förordning om gemensamma bestämmelser och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet (EASA). Förordningen syftar till att skapa och upprätthålla en hög och enhetlig säkerhetsnivå inom den europeiska civila luftfarten och att gynna kostnads-effektiviteten i reglerings- och certifieringsförfaranden. Avsikten är också att undvika dubbelarbete på nationella och europeisk nivå och underlätta den fria rörligheten på den inre marknaden.

Bestämmelseutvecklingen inom delar av luftfartssäkerhetsområdet har i flera år skett i Joint Aviation Authorities (JAA). JAA utarbetar Joint Aviation Requirements (JARs) som sätts i laga kraft av respektive nationell myndighet eller regering. JAA förväntas fortsätta sin verksamhet ytterligare några år, men avsikten är att dess uppgifter successivt ska övertas av EASA.

EASA:s huvudsakliga uppgifter är att avge yttranden till kommissionen, utfärda certifieringsspecifikationer (inkl. luftvärdighetskoder) och vägledningar samt fatta lämpliga beslut om bl.a. typcertifieringsgrunder, luftvärdighetsspecifikationer och utfärda typcertifikat för luftfartyg. EASA ska även genomföra s.k. standardiseringsinspektioner för att övervaka hur de nationella myndigheterna tillämpar den aktuella EG-förordningen.

EASA leds av en direktör och av en styrelse som består av en företrädare för varje medlemsstat och en för kommissionen. EASA planeras att få ca 150-200 anställda när verksamheten är fullt utbyggd. EASA:s intäkter ska i huvudsak bestå av ett bidrag från gemenskapen och från deltagande tredje länder samt avgifter för ansökan om och innehav av typcertifikat och godkännanden. Utgifterna ska omfatta kostnader för personal, administration, infrastruktur och drift. Kommissionens avsikt är att EASA i hög grad ska använda den expertis som finns tillgänglig i medlemsstaterna, bl.a. i utarbetandet av regler och vid inspektioner. Enligt

kommissionen bör medlemsstaternas expertstöd vara kostnadsfritt för byrån.

EASA påbörjade sin verksamhet med bestämmelsearbete och certifieringsuppgifter med ett fåtal anställda i september 2003. Uppbygganden av byrån har dock gått långsamt. Av denna anledning har det beslutats att de nationella myndigheterna genom kontrakt skulle åta sig att tills vidare utföra vissa specificerade uppgifter enligt EASA:s regler. Även kontraktskrivandet har försenats och det har därför beslutats att fram till januari 2004 ska verksamheten inom medlemsländerna fortgå i stort sett som förut baserat på ett delegeringsbrev.

2.3.2 Luftfartsinspektionens deltagande i EU:s luftfartssäkerhetssamarbete

Enligt instruktionen för Luftfartsverket skall verket utöva tillsyn över säkerheten för den civila luftfarten. Luftfartsinspektionen fullgör denna uppgift som en administrativ del av Luftfartsverket. Chefen för Luftfartsinspektionen ansvarar för och beslutar om fastställande av säkerhetsnormer för den civila luftfarten och dess markanordningar samt tillsyn över efterlevnaden av dessa normer, övervakning av den civila luftfarten och dess markanordningars tillförlitlighet från flygsäkerhetssynpunkt samt undersökning av luftfartsolyckor.

Luftfartsinspektionens verksamhet består av följande:

- Bestämmelsearbete (tillhandahålla ett relevant och entydigt regelverk)
- Tillsynsverksamheten (utföra tillträdes- och verksamhetskontroll)
- Extern information
- Analysverksamhet.

Luftfartsinspektionens verksamhet gav under 2002 ett underskott på 79 miljoner kronor. Av Luftfartsinspektionens totala kostnader på 175 miljoner kronor täcktes 96 miljoner av avgifter.

Grundläggande för verksamheten är luftfartslagen och luftfartsförordningen som avspeglar internationella åtaganden genom Sveriges anslutning till Chicagokonventionen. Härutöver gäller EG-förordningar och EG-direktiv genom Sveriges medlemskap i EU. Bestämmelseutvecklingen sker som ovan nämnts också i JAA och Eurocontrol, där Sverige medverkar aktivt.

Luftfartsinspektionen bedömer att EASA:s tillkomst på sikt får omfattande konsekvenser för den svenska flygmarknaden inklusive inspektionens verksamhet. Dels övertar EASA allt regelarbete inom sitt område, dels övertar man vissa tillsynsuppgifter som tidigare utförts av medlemsländernas luftfartsmyndigheter. De nationella myndigheterna, bl.a. Luftfartsinspektionen, påverkas främst av att EASA tar över typcertifieringen av luftfartyg och en del av regelarbetet. Luftfartsinspektionen bedömer att den behöver omarbeta eller upphäva berörda delar av de svenska bestämmelserna för civil luftfart (BCL) i takt med att EASA börjar fatta sådana beslut. De nationella myndigheterna ska dock även fortsättningsvis ansvara för tillsynen över luftvärdigheten, utfärdandet av luftvärdighetsbevis för luftfartyg registrerade i det egna landet samt utfärdande av flygoperativa tillstånd och personliga certifikat.

Som ovan nämndes har medlemsstaternas behöriga myndigheter kontrakterats att utföra certifieringsuppgifter åt EASA verksamhet under uppbyggnaden av den nya byrån. Luftfartsinspektionen finansierar sina uppgifter åt EASA genom att ta ut egna avgifter för sin arbetsinsats.

2.3.3 Regeringens styrning av Luftfartsinspektionens deltagande

Regeringen har föreslagit en uppdelning av Luftfartsverket, där den nya myndigheten skall omfatta nuvarande Luftfartsinspektionen och avdelningen Luftfart och Samhälle samt övriga funktioner som är av klar myndighetskaraktär. Det kvarvarande affärsverket skall driva de statliga flygplatserna, flygtrafik-tjänsten och annan verksamhet som har koppling till affärs-

verksamhet. Enligt regeringen bör en organisationskommitté tillsättas för att studera hur den nya luftfartsmyndighet närmare ska finansieras och organiseras och vilka mål som ska sättas för verksamheten.

Även Luftfartsinspektionen konstaterar att uppdelningen innebär förändrade förutsättningar för verksamheten. Luftfartsinspektionen kommer att rapportera direkt till ägaren, genom ett eget regleringsbrev, i stället för som i dag ingå i Luftfartsverket. Detta kommer att ställa nya krav på inspektionen bl.a. i form av andra rutiner för rapportering. En förändrad finansieringsform måste säkerställas för den nya myndigheten.

I den vidare hanteringen är det enligt Statskontoret även angeläget att klargöra vad EASA:s inrättande kommer att innebära för den nya luftfartsmyndighetens verksamhetsmål och finansiering. Luftfartsinspektionen anser att inrättandet av EASA kommer att påverka inspektionens verksamhet på sikt. Uppbyggnaden av EASA:s präglas dock av förseningar och det är oklart när EASA kan utföra sina uppgifter i stället för JAA och de nationella myndigheterna. Detta har sannolikt betydelse både för verksamhetsvolymen och verksamhetsinriktningen vid luftfartsmyndigheten. Dessutom är Luftfartsinspektionen kontrakterad att utföra vissa certifieringsuppgifter i EASA:s namn, vilket kan få betydelse för utformning och redovisning av luftfartsmyndighetens avgifter.

3 Inrättande av genomförandeorgan för gemenskapsprogram

3.1 Sammanfattning

3.1.1 Utvecklingen

Kommissionen kan enligt EU:s budgetförordning överlåta sina genomförandebefogenheter till en ny typ av genomförandeorgan när den genomför budgeten centralt i indirekt form. Detta betyder att genomförandeorgan inte kan användas på områden där EU-budgeten genomförs tillsammans med medlemsstaterna (EUGFJ:s garantisektion och strukturfonderna).

Ett genomförandeorgan är en gemenskapsrättslig juridisk person som inrättas av kommissionen för att genomföra hela/delar av gemenskapsprogram. Enligt kommissionen är huvudmotivet till att lägga ut förvaltningen av gemenskapsprogram till genomförandeorgan att den därigenom bättre kan koncentrera sina resurser till politikutformning och övergripande planering. Genomförandeorgan bör särskilt användas för att administrera gemenskapsprogram med projekt som kräver stor teknisk/finansiell kunskap och som gör en tydlig åtskillnad mellan planerings- och genomförandestegen. Under 2002 antog rådet en särskild ramförordning med stadgar för genomförandeorganen. Ramförordningen anger bl.a. villkoren för organens inrättande. Det innebär att kommissionens förslag till beslut om genomförandeorgan ska vara föremål för medlemsstaternas granskning i en särskild föreskrivande genomförandekommitté.

Statskontorets delrapport visar att kommissionen tidigare har pekat ut ett antal områden där genomförandeorgan bör/kan användas. Vår fortsatta kartläggning visar att kommissionen i november 2003 beslutade att inrätta ett första genomförandeorgan på energiområdet. Kommissionen har även aviserat att den under första halvåret 2004 avser lägga fram förslag till genomförandeorgan för gemenskapsprogram på folkhälso- och utbildningsområdena.

3.1.2 Statskontorets slutsatser

Statskontoret kan konstatera att genomförandeorgan ska inrättas för att avlasta kommissionen en rad uppgifter som rör förvaltningen av gemenskapsprogram. Genomförandeorganen ska även ha ett nära och kontinuerligt samarbete med de av kommissionens avdelningar som ansvarar för de gemenskapsprogram som organen förvaltar. Genomförandeorgan kan därför inte förväntas få några direkta effekter på den svenska statsförvaltningens organisation och arbetsformer.

Statskontorets kartläggning visar att kommissionen hittills har beslutat att inrätta ett första genomförandeorgan och förslag till två ytterligare organ ska läggas fram under nästa år. Frågan om hur många genomförandeorgan som kommer att föreslås/inrättas på längre sikt är i hög grad beroende av kommissionens avsikter. Det bör uppmärksammas att kommissionen år 2000 presenterade den nya typen av genomförandeorgan i vitboken om att reformera sin egen administration. Genomförandeorgan har sedan dess haft en relativt central plats i detta reformarbete. Deras framtida roll och antal i EU:s programförvaltning kommer dock att styras av hur den ”nya” kommissionen kommer att ställa sig.

Genomförandeorganens framtid kommer sannolikt även att vara beroende av vilka slutsatser som medlemsstaterna kommer att dra om de första organens funktionssätt och verksamheter. Sverige har i huvudsak ställt sig positiv till både ramförordningen för genomförandeorgan och det första organet på energiområdet. Sverige har dock haft synpunkter på enskilda delar av förslagen. Framförallt gäller det att ansvarsfördelningen mellan kommissionen och ett genomförandeorgan måste vara tydlig. Genomförandeorganens verksamhet måste ingå i den övergripande ansvarsfrihetsprövningen av kommissionen. Kommissionens beslut om att inrätta genomförandeorgan bör även grundas på en analys av eventuella besparingar i EU:s allmänna budget.

Enligt Statskontoret bör genomförandeorganens effektivitet även bedömas utifrån i vilken mån som deras verksamheter bidrar till att uppfylla målen för berörda gemenskapsprogram. Genom-

förandeorgan bör bidra till att kommissionen och medlemsstaterna kan koncentrera sina resurser på politikutformning och övergripande planering av genomförandet av befintliga gemenskapsprogram. Genomförandeorganens förvaltningsuppgifter får inte resultera i byråkratiska rutiner och kontroller som ökar arbetsbelastningen och kostnaderna för nationella myndigheter och projektmottagare.

3.2 Beredning av genomförandeorgan

Medlemsstaterna har enligt det föreskrivande kommittéförfarandet möjlighet att yttra sig över kommissionens förslag till beslut om genomförandeorgan. I beredningen av planerade genomförandeorgan kan det därför vara värdefullt att belysa olika förhållanden kring organens inrättande, uppgifter och dimensionering/finansiering.

I samband med att ett gemenskapsprogram antas, ska kommissionen meddela rådet och Europaparlamentet att den avser anlita ett genomförandeorgan för att genomföra programmet. Kommissionens beslut om att inrätta ett genomförandeorgan ska baseras på en kostnads- och lönsamhetsanalys. Analysen ska beakta flera faktorer, bl.a. en definition av vilka uppgifter som bör läggas ut, samt eventuella besparingar i EU:s allmänna budget. Kommissionen ska fastställa hur länge genomförandeorganet ska finnas. Denna period kan förlängas under vissa villkor. Om kommissionen bedömer att ett genomförandeorgan inte längre behövs för de aktuella förvaltningsuppgifterna får den besluta att avveckla det.

Ett genomförandeorgan får utföra alla de uppgifter som avser genomförandet av gemenskapsprogram, vilket kan innebära myndighetsutövning. Undantaget är uppgifter där det finns utrymme för skönsmässiga bedömningar för att omsätta politiska beslut i handling. Ett genomförandeorgan ska kunna 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. Genomförandeorgan 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 genomförandeorgan vidtar.

Sverige har lagt stor vikt på att ansvarsfördelningen mellan ett genomförandeorgan och kommissionen måste framgå med allra största tydlighet. Sverige anser även att genomförandeorganens verksamhet bör ingå i den övergripande ansvarsfrihetsprövningen av kommissionen eftersom kommissionen har ett fördragsenligt ansvar att genomföra EU-budgeten.

Varje genomförandeorgan ska förvaltas av en styrelse (fem ledamöter) och en direktör som utses av kommissionen. Styrelsen ska bl.a. anta genomförandeorganets årliga arbetsprogram, driftbudget samt verksamhetsrapport för föregående år. Direktören har till uppgift att förbereda och verkställa organets årliga arbetsprogram och driftsbudget.

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.

Kommissionens beslut om att inrätta av genomförandeorgan ska grundas på en bedömning av eventuella besparingar i EU:s allmänna budget. Utläggning av ett gemenskapsprogram förvaltning från ett av kommissionens 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)² i EU:s finansiella perspektiv för 2000–2006.³ Sverige verkar en återhållsam och effektiv budgetpolitik inom EU. Ett mål är att skapa bättre förutsättningar för att ompröva befintliga utgifter inför nya åtaganden. I beredningen av förslag till nya genomförandeorgan är det därför 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.

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.

3.3 Byrån för intelligent energi - Det första genomförandeorganet

Europaparlamentet och rådet beslutade i juni 2003 att anta ett flerårigt gemenskapsprogram för åtgärder på energiområdet med benämningen Intelligent energi - Europa (2003-2006). Kommissionen hade tidigare förslagit att väsentliga delar av programmet borde skötas ett särskilt genomförandeorgan - Byrån för intelligent energi. I oktober 2003 lade kommissionen fram ett förslag till att inrätta denna byrå och efter att medlemsstaterna lämnat sina yttranden över kommissionens förslag beslutade den i november 2003 att inrätta byrån. Byrån planeras påbörja sin verksamhet under inledningen av 2004.

² I de fall gemenskapsprogrammets operativa anslag ligger inom denna budgetkategori.

³ För kategori 3 resp. 5 gäller olika tak i det finansiella perspektivet.

I förslaget till inrättande av byrån konstaterar kommissionen att förvaltningen av programmet ”Intelligent energi – Europa” avser genomförandet av projekt av teknisk karaktär vilka kräver avancerade tekniska och ekonomiska kunskaper för projektens löptid men däremot inga politiska beslut. Genom att inrätta genomförandeorgan anser kommissionen att den kan inrikta sig på prioriterad verksamhet och uppdrag som inte kan läggas ut på entreprenad, men samtidigt behålla ledningen, kontrollen och det slutliga ansvaret för den verksamhet som förvaltas av genomförandeorganen. Det krävs därför en tydlig åtskillnad mellan programplanering, fastställande av prioriteringar och utvärdering av programmet som ska skötas av kommissionens avdelningar och genomförande av projekt som ska anförtros genomförandeorganet. Kommissionen framhåller även att genomförandeorganet är det enda sättet att uppnå de energipolitiska mål som fastställt i de olika rättsakterna.

Sverige välkomnade införandet av ett genomförandeorgan men hade dock synpunkter på specifika delar av kommissionens förslag. En svensk synpunkt var att inrättande av genomförandeorgan inte är den enda möjliga lösningen, eftersom det aktuella energiprogrammet tidigare har förvaltats av DG TREN. Det måste också vara möjligt att avskaffa organet i enlighet med ramförordningen för genomförandeorgan. Förutom behov av vissa språkliga förtydliganden konstaterades det från svensk sida att det ännu inte finns någon formell gemensam energipolitik, dvs. att det är en gemenskapskompetens.

Kommissionen föreslog att genomförandeorganet ska utföra bl.a. följande uppgifter:

- Förvalta alla etapper av särskilda enskilda projekt inom ramen för det berörda gemenskapsprogrammet och det arbetsprogrammet som antagits av kommissionen, genomföra nödvändiga kontroller, samt fatta relevanta beslut.
- Anta de budgetdokument som krävs för att genomföra gemenskapsprogrammet samt att utifrån kommissionens delegeringsbeslut genomföra alla åtgärder som förvalt-

ningen av gemenskapsprogrammet kräver, särskilt i samband med kontraktstilldelning och bidrag.

- Samla in, analysera och till kommissionen överlämna alla uppgifter som är nödvändiga för att styra genomförandet av programmet, samt andra upplysningar eller rapporter till kommissionen som föreskrivs i arbetsprogrammet och delegeringsbeslut.

Kommissionen ville även ha möjlighet att ålägga genomförandeorganet liknande uppgifter avseende genomförandet av andra gemenskapsprogram, förutsatt att dessa program enbart avser utveckling och främjande av förnybar energi och energieffektivitet. Sverige hade invändningar mot detta och menade att kommissionen först efter medlemsstaterna godkännande i den föreskrivande genomförandekommittén kan ges en sådan möjlighet.

Kommissionen föreslår också att genomförandeorganet ska ledas av en styrelse och en direktör som utses av kommissionen. Styrelseledamöterna i styrelsen ska utses för tre år och direktören för fem år. Uppdragen ska få förnyas. Från svensk sida påpekades att vedertagen praxis i styrelser borde gälla även för genomförandeorgan. Det borde göras ett tillägg om att styrelseledamöters och direktörens uppdrag endast kan förnyas en gång. I annat fall riskerar det att i genomförandemyndigheterna skapas en stark tjänstemannakader som inte ligger i linje med den grundläggande principen om att organen inte på något sätt får utöva politiskt inflytande.

Av den finansieringsöversikt som kommissionen bifogat till sitt förslag framgår att anslaget för gemenskapsprogrammet efter utvidgningen uppgår till 263,7 miljoner euro. Om kommissionen själv skulle förvalta detta anslag måste den personal som har hand om förvaltningen av programmet utökas så att den uppgår till 59 personer när programmet pågår i full omfattning (2005–2006). Om förvaltningen däremot sker med hjälp av ett genomförandeorgan skulle den totala personalstyrkan under motsvarande år enligt kommissionen bedömning uppgå till 68 anställda, varav 22 tjänster inom kommissionen och 46 personer vid genomförandeorganet. Enligt kommissionen innebär det att personalen vid kommissionens avdelningar kan minskas 16 personer

(38-22). Under 2004–2008 fördelar sig de utgifterna (i euro) för de två förvaltningsalternativen enligt följande:

	KOM:s driftsutgifter	KOM:s adm.stöd	Bidrag till byrån	Totalt
KOM förvaltar program	34 362 000	4 880 000	--	39 242 000
KOM och byrå förvaltar program	18 657 000	2 045 000	18 557 000	38 108 000

Enligt kommissionens beräkningar skulle således en utläggning av förvaltningsuppgifter till genomförandeorganet innebära en besparing på drygt 1,1 miljon euro. Som framhållits i föregående avsnitt är det ur ett svenskt perspektiv viktigt att bevaka vad som händer med de ca 2,8 miljoner euro som ”frigörs” i kommissionens administrativa stöd till följd av att genomförandeorganets inrättas.

Statskontoret har inom ramen för utredningsarbetet inte kunnat ta del av den slutliga (svenska) versionen av kommissionens beslut om inrättande av byrån för intelligent energi. Efter vad Statskontoret erfarit fick dock Sverige stort genomslag för de synpunkter som redovisats ovan.

4 Trepartsavtal och trepartsöverenskommelser

4.1 Sammanfattning

4.1.1 Utvecklingen

I vitboken om EU:s styrelseformer från 2001 presenterade kommissionen ett principförslag till trepartsavtal om mål mellan kommissionen, ett medlemsland och regionala/lokala myndigheter i det berörda landet. Det grundläggande motivet med trepartsavtal är att öka flexibiliteten i genomförandet av EU:s politik och lagstiftning och att involvera regionala/lokala aktörer på ett tidigare stadium i beslutsprocessen. Därefter har kommissionen i ett meddelande konkretiserat sina avsikter och gjort en åtskillnad mellan två olika typer av avtal. Trepartsöverenskommelser ska kunna ingås utan att detta anges i gemenskapslagstiftningen och ska inte vara juridiskt bindande. Trepartsavtal ska slutas som en direkt tillämpning av EU:s sekundärrätt och ska vara juridisk bindande.

Statskontorets kartläggning visar att svenska regioner/städer har aktivt deltagit i den europeiska intressesammanslutningen Eurocities arbete med att ta fram utkast till konkreta trepartsöverenskommelser. Stockholmsregionen har tagit fram ett utkast till trepartsöverenskommelse om vissa miljö kvalitetsmål medan Malmö stads/Region Skånes utkast rör frågor om kollektivtrafik.

Flera medlemsstater har inledningsvis haft en ganska avvaktande hållning till idén om trepartsavtal och menade att kommissionens principförslag innehöll flera oklarheter. Exempelvis pekade den svenska regeringen på att trepartsavtal kan innebära en risk för ökad byråkrati i genomförandet och kommissionen borde därför tydliggöra avtalens fördelar jämfört med nuvarande situation. Även om den brittiska regeringen har invändningar mot användningen av juridiskt bindande avtal har den uttryckt ett brittiskt intresse för att delta i en pilotverksamhet med trepartsöverenskommelser.

Europarlamentet redovisade under hösten 2003 sin bedömning av trepartsavtal/-överenskommelser. Parlamentet välkomnar, med vissa förbehåll, kommissionens meddelande om ramar för trepartsavtal/-överenskommelser och uppmanar kommissionen att påbörja försöksverksamhet med trepartsöverenskommelser.

Statskontorets kartläggning visar också att kommissionen under hösten valt ut tre större städer och regioner i Storbritannien, Frankrike och Italien som den vill fortsätta föra diskussioner om en försöksverksamhet med trepartsöverenskommelser. Inga svenska kommuner eller regioner kommer således inte att ingå i ett första steg. Kommissionen har ännu inte tillkännagivit när den planerar påbörja respektive avsluta försöksverksamheten. Enligt vad Statskontoret erfarit avser dock kommissionen att under inledningen av 2004 ha möten med var och en av de utvalda städerna tillsammans med företrädare för respektive medlemsstat och därefter anordna ett gemensamt möte med samtliga städer.

4.1.2 Statskontorets slutsatser

Mot bakgrund av de europeiska, nationella och regionala parternas bidrag och bedömningar konstaterar Statskontoret att det finns viss uppslutning kring behovet av ökad flexibilitet i genomförandet av gemenskapslagstiftningen. I vissa avseenden gör parterna också likartade bedömningar av trepartsavtal. De pekar emellertid på flera oklarheter i utformningen och användningen av trepartsavtal. Enligt Statskontoret finns det (ännu) inte någon samsyn bland parterna om hur trepartsavtal ska kunna generera ett mervärde för samtliga deltagare. Flera av parterna efterlyser därför att en försöksverksamhet med trepartsöverenskommelser bör genomföras i ett första steg.

Svensk statsförvaltning kan i framtiden komma att engageras med att utforma och använda trepartsavtal/-överenskommelser. Ur ett statligt perspektiv vill Statskontoret därför framhålla följande utgångspunkter:

- *Medlemsstaternas ansvar:* Medlemsstaterna ansvarar för att införa, genomföra och tillämpa EU:s lagstiftning på nationell nivå. En användning av rättsligt bindande trepartsavtal får inte åsidosätta eller försvåra möjligheterna att uppfylla detta ansvar. Medlemsstaterna avgör, inom ramen för sina konstitutionella system, även hur det nationella genomförandearbetet ska utformas och fördelas mellan olika förvaltningsnivåer.
- *Regionala/lokala organs roll:* En grundtanke med trepartsavtal är att göra genomförandet av EU:s lagstiftning mer flexibelt och effektivare. Vid utformning respektive användning av trepartsavtal bör regionala/lokala organ bidra med bättre kunskap om lokala variationer och få bättre möjligheter att beakta dessa. Trepartsavtal syftar således inte till att ändra fördelningen av beslutande eller verkställande befogenheter mellan den nationella, regionala och lokala nivån.
- *Antalet trepartsavtal:* Trepartsavtal bör endast användas när särskilt hänsynstagande till lokala variationer behöver göras. Trepartsavtal måste därför betraktas som ett möjligt undantag och inte som ett regelmässigt instrument i genomförandet av EU:s lagstiftning. Gemenskapen har redan en typ av rättsakt som tar sikte på varierande lokala förhållanden. EG-direktiv är endast bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som ska uppnås men överlåter på nationella myndigheter att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.
- *Avtalens finansiering:* Utgångspunkten bör vara att trepartsavtal inte ska medföra något tillkommande finansiellt stöd på europeisk eller nationell nivå utan avtalen bör finansieras inom ramen för befintliga program och budgetåtaganden.
- *Avtalens utformning:* Trepartsavtal måste utformas på ett ändamålsenligt sätt för att de ska kunna fungera som effektiva genomförandeinstrument. Det betyder bl.a. att de gemensamma målen formuleras på ett tydligt och mätbart sätt. Trepartsavtal bör ange den inbördes ansvars- och uppgiftsfördelning och följderna vid överträdelser. Det är

viktigt att avtalens genomförande och måluppfyllelse blir föremål för en utförlig utvärdering. Detta gäller inte minst den inledande försöksverksamheten med trepartsöverenskommelser som kommissionen aviserat.

4.2 Kommissionens förslag

I vitboken om EU:s styrelseformer framhöll kommissionen att regionala och lokala myndigheter fått ett allt större ansvar att tillämpa EU-beslut. Samspelet mellan olika beslutsnivåer fungerar dock dåligt och EU-lagstiftningen är inte anpassad till olika lokala förhållanden. Kommissionen ville därför införa trepartsavtal med fastställda mål som ett mer flexibelt sätt att genomföra EU-beslut.

Kommissionen gör även åtskillnad mellan olika typer av trepartsavtal:

- **Trepartsavtal om mål** ska kunna slutas mellan Europeiska gemenskapen – företrädd av kommissionen – en medlemsstat och regionala eller lokala myndigheter som en direkt tillämpning av gemenskapens tvingande sekundärrätt (förordningar, direktiv eller beslut). De är tänkt att vara juridiskt bindande och användas när det finns ett explicit mandat från Europaparlamentet och rådet, s.k. hård lagstiftning.⁴
- **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.

Kommissionen har ställt upp vissa grundläggande villkor för att trepartsavtal/-överenskommelser ska komma ifråga som förvalt-

⁴ 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.

ningsinstrument. Avtalen måste överensstämma med fördragen och fullt ut respektera den konstitutionella strukturen i respektive medlemsstat. Avtalen ska enbart användas när de skapar ett mervärde i förhållande till andra tillgängliga instrument för att nå samma mål. Statskontoret har i delrapporten utförligt redovisat de principer som kommissionen vill se ligga till grund för hur trepartsavtal/-överenskommelser ska utformas och genomföras i praktiken. Beträffande juridiskt bindande trepartsavtal menar kommissionen att den grundläggande rättsakten ska innehålla en befogenhetsklausul genom vilken lagstiftaren (Rådet och Europaparlamentet) bemyndigar kommissionen att sluta avtal med medlemsstater (i enlighet med artikel 202 i EG-fördraget). Rättsakten ska även i fortsättningen innehålla generella genomförandebestämmelser men dessa kommer inte att gälla för de kontrakterade parterna så länge avtalet gäller.

Statskontorets kartläggning visar emellertid att kommissionen avser att påbörja en försöksverksamhet med icke-bindande trepartsöverenskommelser i ett första steg. Dessa ska finansieras med stöd av artikel 49 i EU:s budgetförordning. Först efter utvärdering av försöksverksamheten kommer det enligt kommissionen att vara aktuellt att upprätta juridiskt bindande trepartsavtal.

Tidigare har kommissionen pekat ut miljöområdet som intressant för att pröva formen med trepartsöverenskommelser.⁵ Ansvaret har hamnat på DG Miljö att ta fram en mall för överenskommelserna och sköta det praktiska genomförandet. Ett försöksområde som blivit allt mer aktuellt för trepartsöverenskommelser är den urbana tematiska strategi som håller på att arbetas fram inom ramen för det sjätte miljöhandlingsprogrammet. Som framgår av avsnitt 4.3.1 har även den europeiska intressesammanslutningen Eurocities genom sitt initiativ *Sustainability Pacts* bedrivit ett omfattande arbete med att ta fram utkast till konkreta trepartsöverenskommelser från ett flertal europeiska städer. Arbetet har resulterat i att kommissionen under hösten 2003 valde ut tre europeiska städer och regioner som den avser att fortsätta diskussionerna med.

⁵ Två andra försöksområden som nämnts är regional utveckling och transport.

De tre utvalda städerna och regionerna är:

- Birmingham (med West Midlandsregionen) om ”urban mobility”
- Pescara (med Abruzzoregionen) om “urban mobility” respektive “quality of air”.
- Lille om “management of urban parks”.

Enligt kommissionen syftar de tre pilotprojekten till att pröva det nya förvaltningsinstrumentet trepartsöverenskommelser under verkliga förhållanden och med stöd av berörda lokala/regionala organ och respektive medlemsstat.

Det är ännu inte känt när kommissionen planerar att inleda respektive avsluta försöksverksamheten. Statskontoret har dock erfarenhet att kommissionen under inledningen av 2004 avser ha möten med var och en av de utvalda städerna tillsammans med företrädare för respektive medlemsstat och därefter ett gemensamt möte med samtliga städer. I dagsläget förväntas Lille vara den stad som kommissionen inleder diskussionerna med.

4.3 De övriga parternas bedömningar

4.3.1 De regionala och lokala parterna

Statskontoret har i delrapporten redovisat att den europeiska intresseorganisationen Eurocities i samarbete med Stockholmsregionen initierade projektet ”Sustainability Pacts”. Projektet bedrivs, med finansiellt stöd från kommissionen, från september 2002 till mars 2003. Syftet var att utveckla en mall (template) för framtida utkast till pilotöverenskommelser mellan berörda parter. Totalt har 25 större städer och 18 regioner från ett drygt tiotal medlems- respektive anslutningsländer deltagit i projektet. Projektet resulterade bl.a. i ett antal utkast till trepartsöverenskommelser från deltagarna.

I slutrapporten av projektet ställer Eurocities och Stockholmsregionen på basis av deltagarnas erfarenheter och synpunkter upp vissa rekommendationer till kommissionen för det fortsatta arbetet:

- De deltagande parterna enades tidigt i projektet om vikten att säkerställa sambandet mellan trepartsavtal och kommissionens pågående arbete med att ta fram en "Thematic Strategy on Urban Environment". Detta arbete ska resultera i ett förslag från kommissionen till Europaparlamentet och rådet i juli 2005. I slutrapporten uppmanas därför kommissionen att redan under 2003 påbörja en pilotverksamhet med trepartsöverenskommelser för att i god tid få fram underlag till eventuellt beslut om att använda överenskommelser i den tematiska strategin. Pilotverksamheten bör omfatta ett antal överenskommelser utifrån de utkast som tagits fram och täcka olika geografiska områden och administrativa system, förslagsvis i Italien, Nederländerna, Sverige, Storbritannien, Belgien och Frankrike.
- Det står klart för deltagarna i projektet att trepartsavtal/-överenskommelser generellt sett inte kommer att medföra något tillkommande finansiellt stöd från kommissionen. I slutrapporten görs bedömningen att finansiella åtaganden kommer att behöva göras på lokal, regional och nationell nivå för att målen med avtalen/överenskommelserna ska kunna nås. För att också pilotverksamheten ska kunna genomföras behöver finansiella medel göras tillgängliga. Kommissionen uppmanas därför att ytterligare utveckla och redogöra för hur försöksverksamheten ska finansieras. Kommissionen bör använda artikel 49 i budgetförordningen i EU:s budgetförordning för att en sådan finansiering.

4.3.2 Medlemsstaterna

Statskontorets delrapport visade att flera medlemsstater inledningsvis uttryckte vissa reservationer mot kommissionens första övergripande förslag till trepartsavtal. I Sveriges kommentarer på kommissionens vitbok om EU:s styrelseformer framhöll regeringen att förslaget till trepartsavtal borde utvecklas med avseende på hur avtalen ska kontrolleras och sanktioneras. Fördelarna jämfört med nuvarande situation borde också tydliggöras och risken för ökad byråkrati i samband med genomförandet påpekades.

Även Storbritannien pekade på oklarheter och efterlyste mer information från kommissionen om det första förslaget till trepartsavtal. Företrädare för den brittiska regeringen har senare konstaterat att kommissionens meddelande om ram för trepartsavtal/överenskommelser tillhandahåller vissa klargöranden. Den brittiska övergripande bedömningen är att ett mer jämlikt/jämställt förhållande mellan olika förvaltningsnivåer bör eftersträvas så långt som är möjligt. Men på samma gång måste dock medlemsstaterna bibehålla sitt ansvar för att genomföra EU:s lagstiftning och avgöra hur regionala/lokala myndigheter ska vara representerade i detta arbete.

För den brittiska regeringen återstår det därmed att bli övertygad om fördelarna med att utveckla och ingå juridiskt bindande trepartsavtal. Även om man från brittiskt håll stöder flexibla regleringar finns det emellertid flera frågor om juridiskt bindande avtal som fortfarande är oklara. Fördelarna med sådana avtal kan inte nå förrän icke-juridiskt bindande avtal har genomförts och utvärderats.

Den brittiska regeringen välkomnar därför ett begränsat antal pilotprojekt med trepartsöverenskommelser i ett första steg. Dessa projekt bör fokusera på hur regionala/lokala myndigheter kan förbättra hänsynstagandet till lokala omständigheter i genomförandet av EU:s politik. Medlemsstaterna måste involveras fullt ut i utformningen och godkännande av pilotprojekt. Projekten bör också skräddarsys utifrån nationella prioriteringar och strukturer,

dvs. ”a one size fits all approach” bör undvikas. Den brittiska regeringen delar kommissionens uppfattning om att trepartsöverenskommelserna behöver utformas kring klara och mätbara mål och utvärderingsstrategier. Det är även viktigt att pilotprojekten finansieras med medel från befintliga program och ingen ytterligare finansiering får ske från medlemsstaterna på nationell, regional eller lokal nivå. Den brittiska regeringen framhåller också att pilotprojekten måste bli föremål för en genomgripande utvärdering innan beslut kan fattas om att vidareutveckla förslaget till juridiskt bindande trepartsavtal.

4.3.3 Europaparlamentet

Europaparlamentet (Utskottet för konstitutionella frågor) antog i november 2003 ett betänkande om kommissionens meddelande från 2002 om en ram för trepartsavtal och trepartsöverenskommelser. I betänkandet konstaterar parlamentet bl.a. att trepartsavtalen och trepartsöverenskommelserna måste vara förenliga med fördragen. Framför allt får de aldrig skapa eller upprätthålla hinder för handeln inom gemenskapen. Trepartsavtal/-överenskommelser ska endast övervägas om de inte strider mot medlemsstaternas konstitutionella system. De får alltså inte utnyttjas för att ge regionala och lokala myndigheter utökade befogenheter. Parlamentet ser att trepartsavtal/-överenskommelser kan vara ett sätt för kommissionen, en medlemsstat och regionala/lokala myndigheter att på ett lokalt känsligt sätt, och med bevarande av enhetligheten i gemenskapslagstiftningen, hantera problem som inte kan lösas tillfredsställande med sedvanliga gemensamma europeiska bestämmelser. Rättsligt bindande trepartsavtal får dock inte avvika från eller ändra vissa bestämmelser i sekundärrätten som gäller över EU:s hela territorium.


Med dessa utgångspunkter välkomnar parlamentet kommissionens meddelande där den lägger fram ramar för sådana avtal och överenskommelser. Kommissionen uppmanas att skyndsamt genomföra en försöksverksamhet med trepartsöverenskommelser i ett tillräckligt antal för att på ett representativt och noggrant sätt pröva den föreslagna metoden. Kommissionen bör även övervaka

hur försöksverksamheten fortskrider och att se till att den har faktiska möjligheter att göra en egen utvärdering av försöksverksamheten.

Europaparlamentet uppmanar kommissionen att även se över den lagstiftning som redan är i kraft på relevanta politikområden i syfte att pröva den potentiella nyttan av att inrätta en allmän befogenhetsbestämmelse för trepartsavtal när det gäller lämpliga förordningar eller direktiv, eller särskilda delar av dessa. Kommissionen måste dock beakta att trepartsavtal och trepartsöverenskommelser endast bör främjas i verkligt ovanliga fall och förhållanden. På grund av den stora mångfalden av regionala och lokala myndigheter i unionen kan en mekanism som är avsedd att göra förvaltningen av lagstiftningen enklare och flexiblare annars ge upphov till ett mycket komplicerat system och en konkret utarmning av regelverkets mål.

Europaparlamentet understryker att användningen av trepartsavtal och trepartsöverenskommelser under inga omständigheter får förhindra att gemenskapsrätten tillämpas på ett bindande och enhetligt sätt. I både trepartsavtal och trepartsöverenskommelser måste det på ett tydligt och klart framgå att ansvaret för genomförandet av gemenskapens bestämmelser ytterst vilar på medlemsstaterna. Dessa får inte på något sätt få lägga skulden på regionala eller lokala myndigheter som inte följer bestämmelserna. Enligt parlamentet bör dessutom målen i trepartsavtal/-överenskommelser utformas på ett mycket detaljerat sätt. Likaså bör det klart och tydligt framgå hur länge de skall gälla och vilka resultat som skall vara uppnådda vid den fastställda periodens slut.

Uppdragets direktiv

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

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

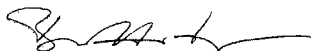
1 bilaga

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

Postadress
 103 33 STOCKHOLM

Telefonväxel
 08-405 10 00

E-post: registrator@justice.ministry.se
 X400: S=Registrator; O=Justice; P=Ministry; A=SIL; C=SE

Besöksadress
 Rosenbad 4

Telefax
 08-20 27 34

Telex
 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 ramdirektiv 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

Översikt över olika slags EU-myndigheter⁶

Typ av myndighet och verksamhet ⁷	Befintliga myndigheter	Föreslagna myndigheter (inkl. utpekade områden)
Reglerande myndigheter med kompetens att godkänna, registrera och övervaka hur vissa produkter marknadsförs/säljs på den inre marknaden.	<ul style="list-style-type: none"> • Rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter (2002) • Eur. byrån för luftfartssäkerhet (2002) • Eur. växsortmyndigheten (1994) • Eur. läkemedelsmyndigheten (1993). • Varumärkesbyrån (BHIM) (1993). 	<ul style="list-style-type: none"> • Lagförslag till en eur. byrå för kemikalier • Översyn av Eur. läkemedelsmyndigheten
Inspekterande myndigheter med kompetens att inspektera medlemsstaternas förvaltningar.	<ul style="list-style-type: none"> • Eur. byrån för sjösäkerhet (2002) 	<ul style="list-style-type: none"> • (Inspection and monitoring of fisheries)
Informationsförmedlande myndigheter med kompetens att samla in, sammanställa och sprida information i nätverk som de själva inrättat och sköter.	<ul style="list-style-type: none"> • Eur. byrån för informations-säkerhet (2003) • Eur. livsmedelsmyndigheten (2002) • Eur. myndigheten för återuppbyggnad (1999) • Eur. centret f. överv. av rasism och främ.fientl. (1997) • Eur. arbetsmiljöbyrån (1994) • Eur. centret för narkotikaövervakning (1993) • Eur. miljöbyrån (1990) • Eur. yrkesutbildningsstiftelsen (1990) • Eur. stift. f. förbättr. av arbets- och levnadsvillkor (1975) • Eur. centret för utveckling av yrkesutbildning (1975) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lagförslag till ett eur. centrum f. kontroll av sjukdomar • Lagförslag till en eur. byrå för järnvägssäkerhet • (Food and veterinary office) • (Nuclear safety monitoring)

⁶ 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.

⁷ 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.

