



Kommissionens utläggningspolitik

— enhetlighet, effektivitet och stärkt kontroll



STATSKONTORET

EU-enheten

MISSIV

DATUM
2001-10-19
ERT DATUM
2001-03-08

DIARIENR
2001/152-5
ER BETECKNING

Regeringskansliet
Enheten för förvaltningsutveckling
Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Kartläggning och analys av kommissionens utläggningspolitik

Kommissionen har under år 2000 och 2001 tagit omfattande initiativ till att reformera EU. Kommissionen vill bland annat renodla sin roll och fokusera sina resurser på de uppgifter den fått sig tilldelad i fördragen. I detta syfte har kommissionen formulerat en utläggningspolitik som konkret består av ett antal reformförslag för att lägga ut förvaltningsuppgifter på olika gemenskapsorgan och nationella myndigheter.

Statskontoret har fortlöpande biträtt Justitiedepartementets enhet för förvaltningsutveckling i arbetet med att följa kommissionens reformarbete, framförallt inom ramen för enhetens arbete med kommissionens vitbok om nya styrelseformer i EU. Som ett led i denna samverkan överlämnar Statskontoret härmed bifogad rapport *Kommissionens utläggningspolitik – enhetlighet, effektivitet och stärkt kontroll* (2001:24).

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för EU-enheten, avdelningsdirektör Clas Heinegård, avdelningsdirektör Viviann Gunnarsson, avdelningsdirektör Robin Travis, föredragande, och byrådirektör Silva Toikka var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Robin Travis

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Analys och slutsatser	9
1.1	Kommissionen vill renodla sin roll genom ökad utläggning	9
1.2	Föreslagna förvaltningsinstrument kan ersätta de befintliga	10
1.3	Kommissionen stärker kontrollen över verkställande uppgifter	12
1.4	Medlemsstaterna vill säkerställa sitt nationella inflytande	14
1.5	Utläggningen ändrar ansvarsfördelningen mellan EU:s institutioner	16
1.6	Utläggningen påverkar styrningen av svensk statsförvaltning	17
1.7	Viktigt att bevaka utläggningens effekter på svensk statsförvaltning	18
2	Studiens inriktning	21
2.1	Syfte	21
2.2	Material och genomförande	21
2.3	Disposition	22
3	Reformen av kommissionen	23
3.1	Kinnocks vitbok – en moderniserad och effektiv kommission	23
3.2	En politik för att lägga ut verksamheter	24
3.3	Stödfunktioner och tidtabell för reformarbetet	25
3.4	Utläggningsspolitiken tar form och konkretiseras	25
4	Vitboken om nya styrelseformer i EU	29
4.1	Utläggningsspolitiken sätts in i ett vidare sammanhang	29
4.2	Kommissionens arbete med reformen	30
4.3	Reformarbetet föremål för kritik och förändringar	33
4.4	Vitboken om nya styrelseformer i EU	34
4.5	Kommissionens fortsatta arbete	35
5	Utläggning till EU-myndigheter	37
5.1	Fristående EU-myndigheter	37
5.2	Förslag på reglerande tillsynsmyndigheter	42
6	Utläggning till kontor	49
6.1	Tekniska kontor	49
6.2	Förslag till genomförandekontor	51

7	Utläggning till nationella myndigheter	55
7.1	Delad förvaltning	55
7.2	Förvaltning genom nätverk av nationella myndigheter	57

Bilagor

1	Medlemmar i Governance gruppen	63
2	Arbetsgrupperna i vitboksarbetet	65
3	Kartläggning av myndigheter på väg att bildas	69
4	Nationella myndigheter i nätverk	73
5	EuropAid	75

Sammanfattning

Statskontorets kartläggning och analys av kommissionens politik för att lägga ut verkställande uppgifter visar följande:

- För att kunna möta kommande utmaningar i EU-samarbetet vill kommissionen renodla sin roll och fokusera sina resurser på de huvuduppgifter som anges i fördragen. Detta ska ske genom att kommissionen lägger ut stora delar av sina arbetsuppgifter på gemenskapsorgan och nationella myndigheter. Dessa mål har en framträdande plats i två vitböcker som kommissionen har presenterat.
- Utläggningsspolitiken består av befintliga förvaltningsinstrument (EU-myndigheter, tekniska kontor och delad förvaltning) som ska kompletteras och i vissa fall ersättas av nya förvaltningsinstrument (reglerande tillsynsmyndigheter, genomförandekontor och nätverksförvaltning).
- Med de nya förvaltningsinstrumenten vill kommissionen effektivisera genomförandet av EU:s politik och program genom en tydligare ansvarsfördelning och en mer enhetlig organisation. De nya förvaltningsinstrumenten innebär dock att kommissionen stärker sin kontroll och medlemsstaternas inflytande minskar jämfört med befintliga förvaltningsinstrument.
- Även om flera medlemsstaterna välkomnar den övergripande inriktningen på utläggningsspolitiken har de invändningar mot att alltför begränsat nationellt inflytande över enskilda förvaltningsinstrument. Krav på nationellt inflytande bör därför avvägas mot de utpekade fördelarna med utläggningsspolitiken utifrån den grundläggande ansvarsfördelningen mellan EU:s institutioner i genomförandet av EU:s politik och program.
- Utläggningsspolitiken påverkar redan verkställighetskommittéer på enskilda sakområden. På sikt vill kommissionen gå längre och se över existensberättigandet för hela systemet med verkställighetskommittéer. Detta skulle radikalt förändra villkoren för utövandet av kommissionens verkställande befogenheter och förutsättningarna för rådet och Europaparlamentet att få insyn i och övervaka kommissionens exekutiva makt.
- Utläggningsspolitiken påverkar svensk statsförvaltning på flera sätt. Svenska myndigheters nära samverkan med bl.a. fristående EU-myndigheter påverkar regeringens möjligheter till att styra och få insyn. Den nära samverkan kan också leda till krav på statsutgifter som inte täcks av Sveriges EU-medlemskapsavgift.
- Statskontoret föreslår att en arbetsgrupp inrättas i Regeringskansliet bestående av berörda enheter för att klargöra frågor om insyn, styrning och resursbehov i utläggningsspolitiken. Regeringen bör även upprätta ett myndighetsnätverk för att löpande kunna identifiera och analysera utläggningsspolitikens effekter på svensk statsförvaltning.

1 Analys och slutsatser

1.1 Kommissionen vill renodla sin roll genom ökad utläggning

Kommissionens arbetsuppgifter har de senaste årtiondena ökat på ett sätt som successivt försämrat dess förutsättningar att fungera som europaintegrationens motor. Samtidigt står EU inför flera stora utmaningar – utvidgning, EMU, fördragsändringar, legitimitetskriser och krav på EU-initiativ inom allt fler områden. För att kunna möta de närmaste årens utmaningar vill kommissionen fokusera sina resurser på att ta initiativ till ny politik och nya program. För att renodla sin roll har kommissionen formulerat en politik för att lägga ut verkställande uppgifter på ett antal befintliga och föreslagna förvaltningsinstrument.¹ De instrument som föreslås innebär att kommissionen samtidigt stärker sin kontroll över verkställandet av gemenskapens politik.

Kommissionen har i sammanhanget lagt fram två vitböcker. I april år 2000 lanserades en vitbok med syfte att reformera och modernisera kommissionens egen förvaltning. I juli år 2001 presenterade kommissionen en vitbok för att förnya styrelseformerna i EU. Kommissionens utläggningspolitik har en framträdande plats i båda vitböckerna.

Utläggningspolitiken består av flera befintliga och nya förvaltningsinstrument

Statskontoret konstaterar att vitböckernas reformförslag sammantaget utgör viktiga steg mot en sammanhållen politik för ökad utläggning av uppgifter som har att göra med verkställande, tillämpning och tillsyn av EU:s politik och program. Utläggningspolitiken består av ett antal befintliga förvaltningsinstrument (fristående EU-myndigheter, tekniska kontor, delad förvaltning) som föreslås kompletteras och ersättas av flera nya förvaltningsinstrument (reglerande tillsynsmyndigheter, genomförandekontor och förvaltning genom nätverk av nationella myndigheter/organ).

De nya förvaltningsinstrument kommissionen föreslår är i olika grad på väg att realiseras. För vissa instrument, såsom genomförandekontor, har kommissionen redan lagt fram ett lagförslag till ramförordning som för närvarande behandlas av rådet och Europaparlamentet. För andra förvaltningsin-

¹ Med förvaltningsinstrument avses olika typer av gemenskapsorgan och nationella myndigheter som av kommissionen nyttjas för att verkställa EU:s politik och program. Med utläggning menas att kommissionen istället för att hantera vissa förvaltningsuppgifter själv överlåter, delegerar eller kontrakterar åt gemenskapsorgan, nationella myndigheter eller företag att utföra dessa uppgifter.

strument ligger ett införande längre bort i tiden. Exempelvis har kommissionen i vitboken om EU:s styrelseformer presenterat ett principförslag för en ny typ av reglerande tillsynsmyndigheter. Ett konkret lagförslag kommer att läggas under hösten 2002. Statskontoret har erfarit att det finns en övergripande enighet bland flera av EU:s medlemsstater om den huvudsakliga inriktningen på kommissionens utläggningspolitik.

En ökad utläggning har konsekvenser för EU:s funktionssätt och medlemsstaternas förvaltningar

En ökad utläggning av förvaltningsuppgifter i EU får konsekvenser för såväl EU:s funktionssätt som medlemsstaternas förvaltningar. Kommissionen vill med utläggningspolitiken renodla sin roll som initiativtagare till ny lagstiftning och politik vilket kan stärka kommissionens möjligheter att fungera som europaintegrationens motor. De föreslagna förvaltningsinstrumenten ger även kommissionen en större kontroll över verkställandet av EU:s politik. Kommissionen vill t.ex. stärka sitt inflytande i de reglerande tillsynsmyndigheternas styrelser. På sikt kan även utläggningspolitiken påverka ansvarsfördelningen mellan EU:s institutioner. Kommissionen vill bl.a. ändra villkoren för sina exekutiva befogenheter och se över existensberättigandet för systemet med verkställighetskommittéer.

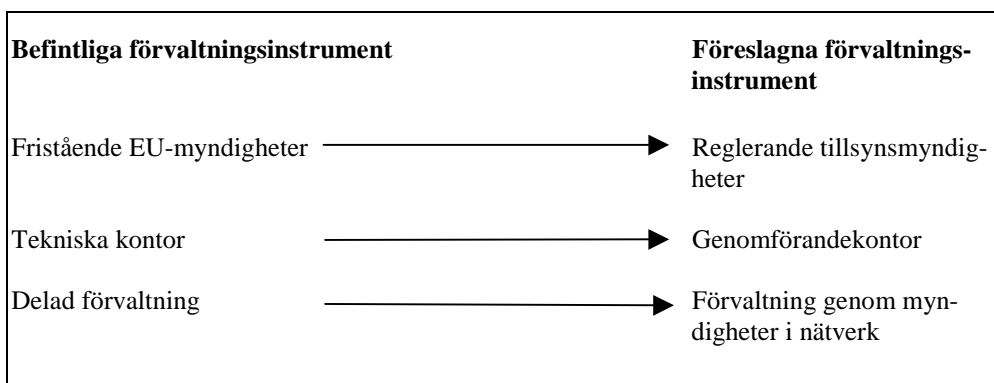
Utläggingspolitiken påverkar organisation och arbetsformer i medlemsstaternas förvaltningar som alltmer måste acceptera styrning från kommissionen och dess förvaltningsinstrument. En ökad utläggning av verkställande uppgifter till förvaltningsinstrument där kommissionen har stärkt kontroll leder sannolikt också till en ökad samordning av arbetssätt och organisation i medlemsstaternas förvaltningar.

En ökad utläggning leder vidare till att allt fler sakområden regleras av gemenskapens förvaltningsinstrument. Vissa av dessa förvaltningsinstrument, t.ex. de föreslagna reglerande tillsynsmyndigheterna, föreslås få långtgående befogenheter liknande den europeiska läkemedelsmyndighetens. Frågan kan därför väckas om den svenska regeringens möjligheter att driva självständig politik kan påverkas om centrala förvaltningsinstrument i EU får ökad regleringsmakt på fler sakområden.

1.2 Föreslagna förvaltningsinstrument kan ersätta de befintliga

I dagsläget finns ett antal förvaltningsinstrument för utläggning av förvaltningsuppgifter. Kommissionen föreslår nu ett antal nya instrument som kan komma att ersätta de befintliga:

Figur 1. Befintliga förvaltningsinstrument kan ersättas av föreslagna



- Fristående EU-myndigheter.** En trend som ökat under 1990-talet är att förvaltningsuppgifter läggs ut till fristående EU-myndigheter. För närvarande finns tolv fristående EU-myndigheter. Varje enskild myndighet har inrättats för att täcka ett specifikt behov. Deras uppgifter och befogenheter varierar således. Den kategori av fristående EU-myndigheter som har till uppgift att främja den inre marknadens funktionssätt har mest långtgående befogenheter och kan fatta beslut i enskilda ärenden. Detta gäller t.ex. den europeiska läkemedelsmyndigheten. Kommissionen föreslår nu tre nya fristående EU-myndigheter (Livsmedelsmyndigheten, Luftfarts- och Sjösäkerhetsbyrån).
- Reglerande tillsynsmyndigheter.** I vitboken om nya styrelseformer i EU presenterar kommissionen förslag på en ny typ av reglerande tillsynsmyndigheter. Dessa ska inrättas med en gemensam ramförordning och är att betrakta som en vidareutveckling av de fristående EU-myndigheter som har mest långtgående befogenheter. Den största skillnaden finns vad gäller inflytande och styrning. Kommissionens förslag innebär att den vill stärka sitt inflytande i de reglerande tillsynsmyndigheternas styrelser. Antalet representanter ifrån medlemsstaterna föreslås minska kraftigt jämfört med i de fristående EU-myndigheterna. Kommissionen vill komplettera och sannolikt ersätta de fristående EU-myndigheterna med de reglerande tillsynsmyndigheterna.
- Tekniska kontor.** Tidigare har kommissionen överlåtit genomförandet av vissa administrativa uppgifter till s.k. tekniska kontor. Oegentligheter vid dessa har lett till att kommissionen avser att kraftigt minska användningen av tekniska kontor och endast i begränsad omfattning begagna sig av utkontraktering. De uppgifter som kan utkontrakteras i framtiden är administrativa stödfunktioner såsom kopiering, bevakning eller service. Kommissionen presenterar i november 2001 en handbok för användningen av tekniska kontor.

- **Genomförandekontor.** Kommissionen har föreslagit en ny typ av genomförandekontor som ska handha de mer kvalificerade uppgifter som tidigare sköttes av tekniska kontor. Framförallt rör detta uppgifter som har att göra med verkställandet av kommissionens olika program inom t.ex. utbildningsområdet. Genomförandekontoren ska inrättas utifrån en gemensam ramförordning som för närvarande bereds av rådet och parlamentet. Förordningen ska enligt förslaget ge kommissionen rätt att själv upprätta och avveckla genomförandekontor. EuropeAid är en prototyp till ett genomförandekontor på biståndsområdet som inledde sin verksamhet i januari 2001.
- **Delad förvaltning.** Förvaltningen av gemenskapens program delas ofta mellan medlemsstaternas förvaltningar och kommissionen, s.k. delad förvaltning. Den delade förvaltningen innebär att kommissionen och medlemsstaterna delar på de uppgifter som är förknippade med genomförandet av vissa av EU:s program, framförallt inom jordbruk, strukturstöd och utbildning. Samarbetet gör det möjligt för kommissionen att genomföra program den själv saknar resurser att administrera. Organisationen för delad förvaltning är komplex och olika i olika medlemsländer eftersom medlemsländerna bestämmer förvaltningens organisation.
- **Förvaltning genom nätverk av nationella myndigheter/organ.** De myndigheter som verkställer gemenskapens politik bildar i allt större utsträckning nätverk på frivillig basis. Kommissionen kommer att föreslå att dessa nätverk organiseras och bildar en ny typ av förvaltning genom nätverk av nationella organ. Förslaget har stora likheter med den delade förvaltningen, en viktig skillnad är dock att kommissionen vill kunna lägga ut uppgifter direkt på nationella myndigheter/organ istället för att som i delad förvaltning lägga ut uppgifter på medlemsstaten. Kommissionen tänker sig övervaka, utvärdera och kontrollera verkställandet av de uppgifter som delegeras till den nationella myndigheten. Medlemsstaterna anförtros alltså inte ansvaret för verkställandet på det sätt som sker i den delade förvaltningen.

1.3 Kommissionen stärker kontrollen över verkställande uppgifter

Utläggningpolitiken ska skapa tydligare ansvarsfördelning och en mer enhetlig organisation

I vitboken om nya styrelseformer i EU efterlyser kommissionen en tydligare fokusering och uppdelning av EU-institutionernas roller. Enligt kommissionen är detta en förutsättning för att EU ska kunna bli mer öppet och medborgarna lättare ska kunna utkräva ansvar. Utläggningpolitiken är ett led i denna renodling av roller. Kommissionen vill med de nya förvaltnings-

instrumenten skapa en tydligare ansvarsfördelning och mer enhetlig organisation för att effektivisera genomförandet av gemenskapens politik och program.

Kommissionen har föreslagit en ramförordning för genomförandekontor som bl.a. skall reglera kontorens uppgifter, befogenheter och interna organisation vad gäller förvaltning av vissa gemenskapsprogram. Kommissionen har även lagt fram ett principförslag om en ny organisatorisk struktur för de nätverk av nationella myndigheter och organ som förvaltar gemenskapsprogram där det finns behov av att ta hänsyn till regionala och lokala särdrag. Kommissionen vill standardisera/formalisera bl.a. ansvarsförhållanden, finansiellt ansvar och revision för de nationella organ som ingår i sådana nätverk. En av kommissionens arbetsgrupper har dessutom pekat på att effektiviteten i EU-myndigheternas verksamheter påverkats negativt av frånvaron av ett gemensamt juridiskt ramverk för myndigheterna. Kommissionen har därefter aviserat att den under 2002 ska föreslå ett sådant gemensamt ramverk för att ge EU-myndigheterna en tydligare roll i verkställandet av EU:s politik och program.

Nya förvaltningsinstrument stärker kommissionens kontroll

Statskontoret konstaterar att kommissionen med en tydligare ansvarsfördelning och en mer enhetlig organisation vill skapa förutsättningar för att lägga ut olika slags verkställande uppgifter till gemenskapsorgan och nationella organ. Kommissionen vill dessutom i fortsättningen renodla sitt fördragsenliga ansvar för att genomföra gemenskapens politik och program.

Statskontorets studier visar att de nya förvaltningsinstrumenten också innehåller mekanismer som stärker kommissionens kontroll av verkställande uppgifter i jämförelse med befintliga instrument:

- Kommissionens inflytande i de reglerande tillsynsmyndigheternas föreslås bli större än i de nuvarande fristående EU-myndigheterna. Förslaget innebär att 40 procent av styrelsens poster ska besättas av kommissionen, 40 procent av medlemsländerna och 20 procent av berörda parter utsedda av kommissionen. Till skillnad ifrån de nuvarande fristående EU-myndigheterna där alla medlemsstater är representerade, föreslås styrelserna i de reglerande tillsynsmyndigheterna inkludera endast ett fåtal representanter ifrån medlemsstaterna. Vilka stater som ska beredas plats i styrelserna och hur de ska utses framgår inte av förslaget.
- De fristående EU-myndigheterna inrättas av rådet efter förhandlingar mellan medlemsstaterna. Befogenheter och organisatorisk struktur kan därmed anpassas till de behov av insyn och inflytande medlemsstaterna anser nödvändiga. Kommissionen har aviserat att de reglerande tillsynsmyndigheternas organisatoriska struktur i framtiden ska inrättas utifrån

en gemensam ramförordning. Medlemsstaterna har därmed inte samma möjlighet att utforma varje myndighets organisatoriska struktur utifrån sakområdets karaktär och krav på inflytande i det specifika fallet.

- Kommissionen vill vidareutveckla delad förvaltning och lägga ut uppgifter direkt på nationella myndigheter/organ istället för som i delad förvaltning till medlemsstaterna. Kommissionen har också aviserat planer på att ge nationella myndigheter som uppnått ”erkänd kompetens” ansvaret för verkställandet i samtliga medlemsländer. Hur dessa procedurer ska gå till i praktiken har kommissionen ännu inte uttalat sig om.
- Kommissionen föreslår att genomförandekontor upprättas i enlighet med en gemensam ramförordning. Ramförordningen ska bl.a. ge kommissionen rätten att avgöra om och när genomförandekontor ska upprättas eller avvecklas.

1.4 Medlemsstaterna vill säkerställa sitt nationella inflytande

Medlemsstaterna positiva i princip men har invändningar i sak

Statskontorets studier visar att medlemsstaternas inställning till den samlade utläggningspolitiken som sådan är svår att klarlägga och uttolka. Flera medlemsstater har uttalat sig positiva till både vitboken om reformen av kommissionen och vitboken om EU:s nya styrelseformer i vilka utläggningspolitiken har en framträdande plats. Även den svenska regeringen stödjer den viljeinriktning som kommissionen framfört i vitböckerna – Att göra EU:s institutioner öppnare, effektivare och mer ansvarskännande. Regeringen menar dock att vissa förslag kräver ytterligare konkretisering och därefter noggrant övervägande innan åtgärder vidtas.

Vad gäller inställningen till enskilda förvaltningsinstrument så stödjer Sverige exempelvis inrättande av de tre nya fristående EU-myndigheterna (livsmedels-, luftfartssäkerhets- och sjösäkerhetsmyndigheterna). Liksom flera andra medlemsstater har Sverige dock haft invändningar mot att kommissionens ursprungliga förslag begränsade rådets (medlemsstaternas) representation till endast 40 procent av styrelseposterna i den föreslagna livsmedelsmyndigheten. Enligt vad Statskontoret erfarit ville medlemsstaterna inte acceptera detta, utan kommissionen har i förhandlingarna fått tillgodose rådets krav på att samtliga medlemsstater skall ingå i styrelsen.

I rådets första behandling av kommissionens förslag till ramförordning för genomförandekontor rådde en försiktigt positiv inställning bland flertalet medlemsstater till att effektivisera förvaltningen av gemenskapsprogram.

Medlemsstaterna, och senare även Europaparlamentet, har dock haft invändningar mot att kommissionens förslag inte tillräckligt tydligt definierar vilka uppgifter som genomförandekontoren ska handlägga. Bl.a. har det framförts kritik mot att genomförandekontor kan ställa ökade krav på att medlemsstaterna ska samla in statistik utan att medlemsstaterna i tillräcklig grad kan lämna synpunkter på sådana krav.

Det principförslag till nätverksförvaltning av vissa gemenskapsprogram som har presenterats inom ramen för kommissionens arbete med vitboken om nya styrelseformer i EU har ännu inte lagts fram till rådet och Europaparlamentet. Men i likhet med detta principförslag vill kommissionen när det gäller utbildningsprogrammen Leonardo och Sokrates upprätta kontrakt direkt med nationella programkontor och inte med medlemsstaterna. Medlemsstaterna gick dock inte med på detta eftersom de ansåg att programkontoren skulle bli en alltför svag part i förhandlingar med kommissionen.

Krav på inflytande bör avvägas mot utläggningspolitikens fördelar

Mot bakgrund av medlemsstaternas invändningar i rådets beredning av förslag till enskilda förvaltningsinstrument konstaterar Statskontoret att kommissionen tydligare måste klargöra såväl vilka uppgifter som ska läggas på olika förvaltningsinstrument som vilka befogenheter förvaltningsinstrumenten ska utrustas med. Om starka nationella intressen finns inom ett område är det sannolikt att medlemsstaterna vill ha adekvata möjligheter till nationellt inflytande inom ramen för ett förvaltningsinstruments organisatoriska struktur.

Statskontoret konstaterar även att det är oklart i vilken utsträckning som medlemsstaterna ställer sig bakom målen för kommissionens utläggningspolitik. Om medlemsstaterna emellertid vill se de utpekade fördelarna med utläggningspolitiken förverkligade, behöver medlemsstaterna enligt Statskontoret närmare ta ställning till den grundläggande ansvarsfördelningen mellan EU:s institutioner i verkställandet av gemenskapens politik och program. En central fråga är hur mycket och på vilka sätt som medlemsstaterna kan utöva nationellt inflytande på förvaltningsinstrumenten utifrån rådande ansvarsfördelning, men också vid en ändrad ansvarsfördelning. I sammanhanget vill Statskontoret därför uppmärksamma att kommissionen aviserat att den ska lägga fram förslag till nästa regeringskonferens om att förtydliga kommissionens verkställande ansvar och samtidigt effektivisera rådets och Europaparlamentets kontroll av kommissionens verkställande makt.

1.5 Utläggningen ändrar ansvarsfördelningen mellan EU:s institutioner

Enligt Statskontoret kan kommissionens utläggningspolitik komma att påverka ansvarsfördelningen mellan EU:s institutionerna för genomförandet av gemenskapens politik och program. Statskontoret studier visar att inrättande av förvaltningsinstrument på enskilda sakområden redan har återverkningar på systemet med verkställighetskommittéer utifrån det decentraliserade beslutsförfarande som har sin grund i artikel 202 i EG-fördraget.

På exempelvis området för EG:s utvecklingssamarbete har det inrättats en prototyp till genomförandekontor – EuropeAid – som ansvarar för det praktiska arbetet med att genomföra gemenskapens biståndsprojekt. Enligt kommissionen innebär inrättandet av EuropeAid också att verkställighetskommittéerna får en annan arbetsinriktning. Istället för ”micro management” av enskilda biståndsprojekt ska kommittéernas arbete fokusera mer på övergripande policyfrågor i EG:s utvecklingssamarbete.

Även inrättandet av nya EU-myndigheter kan påverka systemet med verkställighetskommittéer. Inrättandet av den europeiska luftfartssäkerhetsbyrån kommer efter vad Statskontoret erfarit att innebära att EG-förordning 3922/91 som rör harmonisering av tekniska krav och administrativa förfaranden inom den civila luftfarten upphävs. Den berörda verkställighetskommittén kommer att läggas ned och dess funktioner övertas av luftfartssäkerhetsbyrån.

Statskontoret vill även peka på att kommissionen avser att se över villkoren och formerna för utövandet av sina verkställande befogenheter. Det bör också granskas om en förenklad rättslig mekanism kan effektivisera rådets och Europaparlamentets kontroll och övervakning av kommissionens exekutiva verksamhet. Enligt kommissionen är det därför nödvändigt att se över dagens verkställighetskommittéer, främst reglerings- och förvaltningskommittéerna, och deras fortsatta existensberättigande. Detta innebär i så fall en omfördelning av institutionernas ansvarsuppgifter vid kontroll av den verkställande makten. Kommissionen anser att artikel 202 i EG-fördraget – enligt vilken rådet ensam kan ställa upp villkor för kommissionens utövande av verkställande makt – är föråldrad och måste ändras. Detta då medbeslutandeförfarandet ställer rådet och Europaparlamentet på lika fot med varandra i fråga om antagande av lagstiftning på många områden. Kommissionen avser att inbjuda till diskussioner om denna fråga inför nästa regeringskonferens.

Enligt Statskontoret kommer ett realiserande av kommissionens förslag att avveckla systemet med verkställighetskommittéer radikalt att förändra förutsättningarna för medlemsstaterna att få insyn i och övervaka utövandet av kommissionens exekutiva befogenheter. Statskontoret anser därför att rege-

ringen bör ta initiativ för att närmare klarlägga vilka för- respektive nackdelar som uppstår ur svenskt perspektiv på olika sakområden om verkställighetskommittéer skulle avvecklas. Det är även viktigt att få kunskap om hur en sådan avveckling påverkar ansvarsfördelning och samordningsbehov i den svenska statsförvaltningens EU-arbete.

1.6 Utläggningen påverkar styrningen av svensk statsförvaltning

Styrningen av förvaltningen påverkas

Kommissionens förslag till nya förvaltningsinstrument kommer att inordna stora delar av svensk statsförvaltning i delvis nya system av organisatoriska arrangemang, regler och procedurer. Enligt Statskontoret kan detta påverka regeringens förutsättningar att styra svensk statsförvaltning.

Kommissionens utläggningspolitik har ännu inte genomförts i sådan utsträckning att det inom ramen för denna studie varit möjligt att analysera de direkta effekterna på medlemsstaterna förvaltningar. Statskontoret genomförde år 1997 en kartläggning och analys av statsförvaltningens samverkan med olika gemenskapsorgan (främst fristående EU-myndigheter). I den studien konstaterades att flera frågor rörande samverkan med gemenskapsorgan i hög grad påverkar regeringens möjligheter att styra svensk statsförvaltning.

Statskontoret bedömer att dessa frågor i än högre grad kan komma att aktualiseras när utläggningspolitiken konkretiseras. Inrättanden av nya reglerande tillsynsmyndigheter, genomförandekontor och fler fristående EU-myndigheter innebär att fler frågor hanteras på EU-nivå istället för av svenska myndigheter. Vidare kan förslaget om förvaltning genom nätverk av nationella myndigheter komma att innebära att kommissionen får ett större inflytande över hur den svenska statsförvaltningen organiserar verkställandet av gemenskapens politik.

Öppenhet och insyn

Stora delar av svensk statsförvaltnings samarbete med fristående EU-myndigheter sker i nätverk bestående av svenska myndighetsexperter, experter från andra medlemsländers förvaltningar och representanter för EU-myndigheter.² Statskontoret har tidigare visat att även om sådant samarbete, grundat på expertkunskaper, är relativt naturligt och effektivt sker det i processer som är svåra att få insyn i och påverka. En ökad utläggning kan där-

² Se Statskontoret 1997:21, *Fristående EU-myndigheter, Effektiviserar EU och ökar det nationella inflytandet*.

för leda till att berörda departement får ökade behov av insyn och möjligheter att kunna styra och utvärdera hur svenska myndigheter samverkar med EU-myndigheter.

Statskontoret anser att det är viktigt att de beslut som fattas i olika självständiga organ är öppna för demokratisk insyn, speciellt om dessa organ ges ökade befogenheter. Det bör tydligt framgå på vilka grunder ett beslut fattats och hur ett beslut juridiskt kan prövas. Nätverksmodellen ställer frågor om ansvarsutkrävande på sin spets. Framförallt gäller detta om vissa medlemsländers myndigheter ges rätten att besluta i ärenden som rör alla medlemsländer.

Ökade resursbehov

Samverkan med EU-myndigheter leder i flera fall till krav på ökade statsutgifter som inte täcks av Sveriges medlemskapsavgift. Flera myndigheter (t.ex. SCB) har uppgett att samverkan med EU-myndigheter varit ekonomiskt betungande och att man har behov av utökade medel för att klara de åtaganden som samverkan kräver. Många gånger är det också svårt för departementen att bedöma rimligheten i såväl svenska myndigheters åtaganden gentemot EU-myndigheter som de resursbehov åtagandena medför.

Statskontoret anser att Finansdepartementets möjligheter att bedöma de finansiella konsekvenserna för den nationella budgeten av en ökad utläggning bör analyseras.

1.7 Viktigt att bevaka utläggningens effekter på svensk statsförvaltning

Bevaka utvecklingen av utläggningspolitiken och dess enskilda delar

Statskontoret menar att det är angeläget att kontinuerligt följa utläggningspolitikens konkretisering. Det är viktigt att studera utläggningspolitiken i sin helhet för att få en bild av hur utläggningen påverkar gemenskapsnivån och statsförvaltningen. En renodling av kommissionens roll och ett minskat medlemsstatsinflytande över verkställandet kan påverka maktfördelningen mellan EU:s institutioner.

Kommissionens utläggningspolitik utgörs av reformer som berör alla delar av EU:s förvaltning. Det är således ett brett initiativ som är svårt att överblicka. Statskontorets undersökning visar att kommissionens förslag till nya förvaltningsinstrument kommer att inordna stora delar av svensk statsförvaltning i delvis nya system av organisatoriska arrangemang, regler och procedurer. Enligt Statskontoret kan detta påverka regeringens förutsättningar att styra svensk statsförvaltning. Förvaltningsinstrumenten för ut-

läggning bör också studeras enskilt och i detalj. Organisatorisk struktur, befogenheter och vilka frågor förvaltningsinstrumenten ska hantera bör klargöras.

Det är också viktigt att undersöka konsekvenserna av svenska myndigheters samarbete med olika former av förvaltningsinstrument. Det gäller såväl kostnads- som styrningsaspekter. Samverkan med gemenskapsorgan inom EU leder i flera fall till ökade utgifter för staten som inte täcks av vår medlemskapsavgift. Redan idag innehåller flera myndigheters anslagsframställningar krav på ökade finansiella resurser med motiveringen att samarbetet och kraven från förvaltningsinstrumenten kräver detta.

Det är sammanfattningsvis av stor betydelse att befogenhets- och ansvarsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna likväl som inom EU-administrationen är tydlig och klar. Det är viktigt inte bara från effektivitetssynpunkt utan också för att demokratin kräver att det politiskt/administrativa systemet är transparent. Medborgarna i EU har rätt att veta var beslut fattas och ansvar kan utkrävas. Det är lätt att i varje enskilt fall av utläggning glömma denna dimension. I det enskilda fallet tar gärna likaledes enskilda hänsyn överhanden. Därför är det av särskild betydelse att redan i förväg försöka överblicka konsekvenserna av förändringarna i sin helhet.

Statskontorets förslag

- Statskontoret föreslår att Regeringskansliet inrättar en arbetsgrupp som samlar de enheter som direkt berörs av förslagen i utläggningspolitiken. Gruppen skulle ha till uppgift att kontinuerligt kartlägga och analysera utläggningspolitikens utveckling. Vidare skulle gruppen undersöka om reformerna kan få konsekvenser för maktfördelningen mellan EU:s institutioner, hur den ökade utläggningen i EU påverkar styrningen av den svenska statsförvaltningen, hur samordningen av arbetssätt och organisation i EU påverkar den svenska statsförvaltningen och hur den ökade utläggningen påverkar resursbehoven i svensk statsförvaltning.
- Statskontoret föreslår att regeringen upprättar ett nätverk av de myndigheter som berörs av utläggningspolitiken. Detta nätverk bör utformas på ett sådant vis att en helhetsbild av utläggningspolitiken kan tecknas. De erfarenheter av myndigheter som berörs av befintliga såväl som föreslagna förvaltningsinstrument bör tillvaratas.
- Statskontoret menar att det är önskvärt att internationella erfarenheter tillvaratas. Eventuellt kan de s.k. informella generaldirektörmötena på det förvaltningspolitiska området utnyttjas för att tillvarata de erfarenheter som finns i andra medlemsstater.

2 Studiens inriktning

När den nya kommissionen tillträdde 1999 gavs Neil Kinnock uppgiften att leda en reformprocess för att effektivisera och modernisera kommissionen. Den 1 mars 2000 presenterade Kinnock ett stort antal reformförslag i form av en s.k. vitbok: *Reformen av Kommissionen*.³ Bland annat syftade reformerna till en ökad utläggning av EU:s förvaltning.

I början av 2001 inledde kommissionen ännu en reformprocess, denna gång under ledning av kommissionens president Romano Prodi. Kommissionens perspektiv vidgades nu till att omfatta en analys av hela EU:s struktur och styrelse. Det övergripande syftet var att ta fram förslag på reformer för att öka EU:s legitimitet. Arbetet utmynnade i juli 2001 i *Vitboken om nya styrelseformer i EU*.⁴ Målet att lägga ut EU:s förvaltning är en viktig del även i denna vitbok.

2.1 Syfte

Studien har tre huvudsakliga syften:

- Kinnocks vitbok följs upp med avseende på utläggningen av EU:s förvaltning.
- Vitboken om nya styrelseformer i EU beskrivs och analyseras med fokus på utläggningen av EU:s förvaltning.
- De befintliga och föreslagna instrumenten för utläggning kartläggs och analyseras.

2.2 Material och genomförande

Statskontoret bedömer att studien i första hand bör vara av kvalitativ karaktär. Studien utgår ifrån den europeiska kommissions officiella material och intervjuer med berörda parter. Intervjuer är särskilt viktiga eftersom studien till stor del kartlägger och analyserar reformförslag, ej genomförda reformer. Intervjuerna har utförts främst med de som är involverade i de arbetsgrupper i kommissionen som har haft till uppgift att ta fram vitboken.

Den europeiska kommissionens material består av arbetsplaner, bakgrundstudier, utkast till vitboken, förslag till förordningar, interna kommissionspromemorior, tal av Romano Prodi och slutligen de färdiga vitböckerna.

³ KOM (2000) 200, *Reformen av kommissionen, Vitbok – del I och del II*. En vitbok är ett politiskt program för ett visst sakområde, utarbetat av den europeiska kommissionen.

⁴ KOM (2001) 428, *Styrelseformerna i EU – Vitbok*.

Rapporten har utarbetats av avdelningsdirektör Robin Travis och förste byråsekreterare Olov Wolf-Watz.

En intern arbetsgrupp på Statskontoret har löpande biträtt utredningsarbetet. I arbetsgruppen har ingått avdelningsdirektör Viviann Gunnarsson, avdelningsdirektör Clas Heinegård och byrådirektör Silva Toikka.

2.3 Disposition

I kapitel ett presenteras de slutsatser Statskontoret kunnat dra av det befintliga empiriska materialet. I kapitel tre beskrivs kortfattat innehållet i Kinnocks vitbok om reformen av kommissionen. Fokus ligger på utläggningen av förvaltningen. I kapitel fyra beskrivs innehållet i vitboken om nya styrelseformer i EU och arbetet med att ta fram vitboken. I kapitel fem, sex och sju kartläggs befintliga och föreslagna former för utläggning av EU:s förvaltning.

3 Reformen av kommissionen

Omfattande kritik ledde till Santerkommissionens avgång. I april år 2000 presenterade den nya kommissionen i vitboken *Reformen av kommissionen* ett program för en effektivisering och modernisering av kommissionen. En viktig del av vitboken är målet att lägga ut verkställande uppgifter. Utläggning av förvaltningsuppgifter är inte ett nytt fenomen inom EU, men i och med vitboken och följande rapporter har utläggningspolitiken konkretiserats.

3.1 Kinnocks vitbok – en moderniserad och effektiv kommission

Santerkommissionen avgick 1999 efter omfattande kritik mot oegentligheter, bristande kontroll och ett föråldrat arbetssätt i kommissionens interna administration. Redan på 1970-talet hade det uppmärksammats att kommissionens administration inte var anpassad till en alltmer förändrad verklighet. I slutet av 1990-talet hade problemen blivit än mer allvarliga, bl.a. till följd av att kommissionens verksamhet hade ökat drastiskt under dessa årtionden. Kommissionens nya ordförande Romano Prodi aviserade därför snart sina avsikter att reformera och modernisera kommissionens administration och arbetssätt på djupet. Som ett viktigt steg i detta förändringsarbete lade kommissionären med ansvar för reformprocessen, Neil Kinnock, fram vitboken *Reformen av kommissionen* i mars 2000.⁵ Statskontoret har tidigare redovisat en utförlig kartläggning och analys av vitboken.⁶

Det övergripande syftet med vitboken är att vidta åtgärder som på lång sikt moderniserar kommissionens interna administration och gör den mer effektiv. Åtgärderna skall vägledas av överordnade principer om effektivitet, ansvarsskyldighet, ansvarstagande samt insyn och öppenhet.

Vitboken omfattar totalt 98 riktlinjer och planerade åtgärder, fördelade på fyra huvudområden:

- Förstärkt serviceanda inom kommissionen (åtgärd 1–11)
- Förbättrad prioritering och resursfördelning (åtgärd 12–20)
- Moderniserad personalpolitiken (åtgärd 21–62)
- Förbättrad revision, ekonomisk styrning och kontroll (åtgärd 63–98)

⁵ KOM (2000) 200, *Reformen av kommissionen, Vitbok – del I och II*

⁶ Statskontoret 2000:49, *Modernitet, Effektivitet och förvaltningsförnyelse – En kartläggning och analys av Europeiska kommissionens vitbok om interna reformer.*

På området för förbättrad prioritering och resursfördelning avser kommissionen att utveckla en strategi för att lägga ut verksamheter på olika instrument och/eller på medlemsstaternas förvaltningar (åtgärd 17). Det främsta syftet är att renodla kommissionens kärnverksamheter, vilket har stor betydelse för vilken typ av verksamheter som kan läggas ut och hur dessa bör organiseras.

3.2 En politik för att lägga ut verksamheter

Utläggning av verksamhet är inget nytt fenomen inom kommissionen. Exempelvis delar kommissionen och medlemsstaterna på förvaltningen av gemenskapsprogram, bl.a. inom strukturfonderna. Kommissionen har även lagt ut verksamhet av administrativ karaktär till s.k. tekniska kontor som oftast är privata företag. En ytterligare form av utläggning av olika slags uppgifter har gjorts till fristående EU-myndigheter. Fristående EU-myndigheter är inte direkt underställda kommissionen utan leds av en styrelse där både kommissionen och medlemstaterna ingår.

I vitboken anger kommissionen att den strävar efter att ytterligare lägga ut sin verksamhet och utarbeta nya arbetsformer. Kommissionen inledde därför arbetet med att formulera en policy för utläggning som definierar när utläggning är aktuell, gränserna för utläggning och vilka typer av utläggning som är möjliga. Kommissionen delar in sin verksamhet i kärnverksamhet (core activities) och icke-kärnverksamhet (non-core activities). Kärnverksamhet omfattar sådana uppgifter som kommissionen själv måste utföra enligt fördragen, även om vissa administrativa stödfunktioner kan läggas ut. Icke-kärnverksamhet består däremot av uppgifter som kan läggas ut, t.ex. på privata företag eller nationella förvaltningar.

Kommissionen pekar på tre möjliga former av utläggning:

- Delegering av verksamhet kan ske till redan befintliga gemenskapsinstrument (EU-myndigheter) eller nya typer av instrument (genomförandekontor).
- Decentralisering av verksamhet kan ske till nationella myndigheter som genomför verksamheten i samarbete med kommissionen.
- Utkontraktering skiljer sig från de två andra typerna av utläggning genom att den kan ske till den privata sektorn. Oftast rör det sig om stödfunktioner eller sådan verksamhet som kräver sakexpertis och som inte finns tillgänglig inom kommissionen.

Vitboken innehåller inga konkreta åtgärder för hur politiken för utläggning av kommissionens verksamhet skall gå till. Däremot anges att det fortsatta

reformarbetet skall inriktas på att ta fram mer precisa riktlinjer för hur, när och till vem som verksamhet kan läggas ut.

3.3 Stödfunktioner och tidtabell för reformarbetet

Kommissionen aviserar att flertalet av de föreslagna åtgärderna i vitboken skall vara genomförda före årsskiftet 2002/03. Kommissionen påpekar dock att förändringsarbetet är en långtgående process och resultatet av åtgärderna kan antas visa sig långt senare. För att driva reformprocessen framåt och garantera att åtgärderna genomförs på generaldirektoraten har kommissionen inrättat ett antal stödfunktioner. Stödfunktionerna består i huvudsak av kommissionskollegiets arbetsgrupper, permanenta instanser som arbetar med reformprocessen och tillfälliga grupper som knutits till reformarbetet.⁷

Vissa stödfunktioner har till uppgift att särskilt arbeta med utläggning av kommissionens verksamhet. I april 2000 bildades en särskild arbetsgrupp inom kommissionskollegiet, under ledning av ordförande Prodi, med uppgift att lägga förslag på vad som bör vara kommissionens kärnverksamheter respektive icke-kärnverksamheter. Dessutom fick den s.k. Planerings- och samordningsgruppen för utläggning av verksamhet till uppgift att ta fram förslag på hur, vad och till vem kommissionen kan lägga ut verksamhet i framtiden.

3.4 Utläggningsspolitiken tar form och konkretiseras

Efter det att vitboken publicerats har kommissionen och dess stödfunktioner för reformarbetet lagt fram flera rapporter och förslag för att vidareutveckla vilka former av utläggning av verksamhet som är aktuella:

Kontroll/övervakning av att gemenskapens regler efterlevs i medlemsstaterna – EU-myndigheter

Kontroll och övervakning av att gemenskapsregler efterlevs i medlemsstaterna kan enligt kommissionen i ökad utsträckning läggas ut på (fler) fristående EU-myndigheter.⁸ Sådan verksamhet kan bestå av redan befintliga uppgifter eller av, helt eller delvis, nya aktiviteter. Kommissionen menar att

⁷ Se Statskontoret 2000:49 för en fullständig beskrivning av stödfunktionerna.

⁸ SEC (2000) 2000, *Communication from the Commission, Matching the Commission's activities with its human resources.*

denna typ av verksamhet ofta sker på mycket tekniskt avancerade områden.⁹ Detta kräver en hög grad av specialisering, som kommissionen inte alltid själv kan tillhandahålla. Det kräver också förmåga till snabb anpassning till den nya tekniska utvecklingen. Enligt kommissionen kan EU-myndigheterna genom sitt tekniska kunnande och tillgången till vetenskapliga resurser bidra till en korrekt tillämpning av gemenskapens lagstiftning. Under hösten år 2000 lade kommissionen fram förslag till att inrätta tre nya fristående EU-myndigheter; Byrån för luftfartssäkerhet (EASA), Livsmedelsmyndigheten och Sjösäkerhetsbyrån (se bilaga 3).¹⁰ Lagförslagen behandlas f.n. av rådet och Europaparlamentet.

De fortsatta insatserna med att ta fram analysunderlag och riktlinjer för att lägga ut verksamhet till EU-myndigheter ingick i utarbetandet av kommissionens vitbok om hur det europeiska styrelseskicket bör utformas.¹¹

Förvaltning av gemenskapsprogram I – Genomförandekontor

Verksamhet som rör förvaltningen av gemenskapsprogram kan enligt kommissionen läggas ut på två sätt. Det ena sättet är att kommissionen inrättar en ny typ av specialiserade genomförandekontor för att hantera vissa förvaltningsuppgifter i verkställandet av gemenskapsprogram.¹² Berörda gemenskapsprogram skall bl.a. kräva stor teknisk och finansiell sakkunskap, göra tydlig åtskillnad mellan planerings- och genomförandestapparna, ha möjlighet till stordriftsfördelar genom långt driven specialisering samt inte kräva politiska beslut för att kunna genomföras. I december år 2000 lade kommissionen fram ett förslag till ramförordning för att fastställa rättsliga villkor och institutionella arrangemang för att inrätta genomförandekontor.¹³ Förslaget är f.n. under beredning i rådet och Europaparlamentet. I Sverige har frågan remissbehandlats och den svenska inställningen till genomförandekontor är i huvudsak positiv.

I november år 2001 beslutade kommissionen om att upprätta en intern byrå för programförvaltning på området för utvecklingssamarbete.¹⁴ Avsikten är att byrån skall lyftas ur kommissionen och omorganiseras till ett genomförandekontor när den rättsliga ramen för genomförandekontor har fastställts.

⁹ KOM (2000) 788 slutlig, *Meddelande från kommissionen; Utläggning av gemenskapens programförvaltning med en ramförordning om en ny typ av genomförandeorgan.*

¹⁰ KOM (2000) 595 slutlig, KOM (2000) 716 slutlig respektive KOM (2000) 802

¹¹ KOM (2000) 200.

¹² Externalisation of the Management of Community Programmes (Planning and Coordination Group on Externalisation), May 2000.

¹³ KOM (2000) 200.

¹⁴ KOM (2001) 115 slutlig, *Lägesrapport för reformen – Februari 2001.*

Förvaltning av gemenskapsprogram II – Nationella myndigheter/organ

Förvaltning av gemenskapsprogram kan även läggas ut till nätverk av nationella myndigheter och/eller nationella organ. Sådan nätverksförvaltning av gemenskapsprogram innebär enligt kommissionen att flera aktörers verksamheter kompletterar varandra, kommer närmare mottagarna samt förbättrar förutsättningarna för ett stabilt och effektivt samarbete mellan såväl deltagande organ som mellan organen och kommissionen.¹⁵ Kommissionen menar att förvaltning genom nätverk av nationella myndigheter är lämplig för att bl.a. genomföra mycket omfattande program och kunna ta hänsyn till lokala särdrag. Även nätverksförvaltning skall ingå i överläggningarna om kommissionens vitbok om nya styrelseformer.

Kommissionens tekniska och administrativa stöd – Utkontraktering

Uppgifter som rör kommissionens interna administration kan läggas ut på privata aktörer via kontrakt. Kommissionen behöver även i fortsättningen lägga ut teknisk eller administrativt stöd för att kunna uppbringa resurser och sakkunskap som dess egen personal inte besitter, och som det inte vore lämpligt att lägga ut på ett organ under längre tid. Regler om beskrivning och uppföljning av utkontrakteringsavtal har sammanställts i en moderniserad handbok som planeras antas av kommissionen i november 2001. Kommissionen har även lagt fram en plan för återintegrering av kontoren för tekniskt stöd. Enligt planen skall bl.a. ett stort antal kontor ha lagts ned till slutet av 2002.¹⁶

En utförlig genomgång av de olika formerna av utläggning görs i kapitel 5, 6 och 7.

¹⁵ KOM (2000) 200.

¹⁶ KOM (2000) 200.

4 Vitboken om nya styrelseformer i EU

Ambitionen att skapa en enhetlig politik för utläggning har en framträdande plats även i vitboken om nya styrelseformer i EU. Här presenteras utläggning som ett sätt att förbättra genomförandet och därmed öka EU:s legitimitet. Arbetet med vitboken var omfattande och vitbokens slutliga innehåll var länge osäkert. Vitboken är en övergripande sammanfattning av de mer detaljerade förslag som utarbetades av arbetsgrupperna. Ett av vitbokens konkreta förslag är det om en ny typ av reglerande tillsynsmyndigheter. Myndigheterna föreslås få långtgående befogenheter och kommissionen vill ha ett starkare inflytande i de reglerande tillsynsmyndigheternas styrelser än i de befintliga fristående EU-myndigheternas styrelser.

4.1 Utläggningsspolitiken sätts in i ett vidare sammanhang

Kommissionen presenterade i februari år 2000 sina strategiska huvudmål för 2000-2005. Ett av målen är att inleda ett reformarbete för att förnya styrelseformerna i EU (det s.k. governance-projektet). Detta reformarbete har successivt fördjupats under år 2001 och resulterat i bl.a. en vitbok och ett flertal arbetsrapporter.¹⁷ Ambitionen att lägga ut verksamheter har på samma sätt som i vitboken om reformen av kommissionen en framträdande roll i reformen om nya styrelseformer i EU. En skillnad mellan reformerna är att utläggning av verksamhet i reformen av kommissionen till stor del handlar om att renodla och effektivisera kommissionens egen verksamhet. I reformen om nya styrelseformer i EU ingår utläggningsambitionerna som en del att öka medborgarnas förtroende för och fördjupa demokratin inom EU.

Det huvudsakliga syftet med att förnya styrelseformerna inom EU är att försöka åtgärda den brist på legitimitet som kommissionen anser att EU lider av. I ett tal till Europaparlamentet förklarade Romano Prodi nödvändigheten av att aktivt hantera frågorna om EU:s legitimitet och medborgarnas tilltro till de europeiska institutionerna.¹⁸ Kommissionen vill genom att lägga fram en vitbok om nya styrelseformer i EU formulera en plan för hur EU:s förvaltning kan göras mer demokratisk. Det demokratiska inslaget ska säkras genom en effektivisering, ett ökat deltagande och en ökad öppenhet och insyn.¹⁹

¹⁷ KOM (2001) 428, *Styrelseformerna i EU – Vitbok*.

¹⁸ Romano Prodi, tal 00/41.

¹⁹ SEK(2000) 1547/7, *Vitbok om styrelseformerna i EU, Fördjupa demokratin i Europeiska unionen, Arbetsprogram, Arbetsdokument från kommissionens avdelningar*.

4.2 Kommissionens arbete med reformen

Governance-projektets ursprungliga inriktning sammanfattades i arbetsprogrammet SEK(2000) 1547/7 som godkändes i oktober år 2000. Där beskriver kommissionen sex arbetsområden som utgjorde utgångspunkten för vitboksarbetet i dess inledande skede. Enligt arbetsprogrammet bör vitboksarbetet centreras kring en diskussion om möjligheten att:

- Bredda och berika den offentliga debatten om EU-frågorna
- Förbättra beredningen och genomförandet av EU-bestämmelserna
- Genomföra EU:s uppgifter bättre genom decentralisering
- Förbättra samstämmigheten och samarbetet i ett nätverkens Europa
- Stärka EU:s bidrag till hur världen styrs
- Stärka integreringen av politikområdena och en strategisk nyformulering av dessa i ett utvidgat EU²⁰

Det tredje arbetsområdet innefattar en bred ansats för utläggning av EU:s förvaltning. I sin presentation av arbetsområdet argumenterar kommissionen för att en ökad decentralisering av EU:s verkställande uppgifter förbättrar verkställandet. Kommissionen skiljer på horisontell och vertikal decentralisering.

- Horisontell decentralisering innebär att verksamhet delegeras till fristående EU-myndigheter och är aktuellt för frågor som kräver enhetlig tillämpning över hela EU.
- Vertikal decentralisering innebär att ansvaret för verkställandet delas av kommissionen och nationella organ. Denna form av decentralisering lämpar sig för områden där det krävs flexibilitet och hänsyn till lokala förhållanden.

Uppdelningen i olika arbetsområden kom till stor del att styra hur kommissionen organiserade förberedelsearbetet till vitboken.

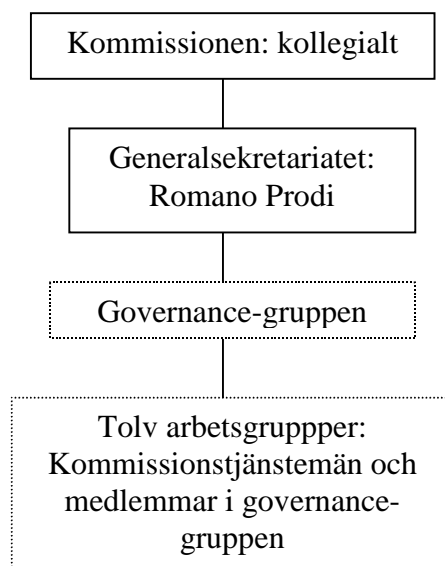
Organisation

En ”task force for governance” (fortsättningsvis kallad ”governance-gruppen”) bildades för utarbetandet av vitboken och den var organisatoriskt placerad direkt under Romano Prodis generalsekretariat²¹

²⁰ SEK(2000) 1547/7.

²¹ Se bil. 2 för en lista av governance-gruppens deltagare.

Figur 2. Kommissionens organisation av arbetet med vitboken om nya styrelseformer i EU. Heldragen linje representerar permanenta instanser. Streckad linje representerar tillfälliga grupper.



Under hösten 2000 bildades tolv arbetsgrupper utifrån de sex ursprungliga arbetsområdena.²² Grupperna var sammansatta av tjänstemän från olika generaldirektorat och ordföranden kom oftast ifrån det av frågan närmast berörda generaldirektoratet. Medlemmar från governance-gruppen fanns representerade i varje arbetsgrupp. De tolv arbetsgrupperna arbetade med följande frågeställningar:

Tabell 1. Arbetsgrupper i vitboksarbetet.

Arbetsgrupp 1a: Skapandet av ett europeiskt offentligt rum
Arbetsgrupp 1b: Dialog mellan vetenskap och samhälle
Arbetsgrupp 2a: Det civila samhällets rätt att delta i konsultationer
Arbetsgrupp 2b: Förbättrandet av utvärderingar
Arbetsgrupp 2c: Bättre regleringar
Arbetsgrupp 3a: Decentralisering av EU:s förvaltning
Arbetsgrupp 3b: Decentralisering till nationella och regionala nivåer
Arbetsgrupp 4a: Procedurer för koordinering av nationell politik
Arbetsgrupp 4b: Europeiska nätverk i EU:s besluts processer
Arbetsgrupp 4c: Samarbete mellan lokala och regionala regeringar i EU
Arbetsgrupp 5: Europeiska erfarenheters bidrag till globala styrelseformer
Arbetsgrupp 6: Debatt om EU:s politik och mål i framtiden

²² SEK 2000 1547/7.

Uppdelningen i två olika typer av decentralisering kom att styra ansvarsfördelningen mellan arbetsgrupperna 3a och 3b i det fortsatta arbetet. Grupp 3a gavs uppgiften att undersöka spänningen mellan autonomi och flexibilitet i relation till effektivitet och trovärdighet i EU-myndigheters arbete. Gruppen skulle också ge förslag på förutsättningar för relationen mellan kommissionen och en ny sorts reglerande EU-myndigheter. Denna nya typ av myndighet har till syfte att effektivisera verkställandet inom nuvarande institutionella system.²³

För grupp 3b bestod uppgiften av att undersöka hur regeringar, administrationer, domstolar och privata aktörer på nationell, regional och lokal nivå kan bidra till en decentraliserad policyprocess.²⁴ Gruppen undersökte med vilka medel, till vilka nivåer och inom vilka politikområden decentraliseringsprocessen kan drivas vidare inom EU.

Konsultationer

Förarbeten till vitboken om nya styrelseformer i EU framhåller att EU i större utsträckning måste arbeta utifrån ett ”nerifrån-upp” perspektiv.²⁵ Följaktligen betonade kommissionen att arbetet med vitboken skulle bedrivas i interaktion med utomstående. Governance-gruppen och arbetsgrupperna inhämtade synpunkter och rekommendationer från utomstående aktörer genom särskilda konsultationer. Konsultationerna organiserades på tre sätt. För det första träffade governance-gruppen och arbetsgrupperna experter ifrån berörda områden. För det andra anordnade kommissionen öppna seminarier eller hearingar om den nya vitboken den 14–15 och 16 mars 2001. För det tredje konsulterades allmänheten via enkäter, både off-line och on-line.

I juni 2001 presenterades en rapport som sammanfattar intrycken från dessa konsultationer, i vilken kommissionen hävdar att konsultationerna har genererat många av de förslag vitboken innehåller.²⁶

²³ Mandat för grupp 3a, *Terms of reference for group 3a preparing the ground for decentralisation through agencies*, se hemsida: http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group6/mandate_en.pdf.

²⁴ Mandat för grupp 3b *Mandate for group III.b: Vertical decentralisation*, SDR D(2000), 2000-12-07

²⁵ Detta återkommer i vitboken om nya styrelseformer i EU där kommissionen menar att ’Unionen måste förnya den så kallade gemenskapsmetoden genom att frångå ”uppifrån och ned” – perspektivet och komplettera dess hittills viktigaste politiska verktyg – lagstiftningen, med andra åtgärder.’

²⁶ Governance Team, *Consultations conducted for the preparation of the white paper on democratic European Governance*, SG/8533/01-EN.

4.3 Reformarbetet föremål för kritik och förändringar

Interna stridigheter

Arbetet med vitboken präglades av interna stridigheter inom kommissionen om dess innehåll och det var ända fram till vitbokens godkännande osäkert vad vitboken skulle innehålla. Det bakgrundsmaterial till vitboken som fanns tillgängligt redan i början av processen gav få antydningar om vad vitboken konkret skulle komma att innehålla.²⁷

Ett möte hölls mellan governance-gruppen och kommissionärerna den 28 mars 2001 där gruppens arbete diskuterades. Gruppens ansvarige blev starkt kritiserad av kommissionärerna. Kommissionärerna menade att det governance-gruppen presenterade inte kunde drivas som politiskt initiativ eftersom det saknade konkretion. Enligt det ursprungliga mandatet skulle gruppen ställa fundamentala frågor om vilken typ av EU som behövs i perspektivet av den förestående utvidgningen. Gruppen menade att vitboken därför skulle ses som ett visionärt inlägg i en framtidsdebatt om hur EU bäst ska styras.

Även arbetsgruppsrapporterna vållade interna stridigheter inom kommissionen. Arbetsgrupperna argumenterade för att rapporterna skulle vara en del av vitboken eftersom de utgör förarbetet till vitboken. Detta gick kommissionärerna inte med på eftersom man ansåg arbetsgruppsrapporterna vara för kontroversiella. Vitboken om nya styrelseformer i EU inkluderar därför inte arbetsgruppsrapporterna. Arbetsgrupperna kunde till slut publicera arbetsgruppsrapporterna på hemsidan om nya styrelseformer i EU. Rapporterna är dock försedda med förbehållet att de inte återspeglar kommissionens officiella ståndpunkt.²⁸

De interna stridigheterna inom kommissionen ledde till slut till organisatoriska förändringar i arbetet med vitboken. Vid diskussioner i Prodis kabinett den 19 juni beslöts att en medlem av governance-gruppen tillsammans med en senior kommissionstjänsteman²⁹ skulle ta över det redaktionella arbetet med vitboken. Det ansågs inte finnas någon möjlighet att lösa problemet med den alltför komplexa texten på något annat sätt. Därigenom byttes språk och stil för författandet.

De två delar av vitboken som kommissionärerna ansåg vara de mest kontroversiella när vitboken skulle antas var institutionernas förhållande till det

²⁷ Se De Schutter, Olivier, Lebessis, Notis och Paterson, John, *Governance in the European Union*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

²⁸ http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

²⁹ Stefaan De Rynck och Peter Sandler.

civila samhället samt dialogen med regionala och lokala aktörer. Kommissionärerna ansåg att det största problemet var att man inte kan ge det civila samhället en bekräftad position i lagstiftningsprocessen utan att undergräva den representativa demokratin i medlemsstaterna. När det gäller regional och lokal nivå är det triangelförhållandet mellan dem, de nationella regeringarna och EU-institutionerna som är problematiskt. Kommissionen vill iaktta försiktighet i att förbigå den nationella nivån genom att ge regional och lokal nivå direkt inflytande i EU. Detta gjorde enligt företrädare för governance-gruppen förslagen om dialog med region- och lokal nivå relativt urvattnade i jämförelse med vad som diskuterades i arbetsgrupperna.

4.4 Vitboken om nya styrelseformer i EU

Följden av de interna motsättningarna blev att den slutliga vitboken fick en delvis annorlunda inriktning än det ursprungliga arbetsprogrammet. I stället för de sex ursprungliga rubrikerna sorterades förslagen under fyra:

- Bättre delaktighet och ett öppnare EU: För att göra det möjligt för EU-medborgarna att delta i den offentliga debatten om EU vill kommissionen göra information om EU mer tillgänglig och lättare att förstå. Kommissionen vill även i högre grad engagera regionala och lokala organ, det civila samhället och externa intressen.
- Bättre politiska beslut, lagstiftning och genomförande: Kommissionen vill reformera innehållet i politiken, beslutsprocessen och lagstiftningen i EU för att åstadkomma en bättre politik och mer effektiv lagstiftning.
- EU:s bidrag till styrelseformer i globala sammanhang: Kommissionen anser att EU bör söka främja mål som fred, tillväxt, sysselsättning och social rättvisa även på global nivå.
- Tydligare mål för politiken och fokuserade institutioner: För att de reformer som föreslås i vitboken ska vara möjliga att genomföra menar kommissionen att EU:s institutioner i större utsträckning ska koncentrera sig på sina kärnuppgifter i enlighet med den traditionella rollfördelningen i gemenskapsmetoden

Arbetsrapporterna var omfattande och innehöll detaljerade och långtgående förslag. Vitboken bygger på arbetsrapporterna men utgör en mer lågmäld sammanfattning av den programförklaring som lanseras i arbetsrapporterna.

Uppdelningen mellan vertikal och horisontell decentralisering saknas i vitboken. Som ett led i ambitionen att förbättra verkställandet av EU:s politik

föreslår emellertid kommissionen en ny typ av reglerande EU-myndighet.³⁰ Ursprunget till idén är bl.a. att kommissionen ser behov av en ökad enhetlighet mellan EU-myndigheterna. Kommissionen vill öka myndigheternas handlingsfrihet och oberoende genom att ge dem möjligheten att själva fatta beslut i ärenden som rör tillämpningen av EU-regler.

I arbetsrapporten från grupp 3a anges vilka uppgifter de reglerande myndigheterna kommer att få och när det är tänkt att de ska realiseras. Rapporten utreder också kommissionens roll i förhållande till myndigheterna samt förutsättningarna för en effektiv autonomi och kontroll.³¹

I arbetsrapporten från grupp 3b beskrivs syftet med en vertikal decentralisering och i vilka former den har skett fram till idag. Rapporten anger också förutsättningar för decentralisering och förslag till utformning i framtiden.³²

4.5 Kommissionens fortsatta arbete

Konsultationerna om vitbokens förslag inleds med dess publikation och avslutas i slutet av mars 2002. Då kommer en sammanställning av konsultationsarbetet att presenteras. Konsultationen består i en allmän debatt om vitboken i anslutning till debatten om Europas framtid, decentraliserade debatter och lanseringen av riktad specifik konsultation via kommissionens portal Your Voice in Europe (från och med september 2001).³³

En öppen debatt om unionens framtid är del av förberedelserna för regeringskonferensen 2004 som har att besluta om ändringar i grundfördragen och dess institutioner. Den öppna debatten inleddes officiellt under det svenska ordförandeskapet och ska följas upp vid toppmötet i Laeken i december 2001. Vitboken kommer då, tillsammans med ett handlingsprogram som kommissionen ska presentera inför toppmötet, att utgöra grunddokument.

En ny grupp har från och med oktober i år ansvaret för uppföljningen av vitboksarbetet. Governance-gruppens funktion är ännu inte preciserad. Intervjuer tyder på att den nya gruppen inte kommer att innehålla någon från den tidigare governance-gruppen.

³⁰ Arbetsrapportens engelska titel lyder: A framework for decision-making regulatory agencies

³¹ Arbetsgruppsrapporten för grupp 3a

³² Arbetsrapporten för grupp 3b

³³ Synpunkter på vitboken kan skickas direkt till kommissionen före den 31 mars 2002. Webbplatsen <http://europa.eu.int/comm/governance> kommer att innehålla information och länkar till interaktiva diskussionsforum.

Enligt den tidsplan som bifogas i arbetsrapporten från grupp 3a kommer arbetet att fortskrida under 2001 och 2002. Under 2001 skall arbetsgruppens sammansättning och metod bestämmas. Under 2002 skall förslagets möjligheter och lämplighet studeras. Enligt planeringen beräknas beslut om den reglerande myndigheten fattas av kommissionen i oktober 2002.³⁴

³⁴ Arbetsgruppsrapport 3a, *Groupe de travail 3a: Etablissement d'un cadre pour des agences régulation à vocation décisionnelle*

5 Utläggning till EU-myndigheter

Kommissionens utläggning till fristående EU-myndigheter har ökat under 1990-talet och för närvarande finns tolv fristående EU-myndigheter. Uppgifter och befogenheter varierar från myndighet till myndighet. Störst befogenheter har de fristående EU-myndigheter som har arbetsuppgifter kopplade till den inre marknaden. Kommissionen föreslår nu tre nya myndigheter (Livsmedelsmyndigheten, Luftfarts- och Sjösäkerhetsbyrån). Luftfartssäkerhetsbyrån beräknas få långtgående befogenheter.

I vitboken om nya styrelseformer i EU presenterar kommissionen förslag på en ny typ av reglerande tillsynsmyndighet. Förslaget syftar till att öka enhetligheten mellan EU-myndigheter, utöka deras självständighet och befogenheter samt att stärka kommissionens kontroll över myndigheterna.

5.1 Fristående EU-myndigheter

Bakgrund

De fristående EU-myndigheterna är fristående i två bemärkelser: de är skilda ifrån de andra EU-institutionerna och de bär huvudansvaret för att genomföra de uppgifter de fått sig tilldelade.³⁵ Även om de fristående EU-myndigheterna är organisatoriskt skilda ifrån gemenskapsinstitutionerna är de inte oberoende av inflytande ifrån EU-institutionerna. Detta skiljer EU:s fristående EU-myndigheter ifrån t.ex. de amerikanska.³⁶

Det finns ingen överordnad EU-policy för inrättandet av fristående EU-myndigheter. Fristående EU-myndigheter har istället tillkommit på olika områden vid olika tidpunkter för att svara mot verksamhetsspecifika behov inom olika sektorer. Dessa behov påverkar de fristående EU-myndighetens mål, uppgifter, befogenheter och organisation. Eftersom behoven varierar finns det stora inbördes skillnader mellan de tolv fristående EU-myndigheterna.

Många fristående EU-myndigheter har föregångare i kommissionens egen förvaltning. Europeiska läkemedelsmyndigheten uppstod t.ex. ur två kommittéer inom kommittologin, Europeiska miljöbyrån uppstod ur ett av kommissionens program (CORINE).

³⁵ Ett organ kan uppnå en hög grad av självständighet, även om det är direkt underordnat ett av kommissionens generaldirektorat, vilket gäller t.ex. EUROSTAT. Det är då emellertid inte en fristående myndighet.

³⁶ Shapiro, Martin, "The problems of independent agencies in the United States and the European Union", *Journal of European Public Policy*,

Uppgifter och befogenheter

De fristående EU-myndigheternas benämningar avspeglar att verksamheten i de fristående EU-myndigheterna varierar. De fristående EU-myndigheterna benämns myndighet, byrå, centrum eller stiftelse. De verksamheter som fristående EU-myndigheter bedriver delas av kommissionen in i fyra olika kategorier (årtal för beslut om inrättande inom parantes):³⁷

Tabell 2. Fristående EU-myndigheter enligt kommissionens indelning i kategorier.

Verksamhetstyp	EU-myndighet
Främjande av den inre marknadens funktionssätt	Europeiska läkemedelsmyndigheten (1993). Byrån för harmonisering inom den inre marknaden (1993). Europeiska växtsortsmyndigheten (1994).
Övervakning, insamling och spridning av information i nätverk	Europeiska centret för narkotikaövervakning (1993). Europeiska centret för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (1997). Europeiska miljöbyrån (1990).
Främjande av sociala dialogen i EU	Europeiska stiftelsen för förbättring av arbets- och levnadsvillkor (1975) Europeiska centret för utveckling av yrkesutbildning (1975) Europeiska arbetsmiljöbyrån (1994)
Genomförande av program	Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (1990). Europeiska myndigheten för återuppbyggnad (1999).
Uppgifter inom specifikt kompetensområde	Översättningscentret för EU:s organ (1994).

Den första kategorin av fristående EU-myndigheter har till uppgift att godkänna, registrera och övervaka hur vissa produkter säljs och marknadsförs på den inre marknaden. Den andra kategorin har till uppgift att samla och sprida information i ett nätverk av berörda parter. Den tredje gruppen har till uppgift att utöka och fördjupa samarbetet mellan arbetsgivarorganisationer, fackföreningar, gemenskapen och medlemsstaterna. Den sista kategorin tillhandahåller sakteknisk assistans och expertis till EU:s institutioner och gemenskapsorgan.

När det gäller vilken kompetens kommissionen kan delegera till fristående EU-myndigheter har EG-domstolen i det s.k. Meroni målet givit viss väg-

³⁷ Se kommissionens hemsida: http://europa.eu.int/agencies/carte_en.htm

ledning.³⁸ Även om domen begränsade möjligheterna till delegering visade sig EG-domstolen i Meroni målet villig att acceptera den grundläggande principen för kommissionen att kunna delegera makt till organ som inte är EU-institutioner. De begränsningar EG-domstolen slog fast var följande:

- (i) Delegation might only relate to powers which the commission itself possessed;
- (ii) such assignments must relate to the preparation and performance of executive acts alone;
- (iii) as a consequence of this, independent bodies may not be afforded any discretionary powers;
- (iv) the commission must consequently retain oversight over the delegated competence and will be held responsible for the manner in which it is performed;
- (v) and finally, delegation must also not disturb the 'balance of power' within the European Community.³⁹

Kommissionen kan alltså lägga ut klart definierade och avgränsade förvaltningsuppgifter. Dock menar EG-domstolen att fördragen inte tillåter kommissionen att delegera generell beslutsmakt vilken ger ett organ rätten att fatta förvaltningsbeslut med rättsverkan i medlemsstaterna.⁴⁰ EG-domstolen har i ett senare domslut även slagit fast att fristående EU-myndigheter "...may not be empowered by the council to adopt acts having the force of law."⁴¹ Detta innebär att rådet inte kan ge fristående EU-myndigheter ökade befogenheter utan att vederbörliga förändringar görs i fördragen. Konsekvensen av EG-domstolens yttranden är att de fristående EU-myndigheter som inrättats är begränsade i sin handlingskraft och de fristående EU-myndigheterna kan inte fatta juridiskt bindande beslut för medlemsländerna.⁴² De fristående EU-myndigheterna har heller inga befogenheter att anta och genomföra egna program.

³⁸ Judgment of the Court of 13 June 1958. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, società in accomandita semplice v High Authority of the European Coal and Steel Community. Case 10/56.

³⁹ Everson, M. och Majone, G., "Institutional reform: independent agencies, oversight, coordination and procedural control" i De Schutter, Lebessis & Paterson (ed) *Governance in the European Union*, Office for Official Publications of the European Union: Luxemburg, 2001, s. 142.

⁴⁰ Craig Paul och de Búrca Gráinne, *EU Law, Text, Cases and Materials*, 2:a upplagan, Oxford University Press: Oxford, 1998, sid. 502.

⁴¹ Domstolens dom (första avdelningen) den 14 maj 1981. Giuseppe Romano mot Institut national d'assurance maladie-invalidité. Begäran om förhandsavgörande: Tribunal du travail i Bryssel. Social trygghet – Tillämpliga växelkurser. Mål 98/80, Romano vs. INAMI, 1981 ECR 1241.

⁴² Statskontoret 1997:21.

Vissa anser att Meroni målet är en föråldrad tolkning av fördragen (1958)⁴³ och att EG-domstolen kommer att uppdatera sitt tidigare domslut när det har utvecklats adekvata mekanismer för insyn och utkrävande av ansvar.⁴⁴ Redan idag har praxis medfört att vissa fristående EU-myndigheter i praktiken har reglerande funktioner. Detta gäller främst de myndigheter som har i uppgift att främja den inre marknadens funktionssätt, dvs. den europeiska läkemedelsmyndigheten, varumärkesbyrån och växtsortsmyndigheten.⁴⁵ Dessutom har Luftfartssäkerhetsbyrån som föreslagits under år 2000 reglerande funktioner och mer långtgående mandat än vad som tidigare varit det typiska i fristående EU-myndigheter (se bilaga 3).⁴⁶

Organisation

Varje fristående EU-myndighet inrättas genom en för myndigheten specifik rådsförordning som utgår ifrån artikel 308 (f.d. 235) i Romfördraget.⁴⁷ Huvudmannskapet för de fristående EU-myndigheterna är delat mellan EU:s institutioner. Ministerrådet inrättar och fastställer målen för de fristående EU-myndigheterna, kommissionen ansvarar för att genomföra gemenskapens politik inom de områden där fristående EU-myndigheterna verkar och Europaparlamentet deltar bl.a. i beslut om att godkänna EU-myndigheternas budget.

Samtliga fristående EU-myndigheter leds av en styrelse. I styrelsen ingår alltid representanter för medlemsstaternas förvaltningar och en representant för kommissionen. I vissa myndigheter ingår även medlemmar ifrån Europaparlamentet i styrelsen. Medlemsstaterna är representerade med en röst per medlemsstat. Beslut fattas som regel med två tredjedelars majoritet. Styrelsen beslutar om budgeten, de finansiella villkoren och samordningen mellan medlemsstaternas förvaltningar. Styrelsen utser också de fristående EU-myndighetens verkställande ledning.

Den löpande verksamheten i de fristående EU-myndigheterna leds av en direktör. Relationen mellan direktör och styrelse regleras i den förordning som ligger till grund för den fristående EU-myndigheten. I det stora flertalet fristående EU-myndigheter utförs internrevisionen av kommissionen eller av en revisor utsedd av myndigheten. Myndigheterna är föremål för extern revision av revisionsrätten. De fristående EU-myndigheterna har mellan ett tiotal till drygt tvåhundra anställda.

⁴³ EG-domstolen baserade sitt domslut på fördraget om kål- och stål unionen.

⁴⁴ Everson, M., "Independent Agencies: Hierarchy Beaters?", *European Law Journal* 1999:1, Everson och Majone, sid. 142–150.

⁴⁵ Indikativt för betydelsen av den reglerande funktionen är att byrån för harmonisering inom den inre marknaden har en särskild överklagandenämnd.

⁴⁶ Se Arbetsgruppsrapport 3a, sid. 7. Se också bilaga 3.

⁴⁷ Den europeiska miljöbyråns mandat vilar emellertid på artikel 175 (f.d. 130s) i Romfördraget.

Fristående EU-myndigheter har som regel en eller flera tekniska eller vetenskapliga rådgivande kommittéer, vanligtvis bestående av experter eller representanter för intresseorganisationer. Kommittéerna avger yttranden i vetenskapliga eller andra saktekniska frågor som rör de fristående EU-myndighetens verksamhet.

Fristående EU-myndigheter i framtiden

Som en uppföljning till Kinnocks vitbok presenterade Arbetsgruppen för utläggning i en intern rapport i juli år 2000 riktlinjer för den framtida utläggningen av EU:s förvaltning.⁴⁸ En rad olika verksamheter anges i rapporten som lämpliga för utläggning. Med anledning av detta gavs generaldirektorn i uppgift att göra cost-benefit och genomförandeanalyser av de verksamheter som listats som möjliga för utläggning.

Av de 24 olika verksamheter som är aktuella för utläggning är åtta av den typ som normalt hanteras av fristående EU-myndigheter, dvs. kontroll och övervakning av att gemenskapsregler och bestämmelser efterlevs i medlemsstaterna:

- Kontor för övervakning av kärnkraftssäkerhet
- Livsmedels och veterinärkontor knutna till DG hälsa och konsumentskydd
- Inspektion och övervakning av fiskerirättigheter
- Myndighet för det Europeiska luftrummet
- Myndighet för övervakning av järnvägssäkerhet

- Europeisk myndighet för livsmedelssäkerhet (färdigt förslag)
- Sjöfartssäkerhetsmyndighet (färdigt förslag)
- Luftfartssäkerhetsmyndighet (färdigt förslag)

Kommissionen har hittills lagt tre förslag på nya fristående EU-myndigheter. Förslagen behandlas i rådet och sannolikt kommer dessa tre fristående EU-myndigheter att inrättas inom kort för att enligt kommissionens planer börja sin verksamhet under 2002 (se bilaga 3):

Tabell 3. Nya fristående myndigheter

Myndighetens namn	Datum för förslaget
Luftfartssäkerhetsbyrån	2000-09-27
Livsmedelsmyndigheten	2000-08-11
Sjöfartssäkerhetsbyrån	2000-06-12

⁴⁸ SEC (2000) 2000, *Matching the Commission's activities with its human resources – the means to match its ambition.*

Enligt Statskontorets bedömning är det sannolikt att kommissionen kommer att föreslå utläggning för även de andra ovanstående verksamheterna. Om dessa kommer att föreslås bli fristående myndigheter är oklart. Kommissionen lanserar i vitboken om nya styrelseformer i EU en ny typ av reglerande tillsynsmyndigheter. Dessa kan ses som en vidareutveckling av de nuvarande fristående EU-myndigheterna med den väsentliga skillnaden att kommissionens inflytande är större, och medlemsstaternas inflytande mindre, i de reglerande tillsynsmyndigheternas styrelser. Kommissionen kan komma att föreslå att de verksamheter som ska läggas ut ska i framtiden hanteras av reglerande tillsynsmyndigheter istället för av fristående EU-myndigheter.

5.2 Förslag på reglerande tillsynsmyndigheter⁴⁹

Bakgrund

Kommissionen efterlyser i vitboken om nya styrelseformer i EU en tydligare fokusering och uppdelning av EU-institutionernas roller. Det är enligt kommissionen en förutsättning för att EU ska bli mer öppet och att medborgarna lättare ska kunna utkräva ansvar. Kommissionen vill bl.a. att det tydligare ska framgå vem som är ansvarig för att genomföra gemenskapens politik. Kommissionen vill även i fortsättningen vara ansvarig för att genomföra gemenskapens politik, men vill att det praktiska arbetet ska läggas ut och hanteras bl.a. av reglerande tillsynsmyndigheter.

Kommissionen menar att en utläggning av verkställandet till reglerande tillsynsmyndigheter skulle göra det möjligt för kommissionen att fokusera användningen av sina resurser på dess roll som initiativtagare till ny lagstiftning i EU. Denna process av renodling har enligt kommissionen inletts med förslaget om genomförandekontor (se avsnitt 6.2).

Förslaget om reglerande tillsynsmyndigheter har utarbetats av arbetsgrupp 3a i vitboksprojektet: decentralisering till myndigheter. Denna arbetsgrupp författade en rapport som sedan låg till grund för de delar av vitboken som behandlar frågan om reglerande tillsynsmyndigheter.⁵⁰ Arbetsgruppsrapporten och intervjuer kompletterar vitboken när det gäller de planer som finns

⁴⁹ I den svenska översättningen av vitboken om styrelseformer i EU kallas de reglerande tillsynsmyndigheterna för "tillsynsmyndigheter". Vi har valt att använda benämningen "reglerande" eftersom "reglerande" tycks vara den mest korrekta översättningen av originalspråket (engelska): regulatory agencies. Översättningen till andra språk stödjer vår bedömning (franska: agences de régulation, tyska: Regulierungsagenturen, danska: regulerende organer).

⁵⁰ Arbetsgruppsrapport 3a, *Rapport du groupe de travail, Etablissement d'un cadre pour des agences régulation à vocation décisionnelle. (A framework for decision-making regulatory agencies.)*

inom kommissionen för de reglerande tillsynsmyndigheterna.⁵¹ Dock representerar inte denna information kommissionens officiella ståndpunkt eftersom arbetsgruppernas rapporter inte antogs av kommissionen.

Uppgifter och befogenheter

Kommissionens mål är att de reglerande tillsynsmyndigheterna ska förbättra det sätt på vilket EU-regler tillämpas och genomförs. Kommissionen menar att de reglerande tillsynsmyndigheterna blir en synlig instans för de parter som berörs av den fråga myndigheten hanterar. En ytterligare fördel med reglerande tillsynsmyndigheter är enligt vitboken att de reglerande tillsynsmyndigheterna gagnar den inre marknadens funktionssätt eftersom de sätter standards som gäller för alla aktörer på marknaden.

De reglerande tillsynsmyndigheterna ska enligt vitboken ges befogenheter att i relation till andra EU-organ och medlemsstaterna ta självständiga beslut i ärenden som rör tillämpningen av gemenskapslagstiftningen. Myndigheternas ska genomföra tydligt definierade mål rörande specifika tekniska sakfrågor inom den reglerande tillsynsmyndighetens verksamhetsområde. Myndigheterna skall i stor utsträckning agera självständigt och ha viss rätt att besluta inom områden som anses vara ”sekundära”, d.v.s. handlingar med avsikt att säkerställa utförandet av de juridiska åtgärder som härstammar från fördragen.⁵²

Kommissionen hävdar i vitboken att fördragen lämnar utrymme för delegering till reglerande tillsynsmyndigheter. En sådan delegering får dock bara ske så länge den inte rubbar den maktbalans och rollfördelning som finns mellan EU:s institutioner.⁵³ Kommissionen definierar i vitboken ett antal villkor för att ge de reglerande tillsynsmyndigheterna reglerandemakt:

- Myndigheter kan ges befogenheter att ta individuella beslut inom specifika områden, men kan inte besluta i generella regleringsärenden. Myndigheterna kan ges beslutsmakt i frågor där det finns ett dominerande allmänintresse och de ärenden som ska beslutas kräver särskild teknisk expertis (t.ex. flygsäkerhet).
- Myndigheter kan ej ges ansvar för områden där fördraget direkt tillskriver kommissionen beslutsmakt. (t.ex. tillämpningen av konkurrensrätten).

⁵¹ Intervjuer gjordes bl.a. med Antoine Quero-Mussot, ansvarig för att författa arbetsgrupp IIIa:s rapport där förslaget om reglerande myndighet behandlas.

⁵² Arbetsgruppsrapport 3a, § 31-35.

⁵³ Om maktbalans och rollfördelning, se art. 4 i Fördraget om upprättandet av den europeiska gemenskapen.

- Myndigheter kan ej ges beslutsmakt i frågor där de kan bli tvungna att jämka motstridiga allmänintressen, göra politiska ställningstaganden eller göra komplexa ekonomiska bedömningar.

De reglerande tillsynsmyndigheterna ska inte hantera politiska frågor där medlemsstaterna har olika intressen. De reglerande myndigheterna ska heller inte verka inom områden som direkt påverkar gemenskapens lagar.⁵⁴

Organisation

I vitboken antyds att förordningarna för de reglerande tillsynsmyndigheterna tills vidare kommer att upprättas separat för varje reglerande myndighet som bildas. Arbetsgruppsrapporten och företrädare för den arbetsgrupp som i vitboksarbetet har behandlat frågan gör dock gällande att kommissionen så småningom kan komma att föreslå samma form för att inrätta reglerande tillsynsmyndigheter som för genomförandekontor (se 6.2). Tanken är att man skall skapa en gemensam förordning för samtliga reglerande tillsynsmyndigheter. I rapporten tar man upp de grundprinciper som en sådan ramförordning måste innehålla.⁵⁵

Arbetsgruppen vill även att ramförordningen skall utformas så att även ”existerande myndigheter” kan inkluderas retroaktivt i lagstiftningen för de nya reglerande tillsynsmyndigheterna. Hur detta kommer att göras beror på erfarenheten med de nybildade reglerande myndigheterna. Det framgår emellertid inte av rapporten huruvida man avser de fristående EU-myndigheterna med ”existerande myndigheter”.⁵⁶ Statskontorets intervjuer visar att arbetsgruppen med ”existerande myndigheterna” främst avser de myndigheter som idag har en reglerande funktioner med viss beslutsmakt. Huruvida dessa planer är möjliga att förankra inom kommissionen och rådet får dock betecknas som osäkert.

Styrelsen skall enligt arbetsgruppens förslag ha delad verkställande makt vilket innebär att antalet representanter från kommissionen och från medlemsländerna skall vara lika.⁵⁷ Dessutom bör berörda parter enligt förslaget beredas möjlighet att delta i överläggningar och närvara vid voteringar.⁵⁸ Dessa har ingen rösträtt men arbetsgruppen anser att deras närvaro säkerställer insyn och förstärker medborgarnas förtroende.

Antalet medlemmar i styrelsen bör vara 15 och inte överstiga 20. Därav skall 40 procent representera kommissionen, 40 procent medlemsländerna

⁵⁴ Arbetsgruppsrapport 3a, § 39.

⁵⁵ Arbetsgruppsrapport 3a, § 49-67.

⁵⁶ Arbetsgruppsrapport 3a, § 4 C, D.

⁵⁷ Arbetsgruppsrapport 3a, § 57-58.

⁵⁸ Arbetsgruppsrapport 3a, § 61.

och 20 procent berörda parter.⁵⁹ Genom att minska antalet medlemsstater som ingår i styrelsen menar arbetsgruppen att myndigheternas arbete kan göras mer effektivt och fokuseras på gemenskapens intresse och på så sätt undvika att medlemsstaterna först och främst försvarar egna nationella intressen.⁶⁰ Det nämns ingenting i rapporten om kriterier för att avgöra vilka medlemsstater som skall vara representerade i olika myndigheter.

Kommissionen föreslår att parlamentet inte ska få delta i styrelsen.⁶¹ Representanter från näringslivet föreslås heller inte vara representerade i styrelsen. Däremot vill kommissionen inrätta rådgivande kommittéer som består av experter inom olika sakområden. Experterna ska enligt rapportens förslag nomineras av styrelsen och ha nära samarbete med direktören.⁶²

Rapporten föreslår att styrelsen nominerar den verkställande direktören baserat på förslag från kommissionen. Direktören är ansvarig för myndighetens förvaltning och tar beslut inom ramen för myndighetens mandat. Ett begränsat verkställande råd skall inrättas och fungera som rådgivare åt direktören.

Varje reglerande tillsynsmyndigheterna bör enligt förslaget ges ett definierat och begränsat mandat att jämföras med det svenska regleringsbrevet. Mandatet skall beslutas av rådet och Europaparlamentet på förslag av kommissionen.

Gruppen föreslår att de reglerande tillsynsmyndigheterna, i likhet med de amerikanska myndigheter som lyder under *U.S. administrative procedures act*, ska vara så öppna att det är möjligt för en intresserad part att få framföra sina synpunkter i ett ärende. Man vill vidare att det ska bli möjligt att juridiskt bestrida en reglerande myndighets beslut.

Reglerande tillsynsmyndigheter i framtiden

Enligt vitboken om nya styrelseformer i EU kommer kommissionen i dagsläget att ta ställning till inrättandet av reglerande tillsynsmyndigheter i varje enskilt fall, men under 2002 ska kriterier för att inrätta reglerande tillsynsmyndigheter definieras. Kommissionen kommer också att definiera ett ramverk för de reglerande tillsynsmyndigheterna. Dessutom ska kommissionen precisera vilket tillsynsansvar gemenskapen ska ha över de reglerande tillsynsmyndigheternas verksamhet.

⁵⁹ Arbetsgruppsrapport 3a, § 63.

⁶⁰ Arbetsgruppsrapport 3a, § 56.

⁶¹ Arbetsgruppsrapport 3a, § 64-67.

⁶² Arbetsgruppsrapport 3a, § 70.

Man planerar att skapa ett permanent nätverk för att koordinera myndigheterna. Detta nätverk skall bestå av representanter från DG administration och personal och DG budget och vara drivet av en central struktur i generalsekretariatet. Tanken är att detta nätverk skall upprättas i november 2001.

Kommissionen skall sedan enligt rapporten utföra en studie om möjligheten att bilda nya reglerande myndigheter och att omarbete de "existerande" myndigheterna (november 2001-juli 2002). Denna studie skall utföras av kommissionstjänstemän ansvariga för de aktuella politikområdena och utvärderas av en specialgrupp (juli 2001). En arbetsgrupp som ansvarar för metodologin skall upprättas (oktober 2001) och ledas av en generaldirektör.⁶³ Ett förslag till en gemensam förordning för de reglerande myndigheterna baserat på de grundprincipiella förslag man angett i rapporten skall utarbetas i april 2002.⁶⁴ Kommissionsförslaget skall vara utformat och presenterat i september och beslut om förslaget fattas i oktober 2002.

Enligt våra intervjuer är kollegiet i dagsläget splittrat i tre läger när det gäller de reglerande tillsynsmyndigheterna. En första gruppering representeras av de kommissionärer som ansvarar för ett generaldirektorat inom vilket politikområde det redan finns en fristående myndighet. Dessa önskar se de fristående EU-myndigheterna omvandlas till reglerande tillsynsmyndigheter. En andra gruppering består av de centrala kommissionärerna som har horisontellt ansvar: presidenten, budget, etc. Dessa är konservativt lagda och fruktar att en decentralisering kan splittra kommissionens exekutiva makt. En tredje gruppering består av de i kommissionen som är direkt negativa till reglerande tillsynsmyndigheter på grund av de i fördragen har exklusiv beslutskompetens inom sitt politikområde.

Arbetsgruppen uttryckte tveksamhet inför att söka påverka kommissionen att föreslå fördragsändringar för att underlätta bildandet av de nya reglerande tillsynsmyndigheterna. Risken är enligt arbetsgruppens företrädare att medlemsstaterna då kan framtvinga en typ av reglerande tillsynsmyndigheter som får sitt mandat direkt ifrån medlemsstaterna utan att kommissionen har något inflytande över mandatets utformning. Å andra sidan anser arbetsgruppen att det skulle underlätta bildandet av reglerande tillsynsmyndigheter om det genom fördragsändringar vore möjligt att råda bot på de tveksamheter som råder när det gäller vilket utrymme fördragets ger för delegering av beslutsmyndighet (kapitel 5.1).

Kommissionen har också i likhet med vad som föreslås för de reglerande tillsynsmyndigheterna tagit initiativ för att minska medlemsstaternas representation i de föreslagna fristående EU-myndigheternas styrelser. I förslaget till den nya livsmedelsmyndigheten försökte kommissionen frångå den i

⁶³ M. Mingasson

⁶⁴ Arbetsgruppsrapport 3a, avsnitt 4.

fristående EU-myndigheter rådande principen om styrelsens sammansättning. Enligt kommissionens ursprungliga förslag skulle styrelsen bestå av fyra representanter utsedda av ministerrådet, fyra utsedda av kommissionen, fyra utsedda av parlamentet och fyra representanter från konsumentledet och branschen som utses av kommissionen. Vid ett möte i Bryssel den 28 juni 2001 motsatte sig ministerrådet detta förslag och presenterade ett annat där ministerrådet i enlighet med praxis utser alla 16 medlemmar (efter konsultation med Europaparlamentet).

6 Utläggning till kontor

På grund av resursbrist har kommissionen fram till idag överlåtit uppgifter förknippade med verkställande av program till privata företag, s.k. tekniska kontor. Efter rapporter om oegentligheter vid de tekniska kontoren har kommissionen inlett en process för att minska beroendet av tekniska kontor. I samband med Kinnocks vitbok presenterades ett förslag om en ny typ av genomförandekontor som i framtiden väntas överta de tekniska kontorens uppgifter. Genomförandekontoren föreslås upprättas i enlighet med en gemensam ramförordning som ger kommissionen rätt att själv inrätta och avveckla genomförandekontor.

6.1 Tekniska kontor

Bakgrund

Kommissionen har fram till idag i stor utsträckning använt sig av s.k. tekniska kontor eller BAT/TAOs för utläggning.⁶⁵ De tekniska kontoren är privata företag och inte offentliga instanser. Behovet av att anlita tekniska kontor uppstod eftersom kommissionen självt inte hade de resurser som krävdes för att implementera gemenskapens program eller politik. De tekniska kontorens uppdrag var av administrativ karaktär, exempelvis kunde det handla om att bistå kommissionen i hanteringen av projektansökningar.

Den verksamhet som bedrevs av de tekniska kontoren ökade radikalt under 1990-talet. Den exakta omfattningen av de tekniska kontorens verksamhet är oklar, men det står helt klart att den var betydande. I den s.k. Williamsson-rapporten anges att 14 generaldirektorat kontrakterade sammantaget 51 tekniska kontor under 1996 och att cirka 650 personer var anställda.⁶⁶ De tekniska kontoren hanterade cirka 270 miljoner euro under 1996.⁶⁷

Kommissionen kunde till slut varken överblicka eller kontrollera de tekniska kontorens verksamhet. Detta uppmärksammades av den oberoende expertkommitté som tillsattes i samband med Santer-kommissionens fall att granska kommissionens verksamhet efter påståenden om korrruption och fusk. Expertkommittén pekade på problem med styrning och kontroll, exempelvis hade kommissionen i Leonardo da Vinci-fallet lagt ut både administrativa uppgifter och internrevision på ett och samma kontor.

⁶⁵ BAT – Bureau d'Assistance Technique, TAO – Technical Assistance Office, se Statskontoret 2000:49.

⁶⁶ Utredning inom kommissionen från november månad år 1998, angående den framtida personalpolitiken.

⁶⁷ Se Statskontoret 2000:49.

Dessutom hade kontoren i slutänden kommit att utföra tjänster inom en gråzon mellan myndighetsutövning och tillhandahållande av tjänster.

Tekniska kontor i framtiden

Mot bakgrund av de oegentligheter som avslöjades vid de tekniska kontoren i samband med Santer-kommissionens avgång inledde den nya kommissionen en process för att se över användningen av tekniska kontor. Generellt vill kommissionen lägga ner ett stort antal kontor för tekniskt stöd under år 2001 och 2002.⁶⁸ Tanken är att merparten av den verksamhet som lagts ut på de tekniska kontoren ska läggas ut på genomförandekontor. Kommissionen ämnar dock fortsatt använda sig av utkontraktering då kommissionen själv inte har tillräckliga sakkunskaper och resurser att hantera all sin verksamhet.

Kommissionen har uttryckt sin ambition att stärka övervakningen av utkontrakteringen för att undvika den typ av problem som erfors med BAT/TAO kontoren. Kommissionen tog i juli 1999 fram en intern regelbok för kontrakterande av tekniska kontor ("Guide to Technical Assistance Offices, "BATS's"). I guiden dras riktlinjer upp för vad som kan läggas ut på tekniska kontor och hur kontoren ska övervakas och kontrolleras. De leverantörer av tjänster som utnyttjas ska inte ha möjlighet att agera som offentliga myndigheter och ska inte kunna göra egna bedömningar. I november år 2001 beräknas kommissionen anta en officiell handbok *Guidelines for out-sourcing of technical and administrative assistance to private-law entities in the framework of programme implementation*. Denna innehåller ett standardkontrakt som ska upprättas vid anlitaandet av tekniska kontor.

Kommissionen ska harmonisera sina standardavtal och också upprätta en central databas med uppgifter om avtal och leverantörer. Tjänsteföreskrifterna för tillfällig personal skall ses över och ingå i det övergripande förslag om en översyn av tjänsteföreskrifter som kommissionen avser lägga fram i december 2001.⁶⁹ Dessa åtgärder är ett led i att rationalisera kommissionens kontrakteringspolitik.

⁶⁸ KOM (2000) 788, sid. 10.

⁶⁹ KOM (2001) 253, Förslag till rådets Förordning om ändring av förordning (EEG, Euroatom, EKSG) nr 259/68 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper.

6.2 Förslag till genomförandekontor

Bakgrund

De oegentligheter som förekom i samband med de tekniska kontorens verksamhet ledde till att kommissionen i december 1999 inledde en process för att avveckla användningen av tekniska kontor och istället lägga ut den verksamhet som varit administrationen av gemenskapens program på s.k. genomförandekontor.

En särskild grupp inrättades för att utarbeta en politik för utläggning, den s.k. planerings- och koordineringsgruppen för utläggning av verksamhet.⁷⁰ Arbetet utmynnade i ett meddelande till rådet i december 2000.⁷¹ Meddelandet inkluderar ett förslag till rådsförordning för genomförandekontor. Genomförandekontoren ska effektivisera och fokusera kommissionens användning av resurser genom att skilja på policyutformning (som ska utföras av kommissionens generaldirektorat) och operativ verksamhet (som ska utföras av genomförandekontoren).

Kommissionens förslag till rådsförordning har till syfte att fastställa villkoren och de institutionella arrangemangen för att upprätta genomförandekontor. Förslaget reglerar förhållandet till kommissionen, formerna för delegering och finansiering, styrelsens sammansättning och befogenheter, direktör, personalstruktur, uppgifter som kan delegeras och principer för den ekonomiska förvaltningen.

Kommissionen påpekar i sina bakgrundsdocument till förslagen gällande inrättandet av genomförandekontor att det finns liknande, befintliga institutioner. Bland annat menar kommissionen att de två fristående EU-myndigheterna Kosovomyndigheten och Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen har stora likheter med de nya genomförandekontor som nu föreslås. Den största skillnaden är att dessa två myndigheter har verkat under en styrelse bestående av representanter från medlemsstaterna. I genomförandekontoren föreslås styrelsen bestå av representanter ifrån kommissionen. Styrelsens sammansättning i Kosovomyndigheten och Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen medförde enligt kommissionen att politiska avvägningar kom att spela en betydande roll i myndigheternas arbete.⁷² Kommissionen menar att det dessutom varit ett problem att medlemsstaterna involverats i myndigheternas verksamhet på två nivåer. De har representerats både i styrelsen och i den verkställighetskommitté som har att fatta beslut inom myndighetens verk-

⁷⁰ Se *Riktlinjerna för kommissionen politik för att lägga ut uppdrag. Meddelande från Michael Schreyer och Neil Kinnock, SEK (1999) 2051/7, 14.12.1999. Se Statskontorets rapport 2000:49.*

⁷¹ KOM (2000) 788.

⁷² *Externalisation of the management of Community programmes. 12 May 2000.*

samhetsområde. Vissa länder representeras av ett departement med övergripande ansvar i styrelsen men av ett annat departement med sakansvar i verkställighetskommittén. Enligt kommissionen har detta inneburit förseningar då departementen i vissa fall har röstat på olika sätt.

Kommissionens slutsats är att man inte haft tillräcklig kontroll över verksamheten i Kosovomyndigheten och European Training Foundation och att det därför är viktigt att de nya genomförandekontoren knyts närmare kommissionen än vad som är fallet med Kosovomyndigheten och European Training Foundation. Det förslag kommissionen presenterat ger kommissionen stark kontroll över genomförandekontoren.

Uppgifter och befogenheter

Genomförandekontoren ska enligt förslaget anförtros de administrativa uppgifter som verkställandet av olika gemenskapsprogram kräver.⁷³ Genomförandekontoren ska vara specialiserade och så skilda ifrån kommissionen att de kan verka självständigt och flexibelt. Tanken är att varje kontor ska ha ett särskilt uppdrag och att varje genomförandekontor ska bli expert inom sitt område.

De gemenskapsprogram som kommissionen anser att genomförandekontoren är speciellt lämpade att förvalta är:⁷⁴

- Projekt som under hela sin löptid kräver stor teknisk och finansiell sakkunskap.
- Projekt som gör tydlig åtskillnad mellan planerings- och genomförandestapperna.
- 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.

Som exempel anger kommissionen att genomförandekontor kan användas för att samla in, analysera och sprida information.⁷⁵ Likaledes menar kom-

⁷³ Med gemenskapsprogram avser kommissionen ”alla med utgifter förknippade insatser, samlade insatser eller andra initiativ som kommissionen, enligt den rättsliga grunden eller det berörda budgetbemyndigandet, skall genomföra för en eller flera mottagarkategorier”, se KOM (2000) 788.

⁷⁴ KOM (2000) 788, sid 15.

⁷⁵ KOM (2000) 788, sid. 5.

missionen att utbildningsprogram, insamlande och bearbetning av statistik för genomförandet av gemenskapsprogram skall kunna anförtros ett genomförandekontor. Externt bistånd kan också bli en uppgift för ett genomförandekontor.

Utläggningen av uppgifter på genomförandekontoren får enligt kommissionen inte påverka den rådande maktbalansen mellan EU:s institutioner. Genomförandekontor ska inte heller kunna fatta beslut i frågor där olika politiska intressen ställs emot varandra.

Organisation

Enligt kommissionens förslag ska kommissionen utifrån den föreslagna ramförordningen kunna upprätta ett genomförandekontor när ett behov av ett sådant uppstår. Inrättandet av ett genomförandekontor bör utgå ifrån artikel 5 i rådets beslut 1999/468/EG där procedurerna för kommissionens användande av den genomförandekompetens den fått sig tilldelad av rådet definieras.⁷⁶

Genomförandekontoren föreslås ledas av en styrelse och direktör. Styrelsen ska bestå av fem ledamöter utsedda av kommissionen, inklusive ordföranden. Styrelsen beslutar med enkel majoritet. Ordföranden har enligt förslaget utslagsröst. Styrelsen skall anta arbetsordning, interna finansiella regleringar, arbetsprogram samt administrativ budget. Direktören lägger förslag till arbetsprogram som efter godkännande av kommissionen antas av styrelsen.

Direktören ska enligt förslaget utses av kommissionen och ansvarar för genomförandekontorens löpande verksamhet. Direktören biträder styrelsen framförallt när det gäller utarbetandet av arbetsprogrammet.

Genomförandekontoren ska enligt förslaget vara föremål för samma revision som kommissionens generaldirektorat.

Genomförandekontor i framtiden

Förslaget till rådsförordning ligger för närvarande hos rådet för beredning. Verkställande av gemenskapens program lyder under artikel 2 och 3 i fördraget. Fördraget innehåller emellertid inga artiklar som stöd för ett bildande av genomförandekontor. Förslaget behandlas således utifrån artikel 308 i fördraget om den Europeiska Unionen vilken fordrar ett enhälligt beslut i rådet. Förslaget på genomförandekontor behandlas i rådet av budgetkommit-

⁷⁶ KOM (2000) 788, § 9, sid. 25.

tén. En första beredning gjordes i mars 2001 under det svenska ordförandeskapet. En majoritet av medlemsstaterna är positiva till förslaget, men betonar att kommissionen fortsatt måste ha det slutliga ansvaret för användningen av gemenskapens medel. Ett flertal medlemsstater uppmanade också vid beredningen kommissionen att tydligare definiera vilka uppgifter genomförandekontoren ska handlägga.

Beslut under artikel 308 innebär att Europaparlamentet skall konsulteras innan rådet fattar beslut om förordningen.

Rådet konsulterade Parlamentet i slutet av januari 2001. Parlamentet tillsatte då en kommitté som framlade en rapport till parlamentet i mitten av juni 2001.⁷⁷ Denna rapport antogs av parlamentet i början av juli.⁷⁸ Parlamentet stödjer i princip kommissionens förslag men påpekar att genomförandekontorens mandat skall begränsas till att hantera kommissionens program och att de inte ska kunna administrera kommissionens offentliga åtaganden utom i undantagsfall.

Kommissionen anser att införandet av genomförandekontor kan komma att bli en långvarig process eftersom det krävs enhällighet i rådet.⁷⁹ Man räknar därför med att det första genomförandekontoret inte kan inrättas förrän tidigast under hösten 2002. Enligt Statskontorets uppgifter uppskattar kommissionen det framtida antalet genomförandekontor till 3–4 stycken. Varje genomförandekontor ska enligt kommissionens planer specialisera sig på en viss typ av uppgift och utföra denna för flera program inom olika politikområden.

En första prototyp till genomförandekontor finns redan – EuropeAid. EuropeAid påbörjade sin verksamhet 1 januari 2001 och är ansvarigt för att förverkliga de mål som fastställs av generaldirektoratet för yttre förbindelser och generaldirektoratet för bistånd och som antagits av kommissionen. Kommissionen behåller direkt kontroll över policyformulering och strategiutformning medan rent administrativa och operationella uppgifter läggs ut. EuropeAid är ansvarigt för identifiering och beredning av projekt och program, förberedelse av finansieringsbeslut, genomförande och övervakning samt utvärdering av projekt och program. Se även bilaga 5.

⁷⁷ *Report on the proposal for a Council regulation laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes*, A5-0216/2001 Final.

⁷⁸ RF-0392/2201.

⁷⁹ KOM 788, sid. 10.

7 Utläggning till nationella myndigheter

Kommissionen lägger i vissa fall ut förvaltningsuppgifter på medlemsstaterna. En form för denna typ av förvaltning är den s.k. delade förvaltningen där kommissionen och medlemsstaterna delar på de uppgifter som är förknippade med verkställandet av vissa av EU:s program. De nationella myndigheter som verkställer gemenskapens politik bildar i allt större utsträckning nätverk. I samband med Kinnocks vitbok presenterar kommissionen förslag på en ny sorts förvaltning genom nätverk av nationella myndigheter som kan ses som en syntes av de lärdomar som dragits av delad förvaltning och de nationella myndigheternas nätverk.

7.1 Delad förvaltning

Bakgrund

En grundläggande aspekt av EU:s funktionssätt är att det slutliga ansvaret för att beslutade åtgärder leder till konkret handling vanligen vilar på nationella myndigheter och domstolar. Det främsta skälet till detta är att kommissionen inte har resurser eller mandat att genomföra omfattande politik och program.

Den delade förvaltningen innebär att kommissionen och medlemsstaterna delar på de uppgifter som är förknippade med verkställandet av vissa av EU:s program. Samarbetet gör det möjligt för kommissionen att genomföra program som den själv saknar resurser att administrera. Organisationen för delad förvaltning är komplex och olika i olika medlemsländer eftersom medlemsländerna bestämmer förvaltningens organisation.

Uppgifter och befogenheter

Den delade förvaltning används främst för verkställandet av jordbrukspolitiken, strukturfonderna och program inom utbildnings- och kulturområdet t.ex. av Socrates, Leonardo, Erasmus och ungdomsprogrammen. Exempel på delad förvaltning står också att finna i administrationen av bistånd till tredje länder. För närvarande tillämpas delad förvaltning för att administrera bistånd till ansökarländerna. Administrationen av PHARE programmet har decentraliserats och förvaltningen delas således mellan kommissionen och ansökarländerna.

I vissa av hittills gällande program t.ex. utbildningsprogrammen behåller kommissionen möjligheten att bedöma vilka projekt som ska få EU-bidrag.

Detta gäller t.ex. inom Sokrates där projekturet för alla medlemsländer utförs av ett tekniskt kontor och sedan underställs kommissionstjänstemän för beslut. Projekt inom strukturfondsprogrammen bedöms däremot av medlemslandets myndigheter. I båda fallen preciseras kriterier för urval i direktiven respektive i de samlade programdokument eller nationella planer som finns inom strukturfondsprogrammen.

Organisation

Delad förvaltning på jordbruksområdet innebär att all handläggning av ansökningar, beslut om utbetalning och kontroll både fysisk och av handlingar utförs i medlemslandet. Kommissionen kontrollerar att regler följts och att rätt medel utbetalats samt utvärderar och korrigerar förvaltningen.

Näst jordbrukspolitiken är strukturfonderna EU:s största utgiftsområde. Omkring en tredjedel av EU:s budget används för struktur- och regionalpolitiken. För strukturfonderna gäller samma sak som på jordbruksområdet, men där godkänner först kommissionen en nationell plan eller SPD och medlemsländerna godkänner de enskilda projekten.

Inom utbildningsprogram som Leonardo och Sokrates tillhandahåller medlemslandet ansökningshandlingar och ger råd samt sprider information. Kommissionens tekniska kontor sköter handläggning av inkommande ansökningar från alla medlemsländer och kommissionen fastställer urvalet och betalar ut medel.

Det finns således olika grader av delad förvaltning. I vissa fall sker den till största delen i medlemslandet under överinseende av kommissionen genom revision och utvärdering. I andra fall är merparten av förvaltningen förlagd till kommissionen eller dess tekniska kontor och endast marknadsföring och rådgivning förlagd till medlemsländerna.

Delad förvaltning i framtiden

Hittills har utvecklingen inom den delade förvaltningen för jordbruksstöd och strukturstöd medfört att kommissionen överfört mer administration till medlemsländerna, men samtidigt skärpt kriterierna för kontroll, uppföljning, rapportering och utvärdering. Verkställandet i medlemsstaterna måste koordineras för att åstadkomma ett kritiskt mått av enhetlig tillämpning av gemenskapens program och politik i alla medlemsländer. Kommissionen anser att den delade förvaltningen har fungerat väl, men att den ställer stora

krav på kommissionen som övervakare av de nationella myndigheternas verksamhet.⁸⁰

En av arbetsgrupperna i arbetet med nya styrelseformer i EU hade att diskutera hur nationella, regionala och lokala aktörer ska involveras i EU:s policy processer.⁸¹ Gruppen menar att den delade förvaltningen inom strukturfonderna är en form för verkställande som bör utvecklas i framtiden. Gruppen föreslår att verkställande i framtiden i större utsträckning skall baseras på kontrakt mellan kommissionen och medlemsstater eller nationella myndigheter. Arbetsgruppen menar att sådana kontrakt ska föregås av ramdirektiv som bestämmer mål och innehåll i EU politiken. Kontrakten ska sedan möjliggöra flexibilitet och effektivitet i det verkställande organets val av medel att nå de i ramdirektivet uppsatta målen.

7.2 Förvaltning genom nätverk av nationella myndigheter

Bakgrund

Nationella myndigheter i EU:s medlemsstater samarbetar idag i stor utsträckning i nätverk och organ utanför de formella EU-institutionerna.

Syftet med samarbetet är i huvudsak att skapa ett kontaktnät för tjänstemän på motsvarande myndigheter i olika länder. Annan verksamhet som finns inom nätverken är projekt av typen ”best practice” eller ”benchmarking” i syfte att få till stånd en mer sammanhållen och effektiv tillämpning av EU:s regelverk.⁸²

Hur långtgående samarbetet är skiljer sig mellan olika områden. Ett exempel på mycket omfattande samarbete sker inom miljöområdet i nätverket IMPEL som funnits sedan början av 1990-talet. Liknande nätverk finns även på andra områden. Exempel är CLEEN på kemikalieområdet, FLEP på livsmedelsområdet och Prosafe för konsumentprodukters säkerhet.

Kommissionen har på senare år framgångsrikt arbetat för att nätverken ska bli mer formaliserade. Två exempel är Eurojust och Europeiska polisakademien. Eurojust är ett nätverk av åklagare EU avser upprätta för att främja samarbete i kampen mot gränsöverskridande brottslighet. Den europeiska polisakademien ska utveckla ett europeiskt tillvägagångssätt för brottsbe-

⁸⁰ Externalisation of the management of Community programmes, sid. 16.

⁸¹ Arbetsgruppsrapport 3b, *Decentralisation – Better involvement of National, Regional and Local Actors*.

⁸² Se Statskontoret 2000:14, *En syn på tillsyn – hur svenska tillsynsmyndigheter påverkas av EU*.

kämpning, brottsförebyggande verksamhet och upprätthållande av den allmänna ordningen och säkerheten. (se bil. 4).

Kommissionen har i samband med Kinnock-reformen byggt vidare på nätverk som organisationsform och föreslår ett nytt förvaltningsinstrument bestående av nätverk av nationella myndigheter. Planerings- och koordineringsgruppen för utläggning av EU:s förvaltning lägger i sin rapport fram delad förvaltning som ett instrument som bör övervägas i ökad utsträckning i framtiden.⁸³ Gruppen menar i rapporten att de förvaltningar som idag delar förvaltningen med kommissionen ska bindas samman i nätverk med gemensamma riktlinjer vad gäller uppgifter och finansiellt ansvar gentemot kommissionen. Gruppen anser att kommissionen måste få en central plats i dessa nätverk för att undvika en nationalisering av gemenskapsprogram.

I kommissionens meddelande till rådet (KOM 788) preciseras förslaget om utläggning till myndigheter i nätverk. I meddelandet ingår det mest konkreta förslaget på hur kommissionen vill att förvaltning genom nätverk av nationella organ ska organiseras.

Decentralisering och nätverk har varit två nyckelbegrepp i arbetet med nya styrelseformer i EU. En av arbetsgrupperna (4b) i arbetet med vitboken om nya styrelseformer i EU behandlade frågan om hur nätverk kan användas för att förbättra styrelseformerna i EU.⁸⁴ Arbetsgruppen föreslår olika sätt att mer effektivt ta till vara de fördelar som nätverken erbjuder. Gruppen vill att kommissionen mer aktivt ska styra och koordinera nätverken och att nätverken ska bli öppnare för insyn och deltagande.

De konkreta åtgärder som kommissionen för fram i vitboken om nya styrelseformer är för det första att utveckla mer systematiska metoder för att arbeta med nätverk på ett tidigt stadium så att de kan bidra till beslutens utformning och verkställande. För det andra ska kommissionen undersöka hur ramarna för gränsöverskridande samarbete mellan regionala eller lokala aktörer kan stödjas bättre på EU nivå. Åtgärderna ska presenteras i ett konkret förslag före 2003.

Vitboken om nya styrelseformer i EU bidrar dock inte till att konkretisera förslaget till förvaltning genom nätverk av nationella myndigheter såsom det beskrivs i KOM 788 vilket därför är utgångspunkten för beskrivningen nedan.

⁸³ *Externalisation of the management of Community programmes*, sid. 5, 13 och 16.

⁸⁴ Arbetsgruppsrapport 4b, *Report of working group, Networking people for a good governance in Europe*.

Uppgifter och befogenheter

Nätverksförvaltning skall användas när kommissionen inte kan förvalta mycket omfattande program med hjälp av egen personal eller en genomförandekontor eller när en centraliserad förvaltning inte är önskvärd, men möjligheten att ingripa är det.

Kommissionen menar att en fördel med nätverksförvaltningen är att den förmår ta hänsyn till lokala särdrag. Detta gäller främst områden där gemenskapens insatser har stor regional effekt, t.ex. direktförvaltade regionala åtgärder, miljö, transport, energi eller områden där den nationella sakkunskapen är viktig, t.ex. när det gäller statistik.

Som en uppföljning till Kinnocks vitbok meddelades i en intern rapport i juli 2000 riktlinjer för den framtida utläggningen av EU:s förvaltning.⁸⁵ En rad olika verksamheter anges i rapporten som lämpliga för utläggning. Med anledning av detta gavs generaldirektoraten i uppgift att göra cost-benefit och genomförandeanalyser av de verksamheter som listats som möjliga för utläggning. Av de 24 olika verksamheter som anges som aktuella för utläggning är sex lämpliga för utläggning på genomförandekontor eller med delad/nätverksförvaltning.⁸⁶

- Kontor för utbyte av information rörande tekniskt stöd knutet till GD för utvidgning.
- Främjande av mänskliga rättigheter.
- Biståndsprogram.
- Program för konsumentskydd och folkhälsa under generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd.
- Press- och informationsservice under generaldirektoratet för utbildning och kultur.
- Publikationer och information under generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik.

Organisation

Planerna på nätverksmyndigheter har stora likheter med den delade förvaltningen, men skiljer sig såtillvida att kommissionen vill delegera uppgifter direkt på det nationella organet och inte till medlemsstaten. Dessutom vill kommissionen i nätverksmodellen ha insyn i det nationella organets verksamhet i enlighet med de finansiella förvaltningsstandarder och kontrollstandarder som är förenliga med de som tillämpas inom kommissionens

⁸⁵ SEC (2000) 2000.

⁸⁶ SEK (2000) 2000, sid. 16.

tjänstenheter. Kommissionen tänker sig övervaka, utvärdera och kontrollera verkställandet av de uppgifter som delegeras till det nationella organet. Medlemsstaterna anförtros alltså inte ansvaret för budgetgenomförandet på det sätt som sker i den delade förvaltningen. Detta innebär att kommissionen vill öka sitt inflytande över hur politiken genomförs av medlemsstaternas förvaltningar.

I nätverken kan ingå för ändamålet bildade nationella organ som skapas för ett särskilt programs verkställande. Nätverken kan också utgöras av redan befintliga enheter som kan få ställning som nationella organ. Även regionala och gränsöverskridande enheter kan få status som nationella organ.

Kommissionen skall besluta om bestämmelser om vilket ansvar kommissionen och medlemsstaterna skall ha för de nationella organen när det gäller programmets verkställande. Dessa bestämmelser ska innehålla:

- villkoren för upprättandet av ett nationellt organ
- de nationella organens kontroll- och övervakningsansvar
- medlemsstatens och kommissionens ansvar för hur urvalet av projekt går till
- medlemsstatens och kommissionens ansvar för kontroll och revision av de nationella organen och projekten
- de nationella organens ekonomiska ansvar, särskilt när det gäller de överenskommelser de träffar med slutmottagarna

Ett driftsavtal skall också upprättas mellan kommissionen och de enskilda nationella organen. Detta avtal skall var ettårigt (eller flerårigt beroende på programmets varaktighet). Avtalet skall innehålla ett årligt arbetsprogram som grund för beräkningen av EU:s bidrag till det nationella organet.

Ett avtal ska också upprättas mellan kommissionen och det nationella organet som ger det nationella organet rätten att förfoga och förvalta de gemenskapsfonder som är förknippade med det program det nationella organet har att genomföra.

Kommissionen har avslutningsvis aviserat planer på att ge vissa organ i nätverken en upphöjd status. Nationella organ som ”uppnått erkänd kompetens” skall kunna anförtros uppgifter av kommissionen inom ett område där Europeiska unionen driver program. På kontrakts- eller uppdragsbasis skall då kommissionen kunna anförtro dessa nationella organ förvaltningsuppgifter gentemot samtliga mottagare inom ett enskilt program. Kommissionen nämner särskilt vissa forskningsprograms verkställande. Detta innebär alltså att ett medlemslands nationella organ kan ges möjlighet att driva ett program i samtliga medlemsländer.

Förvaltning genom nätverk av myndigheter i framtiden

I september 2000 antog kommissionen ett förslag till rådsförordning avsedd att ersätta förordning 17/62 och därigenom reformera tillämpningen av konkurrensreglerna.⁸⁷ Kommissionen vill i framtiden upphäva sitt monopol för att de nationella myndigheterna i ett nätverkssamarbete kring kommissionen ska tillämpa konkurrensreglerna.

Förslaget om förvaltning genom nätverk av nationella myndigheter fick sin mest konkreta form i kommissionens meddelande till rådet, KOM 788. Nätverk diskuteras i vitboken om nya styrelseformer för EU, men inte som ett konkret förvaltningsinstrument.⁸⁸ Statskontorets uppgifter tyder på att ett mer preciserat förslag kommer i slutet av år 2001 eller början av 2002.

⁸⁷ KOM (2000) 582, *Förslag till rådets förordning om genomförandet av konkurrensregler i artiklarna 81 och 82 i fördraget och om ändring av förordningarna (EEG) nr 1017/68, (EEG) nr 2988/74, (EEG) nr 4056/86 och (EEG) nr 3975/87 ("Förordning om tillämpning av artiklarna 81 och 82 i fördraget")*

⁸⁸ Se KOM 2000 (788).

Medlemmar i Governance gruppen

Jérôme Vignon: governance gruppens ledare.

José Candela: expert på genomförandet av EG-rätt.

Renaud Denuit: rådgivare i generalsekretariatet.

Agnès Hubert: jämställdhet och kommunikation.

Notis Lebessis: ledare för governance enheten på Forward Studies Unit.

Hartmut Offele: chef för enheten för institutionella frågor i generalsekretariatet.

Wolfgang Pape: externa relationer i Forward Studies Unit.

Stefaan De Rynck: nätverk, lokalt- och regionalt självstyre, ekonomisk utveckling.

Michel Soubies: kommunikation, informationssamhället och styrning genom regleringar.

Michael Anthony: trainee hos governance gruppen.

Amanda Sloat: multi-level governance.

Andrea Kaempf: trainee hos governance gruppen.

Eva Schultz: trainee hos governance gruppen.

Manjana Milkoreit: trainee hos governance gruppen.

Arbetsgrupperna i vitboksarbetet

Arbetsgrupp I.a: Skapandet av ett europeiskt offentligt rum

Ordförande: Niels Jorgen Thogersen (Dialogue on Europe).

Medlemmar i gruppen: Pierre-Yves Andrau (Trade), Michael Anthony (Governance Team) Carina Aro (Enterprise), Graham Avery (Enlargement), Benedicte Caremier (Education and Culture), Agnes Hubert (Governance Team), Martin Denis (legal service), Gerard Legris (Secretariat General), Annabelle Maupas (Secretariat General), Ana Juste Melich (Education and Culture), Josee Nollen-Dijcks (Eurostat), Robert Rowe (Translation Service), Yvo Volman (Information Society), Linda Corugedo Steneberg (Press and Communication).

Gruppens rapport skrevs av: Benedicte Caremier, John Wyles.

Medlem av governance gruppen som ansvarade för arbetsgruppen: Agnes Hubert.

Arbetsgrupp I.b: Dialog mellan vetenskap och samhälle

Ordförande: Rainer Gerold (Science and Society).

Medlemmar i gruppen: L. Mitek-Pedersen (Secretariat General), M. Shotter et F. Franca (Legal Service), R. Hurst (Research and Development), S. Funtowitz, R. Miede (Joint Research Center), G. Seiwald, B. Burtin (Agriculture), D. Hughes (Education and Culture), P. Wagstaffe (Health and Consumer Protection), Mme C. Cotter (Enterprise), M. G. Busini (Environment), Mme C. Fallon (Employment) och N. Lebessis från Governance team.

Gruppens rapport skrevs av: A. Liberatore (Research and Development).

Medlem av governance gruppen som ansvarade för arbetsgruppen: Notis Lebessis.

Arbetsgrupp II.a: Formaliserandet av det civila samhällets rätt att delta i konsultationer

Ordförande: Luisella Pavan-Woolfe (Employment).

Medlemmar i gruppen: Olivier Brunet (Éducation and Culture), Patrick (Consumers), Gilles Desesquelles (Development), Maria Teresa Fabregas Fernandez (Entreprise), Emmanuelle Guiheneuf (Employment), Auke Haagsma (Internal) Hans Peter Hartvig (Legal Service), Roderick Hurst (Development), Martin Kroeger (General Secretariat), Jackie Morin (Employment), Michael Niebel (information), Leonor Nieto Leon (Environment), Clodagh O'Brien (Development), Amanda Sloat (Governance team), Jacqueline Soulieroliveria (Regional Policy), Jobst von Kirchmann (internal), Francis Whyte (Home and Justice Affairs).

Gruppens rapport skrevs av: Mary Preston and Martin Kroeger.

Medlem av governance gruppen som ansvarade för arbetsgruppen: Agnes Hubert.

Arbetsgrupp II.b: Förbättrandet av utvärderingar

Ordförande: Helmut Scmitt von Sydow (Enterprise).

Medlemmar i gruppen: Martin Maes (Secretariat General), Ulrich Woelker (Legal Service), Carole Garnier (Economic and Financial Affairs), K. Lindblad (Enterprise), Jean-Louis Chomel (Agriculture), Peter Faross (Transport and Energy), Auke Haagsma (Internal Market), Sanz Caballero Francisco (Internal Market), Anastassios Bougas (Regional Policy), Carsten Rasmussen (Education and Culture), Hilka Summa (Budget), Philippe Martin (Research and Development), Hilde Hardeman (Enlargement).

Gruppens rapport skrevs av: Hilka Summa.

Medlem av governance gruppen som ansvarade för arbetsgruppen: Hartmut Offele.

Arbetsgrupp II.c: Bättre regleringar

Ordförande: Susan Binns (Internal Market) and Agne Pantelouri.

Medlemmar i gruppen: Marco Abate (Transport and Energy), Joelle Adda (Legal Service), Sven Olof Berglund (Agriculture), Giuseppe Busini (Environment), Colette Cotter, (Enterprise), Anthony Dempsey (Internal Market), Michaela di Bucci (Personnel and Administration), Maria-Teresa Fabregas-Fernandez, Timothy Fenoulhet (Information Society), Sara Reino Gomez (Legal Service until March), Auke Haagsma (Internal Market), Pascal Lefevre (Environment), David Mair (Health and Consumer Protection), Michel Soubies (Governance Team), Irene Mingasson (Education and Culutre), Stefan Olsson (Employment), Andrea Pierucci (Secretariat General), Paolo Stancanelli (Legal Service)

Gruppens rapport skrevs av: Gwenole Cozigou (Enterprise).

Medlem av governance gruppen som ansvarade för arbetsgruppen: Michel Soubies.

Arbetsgrupp III.a: Decentralisering av EU:s förvaltning

Ordförande: M. Fernand Sauer (Health and Consumer Protection).

Medlemmar i gruppen: Paolo Stancanelli, (Legal Service), Niels Ahrendt (Secretariat General), Rienhard Priebe (Agriculture), Hans Stielstra (Environment), Lauraine Laudati (Eurostat), Andreas Menidiatis (Enterprise), Pierre Nicolas (Transport and Energy), Alessandro Giordani (Budget), Peter Wagstaffe and Marianne Lauridsen (Health and Consumer Protection), Antoine Quero-Mussot (TFRA), Auke Haagsma (Internal Market), Pascal Lejeune (Education and Culture), Graham Stroud (Research and Development), Notis Lebessis (Governance team).

Gruppens rapport skrevs av: Antoine Quero Mussot.

Medlem av governance gruppen som ansvarade för arbetsgruppen: Notis Lebessis.

Arbetsgrupp III.b: Kriterier och former för decentralisering till nationella och regionala nivåer

Ordförande: Jean-François Verstryngne.

Medlemmar av gruppen: Jose Candela Castillo (Secretariat General), Dorothe Dalheimer (Competition), Philippe Galiay (Research), Alessandro Giordani (Budget), Auke Haagsma (Internal Market), Patricia Lamotte (Enterprise), Reinhard Priebe (Agriculture), Lucia Recalde Langarica (Employment and Social Affairs), Paolo Stancanelli (Legal Service). Eddy Hartog (DG Regional Policy), Emmanuel Pappaioannou (Fisheries), Michael Niebel (DG Information Society), Maurizio Mancini (Administration).

Gruppens rapport skrevs av: Tomas Grönberg.

Medlem av governance gruppen som ansvarade för arbetsgruppen: Stefaan De Rynck.

Arbetsgrupp IV.a: Procedurer för koordinering av nationell politik

Ordförande: David Coyne (Education and Culture).

Medlemmar i gruppen: Bernard Grand, Fabiana Pierini, Marianne Segers (Taxation and Customs Union), Bernard Mongin (Legal Service), Manuela Geleng (Employment), Mary McCarthy (Economic and Financial Affairs), Christine Simon (Research and Development), Claudia Gintersdorfer (Enterprise), Lucien Pauchet and Luc Schaerlaekens (European Anti-Fraud Office), Ettore Marchetti (Education and Culture), Jean-Louis de Brouwer (Justice and Home Affairs).

Gruppens rapport skrevs av: Bernard Grand.

Medlem av governance gruppen som ansvarade för arbetsgruppen: Renaud Denuit.

Arbetsgrupp IV.b: Europeiska nätverk i EU:s besluts processer

Ordförande: Frans-Reinier de Bruine.

Medlemmar i gruppen: Alessandro Barbagli (Information Society), Giorgio Clarotti (Research), Manuela Finetti (Enterprise), Auke Haagsma (Internal Market), Pirjo-Liisa Koskimaki (Transport and Energy), Charles Peare (Office statistique), Martin Kroeger (Secretariat General), Andrea Mancini (Enterprise), Maurizio Mancini (Administration), Robin Mieke (Joint Research Center), Olivier Pascal (Information Society)

Gruppens rapport skrevs av: G. Clarotti (Research)

Medlem av governance gruppen som ansvarade för arbetsgruppen: Michel Soubies.

Arbetsgrupp IV.c: Mekanismer för samarbete mellan olika nivåer av lokala och regionala regeringar i EU

Ordförande: Jean-Charles Leygues (Regional Policy).

Medlemmar i gruppen: Santiago Loranca Garcia (Employment), Tomas Garcia Azcarate (Agriculture), Jacky Marteau (Regional Policy), Josep Molsosa I Pujal (Education and Culture), Jon Parker (Environment), Sergio Piccolo (Enterprise), Herman Speyart (Legal Service), Giuseppe Zilioli (Information Society).

Gruppens rapport skrevs av: Jacky Marteau (DG Regio).

Medlem av governance gruppen som ansvarade för arbetsgruppen: Stefaan De Rynck.

Arbetsgrupp V: Europeiska erfarenheters bidrag till globala styrelseformer

Ordförande: Robert Madelin (Trade).

Medlemmar i gruppen: Bernard Grand, Marianne Segers (Taxation and Customs Union), Alain van Solinge (Legal Service), Markus Bleinroth (Secretariat General), Hugo-Maria Schally (Development), Sean Greenaway (Echo), L. Bellemin and P. Valette (Research), Jean-Paul Malingreau (Joint Research Center), Antoine Cahen, M. Grand and Mlle Segers (Taxation and Customs Union), L. Martinelli (Consumer Protection), Philippe Renaudiere and Auke Haagsma (Internal Market), Michel Coomans (Enterprise).

Medlem av governance gruppen som ansvarade för arbetsgruppen: Wolfgang Pape.

Arbetsgrupp VI: Debatt om EU:s politik och mål i framtiden

Ordförande: Graham Avery (Enlargement).

Members of the group: Jean-Pierre Bache (Budget); Gesa Boeckermann (Employment); Antoine Cahen (Joint Research Centre); Polydoros Demetriades (Education and culture); Frederique Lorenzi (Regional Policy); Elena Saraceno (General Secretariat); Veronika Veits (Agriculture); Pierre Vigier (Enterprise); Wolfgang Pape (Gouvernance Team); Jérôme Vignon (Gouvernance Team); Marcus Bleinroth; Gill Bertrand (Forward Studies Unit); Paolo Stancanelli (Legal Service); Susanna May (Agriculture); Andries Brandsma (Economic and Financial Affairs); Fabiana Pierini; Bernard Grand; Marianne Segers (Taxation and Customs); Andreas Moggi (External Relations); Marco Abate (Transport and Energy); George Lemonidis (Enterprise).

Medlem av governance gruppen som ansvarar för arbetsgruppen: Jérôme Vignon.

Kartläggning av myndigheter på väg att bildas

Luftfartssäkerhetsbyrån

Förslaget om en luftfartssäkerhetsmyndighet grundar sig på ett förslag från kommissionen, KOM (2000) 0595. Syftet med myndigheten är att uppnå en hög och enhetlig säkerhetsnivå och ett omfattande och enhetligt miljöskydd i gemenskapen. Myndigheten ska också syfta till att främja fri och rättvis konkurrens, effektivisera certifieringsförfarandena och att uppnå en internationell tillämpning av de europeiska luftfartsnormerna.

Byrån ska vara en del av gemenskapssystemet. Den har mandat att bygga upp en expertis samt genomföra förberedande arbeten inom de områden som omfattas av förordningen. Detta innebär mer precist att myndigheten ska:

- Utarbeta väsentliga krav och genomförandebestämmelser.
- Utarbeta och anta acceptable means of compliance, AMC (koder för luftvärdighet).
- Genomföra tekniska utredningar och utfärda typcertifikat
- Sätta ett övervakningssystem i funktion.
- Bistå kommissionen i arbetet med att bevaka tillämpningen av de gemensamma bestämmelserna på nationell nivå.
- Inleda förbindelser med internationella organisationer och luftfartsmyndigheter från tredje land för att harmonisera bestämmelser och förfaranden.

Arbetet kommer att ledas av en styrelse som är sammansatt av en representant från varje medlemsland och en representant från kommissionen och Europaparlamentet. Den uppskattade personalstyrkan uppgår till ungefär 150 personer och budgeten när myndigheten har nått sin fulla storlek beräknas bli 28,7 miljoner euro.⁸⁹ Myndighetens Generaldirektör utses av styrelsen.

Myndigheten kommer att placeras i något medlemsland och senast 6 månader efter det att förordningen antagits ska dess säte fastställas. 12 månader efter det att förordningen trätt i kraft ska myndigheten vara kapabel att utföra de uppgifter som ålagts den vilket innebär att den inleder sitt arbete någon gång under sommaren 2002. Under det svenska ordförandeskapet

⁸⁹ KOM (2000) 595, 27.9.2000.

togs viktiga steg mot ett antagande i rådet. Målsättningen är att nå en gemensam ståndpunkt vid transportrådets möte den 16 oktober 2001.

Livsmedelsmyndigheten

Förslaget om en livsmedelsmyndighet presenteras i ”Vitbok om livsmedels-säkerhet”, KOM (1999) 0719. Syftet med en ny fristående EU-myndighet på detta område är, enligt kommissionen, att uppnå nödvändiga strukturella förändringar för att kunna skydda folkhälsan och återställa medborgarnas förtroende. Det främsta målet för en livsmedelsmyndighet skulle också bli att bidra till en hög konsumentskyddsnivå när det gäller livsmedelssäkerheten.

Myndighetens roll definieras inom ramen för en riskanalysprocess som omfattar riksbedömning, riskhantering och riskkommunikation. Syftet med riskbedömning är att utarbeta vetenskapliga yttranden. Riskhanteringen består av lagstiftning och kontroll medan riskkommunikation innebär information till konsumenterna. Myndighetens mandat kommer att begränsas till riskbedömning och riskkommunikation. Vitboken om livsmedelssäkerhet ger tre anledningar till varför riskhanteringen utesluts. För det första skulle det kunna leda till en mer sluten beslutsprocess som skulle kunna undergräva den demokratiska legitimiteten. För det andra måste kommissionen ha både reglerings- och kontrollbefogenheter för att kunna genomföra sina uppgifter enligt fördragen. För det tredje skulle en myndighet med regleringsbefogenheter inom de nuvarande institutionella förhållandena i EU kräva en ändring av EG-fördraget. Koppla till förslag om reglerande myndighet.

Myndighetens uppgifter ställer ett antal krav på dess verksamhet:

- Verksamheten ska bygga på högsta vetenskapliga kompetens.
- Verksamheten ska vara oberoende av industrins och politiska intressen.
- Verksamheten ska vara öppen för offentlig granskning.
- Verksamheten måste ha vetenskaplig trovärdighet.
- Verksamheten ska utföras i nära samarbete med medlemsstaternas vetenskapliga organ.

Myndighetens arbete kommer att ledas av en Generaldirektör som utses av styrelsen. Enligt kommissionens ursprungliga förslag skulle styrelsen bestå av fyra representanter utsedda av ministerrådet, fyra utsedda av kommissionen, fyra utsedda av parlamentet och fyra representanter från konsumentledet och industrin som utses av kommissionen. Vid ett möte i Bryssel den 28 juni 2001 motsatte sig ministerrådet detta förslag och presenterade ett

annat där ministerrådet efter konsultation med parlamentet utser alla 16 medlemmar.

Myndigheten kommer att få stöd i sitt arbete av ett rådgivande forum. Medlemmarna i detta forum består av representanter från medlemsländernas institutioner för motsvarande frågor. Syftet är att utveckla ett nätverk mellan EU-myndigheten och medlemsländernas institutioner för att underlätta utbyte av erfarenheter och information.

Enligt den tidsplan som kommissionen anger i vitboken ska verksamheten inledas under 2002. Eftersom medlemsstaterna är eniga om behovet av en livsmedelssäkerhetsmyndighet förväntas rådet enas om en gemensam ståndpunkt i december 2001.

Sjöfartssäkerhetsbyrån

Förslaget om inrättandet av en sjöfartssäkerhetsmyndighet presenteras i KOM(2000) 802, 2000/0327 (COD). Syftet med myndigheten är att uppnå en korrekt och effektiv tillämpning av de bestämmelser som syftar till att förbättra säkerheten och förhindra föroreningar i samband med sjötransporter. Detta skulle medföra mer likvärdiga konkurrens- och marknadsvillkor vilket skulle gynna de rederier som bedriver Sjöfartsverket inom lagens ramar. Ett annat syfte är att bygga upp det tekniska och vetenskapliga kunnandet som krävs för att kunna uppnå det första syftet.

Myndighetens uppgifter kommer att bestå i att:

- Bistå kommissionen i arbetet med att uppdatera och tillämpa gemenskapens sjösäkerhetslagstiftning.
- Ge kommissionen tillförlitliga uppgifter och data om sjösäkerheten.
- Utföra arbetsuppgifter som rör bevakning av navigation och sjöfart.
- Tillsammans med kommissionen utarbeta en gemensam metod för utredning av sjöfartsolyckor.
- Vidta utbildningsåtgärder kring frågor om hamnstatens befogenheter.
- Tillhandahålla tekniskt stöd till kandidatländerna.

Myndigheten kommer att företrädas av en verkställande direktör som utses av styrelsen. Styrelsen kommer att bestå av fyra företrädare från vardera kommissionen, rådet och Europaparlamentet. Dessutom ska branschen representeras av fyra medlemmar. Revisionsrätten ska varje år genomföra en granskning av myndighetens räkenskaper.

12 månader efter att förordningen antagits ska myndigheten vara redo att inleda sitt arbete. Den kommer att passera tre stadier innan 2005 då den, enligt planeringen, ska ha nått sin fulla kapacitet. Det första året kommer upptas av administrativa frågor såsom rekrytering och upphandling av nödvändig utrustning. Under det andra året ska myndigheten inleda arbetet och under det tredje ska den uppfylla alla arbetsuppgifter som anges i förordningen. Ett förslag till ramförordning skall behandlas av ministerrådet i december 2001.

Nationella myndigheter i nätverk

Europeiska polisakademin

Den europeiska polisakademin, om vilken rådet fattade beslut 22/12 2000, ska inledningsvis bestå av ett nätverk av befintliga nationella utbildningsinstitut. Förslaget lanserades av Portugal vid rådets möte i Tampere, 1999. Den ursprungliga idén var att inrätta ett organ för utbildning av erfarna tjänstemän inom poliväsendet. Strukturen av ett nätverk är tänkt att vara provisorisk och myndigheten ska övergå till en permanent institution vid ett senare datum.

Syftet med den europeiska polisakademin är att genom samarbetet mellan de olika nationella institutionerna bidra till utbildningen av högre tjänstemän inom polisen. Akademin ska utveckla ett europeiskt tillvägagångssätt för brottsbekämpning, brottsförebyggande verksamhet och upprätthållande av den allmänna ordningen och säkerheten. Akademin ska också främja det gränsöverskridande polisarbetet och öka kunskapen och förståelsen för medlemsländernas respektive system och strukturer.

Styrelsen kommer att utgöras av cheferna för de nationella polishögskolorna. Om de nationella cheferna är flera till antalet ska de representeras av en delegation. Varje representant eller delegation har en röst och beslut ska fattas med enhällighet.

Senast i januari 2004 ska styrelsen avlägga rapport om hur nätverket fungerar och om dess framtid.

Eurojust

Eurojust är det nätverk av åklagare som EU avser att upprätta för att främja samarbetet mellan medlemsländerna i kampen mot gränsöverskridande brottslighet. Ett förslag på myndighetens struktur som lades av en grupp av medlemsstater där Sverige ingår antogs i december år 2000 av rådet.

Eurojust kommer att utgöra en enhet utan egentliga befogenheter till myndighetsutövning, sammansatt av åklagare och motsvarande befattningshavare från medlemsstaterna. Den ska vara ett mellanstatligt samarbetsorgan som syftar till att underlätta samordningen av internationella brottsutredningar och effektivisera det internationella samarbetet med rättslig hjälp i brottsmål. Eurojust ska även stödja medlemsstaternas egna institutioner för att förbättra deras effektivitet vad gäller utredningar och domar.

Inledningsvis kommer enheten vara provisorisk till sin karaktär. Tanken är att den efter ett antal år ska bli mer permanent. Parlamentet godkände förslaget 17/5 2001 och man väntar nu på det slutliga beslutet från rådet. Enligt det ursprungliga förslaget som lades fram vid rådsmötet i Tampere 1999, ska Eurojust vara redo att börja utföra sina uppgifter i slutet av 2001.

EuropAid

En av kollegiets arbetsgrupper, den s.k. Relexgruppen utarbetade i början av 2000 ett förslag på hur kommissionens biståndsverksamhet kan effektiviseras och moderniseras.⁹⁰ Förslaget antogs av de övriga kommissionärerna den 16 maj år 2000.⁹¹ Förslaget innebär att den gemensamma tjänsten för yttre förbindelser (Common Service for External Relations, SCR) avvecklas och omorganiserar till en genomförandemyndighet ny biståndsmyndighet – EuropeAid.⁹²

EuropeAid påbörjade sin verksamhet 1 januari 2001. EuropeAid är ansvarigt för att förverkliga de mål som fastställs av generaldirektoratet för yttre förbindelser och generaldirektoratet för bistånd och som antagits av kommissionen. Kommissionen behåller direkt kontroll över policyformulering och strategiutformning medan rent administrativa och operationella uppgifter läggs ut. EuropeAid är ansvarigt för identifiering och beredning av projekt och program, förberedelse av finansieringsbeslut, genomförande och övervakning samt utvärdering av projekt och program.

Byrån för samarbete EuropeAid är en avdelning inom kommissionen och är följaktligen underställd institutionens normala förfaranden. Byrån arbetar under en styrelse. Det politiska ansvaret gentemot kommissionsledamöternas kollegium ligger hos ordföranden och verkställande ledamoten. Ordföranden övervakar styrelsens strategiska ledning och verkställande ledamoten ser till att de politiska riktlinjer som fastställts av styrelsen genomförs på lämpligt sätt.

Styrelsen godkänner det årliga arbetsprogrammet, den årliga rapporten om byråns verksamhet, den årliga budgetära programplaneringen och det årliga utvärderingsprogrammet. Den tar del av resultatet av utvärderingarna och utarbetar rekommendationer på grundval av dessa.

Generaldirektören för byrån har ansvaret för samtliga driftsanslag i byrån.

⁹⁰ Se Statskontorets rapport 2000:49.

⁹¹ *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance*, 16 maj, 2000.

⁹² Se EuropAids hemsida: http://europa.eu.int/comm/europeaid/general/index_sv.htm

