

(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

1999



2004

Mødedokument

ENDELIG
A5-0471/2003

4. december 2003

BETÆNKNING

om Kommissionens meddelelse "Rammer for europæiske reguleringsorganer"
(KOM(2002) 718 - 2003/2089(INI))

Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

Ordfører: Teresa Almeida Garrett

PR_INI_art47-2

INDHOLD

	Side
PROTOKOLSIDE	4
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING	5
BEGRUNDELSE.....	13
UDTALELSE FRA BUDGETUDVALGET	
UDTALELSE FRA UDVALGET OM RETLIGE ANLIGGENDER OG DET INDRE MARKED	

PROTOKOLSIDE

Med skrivelse af 11. december 2002 fremsendte Kommissionen sin meddelelse til Europa-Parlamentet om "Rammer for europæiske reguleringsorganer" (KOM(2002) 718), som blev henvist til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender til orientering.

På mødet den 15. maj 2003 meddelte Parlamentets formand, at Udvalget om Konstitutionelle Anliggender havde fået tilladelse til at udarbejde en initiativbetænkning om dette emne, jf. forretningsordenens artikel 47, stk. 2, og artikel 163, og at alle berørte udvalg kunne afgive udtalelse.

På mødet den 23. april 2003 havde Udvalget om Konstitutionelle Anliggender valgt Teresa Almeida Garrett til ordfører.

På møder den 6. november, 25. november og 1. december 2003 behandlede udvalget udkastet til betænkning.

På sidstnævnte møde vedtog det enstemmigt forslaget til beslutning forslaget til beslutning (hverken/eller: 1).

Til stede under afstemningen var: Ursula Schleicher (mødeformand), Teresa Almeida Garrett (ordfører), Georges Berthu, Cees Bremmer, Giorgio Calò, Carlos Carnero González, Richard Corbett, Armando Cossutta, Andrew Nicholas Duff, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Iñigo Méndez de Vigo og Dimitris Tsatsos.

Udtalelserne fra Budgetudvalget og Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked er vedføjet denne betænkning.

Betænkningen indgivet den 4. december 2003.

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om Kommissionens meddelelse "Rammer for europæiske reguleringsorganer" (KOM(2002) 718 - 2003/2089(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til Kommissionens meddelelse "Rammer for europæiske reguleringsorganer" (KOM(2002) 718)¹,
 - der henviser til hvidbogen "Nye styreformer i EU", særlig kapitel III, afsnit 3.2²,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 47, stk. 2, og artikel 163,
 - der henviser til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og udtalelser fra Budgetudvalget og Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked (A5-0471/2003),
- A. der minder om, at de generelle forskriftsmæssige rammer for de såkaldte forvaltningsorganer, der skal administrere opgaver i forbindelse med EF-programmer, blev fastlagt i form af en forordning, der blev vedtaget efter høring af Europa-Parlamentet, nemlig Rådets forordning (EF) nr. 58/2003 af 19. december 2002 om vedtægterne for forvaltningsorganerne³, og således giver Kommissionen adgang til et nyt og fordelagtigt forvaltningsredskab,
- B. der konstaterer, at fastlæggelsen og gennemførelsen af budgettet for alle de fællesskabsorganer, der har status som juridiske personer og har deres eget budget, såsom de fremtidige forvaltningsorganer, men også alle de eksisterende organer, fremover skal ske i henhold til en særlig forordning, der er vedtaget efter høring af Europa-Parlamentet, nemlig Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2343/2002 af 23. december 2002 om rammefinansforordning for de organer, der er omhandlet i artikel 185 i finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget⁴, og at Europa-Parlamentet i henhold til denne forordning individuelt skal meddele hvert enkelt organs direktør decharge for gennemførelsen af budgettet,
- C. der endvidere konstaterer, at de eksisterede organers grundlæggende retsakter er blevet ændret, bl.a. med henblik på at sikre, at princippet om aktindsigt, jf. traktatens artikel 255 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001, finder anvendelse på disse⁵, og at en normativ ramme for uddelegeringen af Kommissionens opgaver i form af forvaltningsorganer således endelig er ved at tage form, samt at der er taget hensyn til visse af Parlamentets væsentlige krav i denne sammenhæng,

¹ Endnu ikke offentliggjort i EUT.

² KOM(2001) 428 af 25.7.2001.

³ EFT L 11 af 16.1.2003, s. 1.

⁴ EFT L 357 af 31.12.2002, s. 72.

⁵ Forordningerne (EF) nr. 1641-1655/2003, EUT L 245 af 29.9.2003, s. 1-43.

- D. der henviser til, at en rationalisering og en harmonisering af de hidtidige og nye organers struktur er uomgængelig med henblik på at sikre klarhed, gennemsigtighed og juridisk sikkerhed, men også med henblik på at tage højde for udsigten til en Europæisk Union med 25 eller flere medlemsstater,
- E. der er klar over, at der er et presserende behov for kontrol af de nuværende organer, navnlig med hensyn til relevansen af deres virksomhed, gennemsigtigheden i udførelsen af deres opgaver samt stillingsbesættelser og omkostningsstyring,
- F. der mener, at de igangværende forhandlinger om fastlæggelse af det europæiske våbenagenturs opgaver, struktur og hjemsted viser begrænsningerne ved en mellemstatslig strategi,
- G. der minder om, at Parlamentet i sin beslutning af 29. november 2001 om Kommissionens hvidbog om nye styreformer i EU¹ gav udtryk for sin holdning til de "autonome regulerende EU-organer" bl.a. ved at fremhæve², at man kun kan tilslutte sig oprettelsen af flere selvstyrende regulerende myndigheder, når særlig videnskabelig eller teknisk fagviden på højt niveau er påkrævet, og at dette ikke må føre til en mindskelse af Kommissionens juridiske tilsyn eller en udvanding af Kommissionens politiske ansvar over for Parlamentet og Rådet,
- H. der henviser til, at oprettelsen af nye organer bør vurderes ud fra de allerstrengeste kriterier med hensyn til relevansen og rimeligheden af deres virksomhed, deres respektive hjemsteder, gennemsigtigheden af deres opgaver samt stillingsbesættelser og omkostningsstyring,
- I. der konstaterer, at Kommissionen i øvrigt anerkender, at det i de enkelte sager altid er den lovgivende myndighed, der har kompetence til at træffe beslutning om det hensigtsmæssige i at oprette et organ, om dets opbygning samt om dets relationer til institutionerne og de berørte aktører³,
- J. der desuden minder om, at Parlamentet ifølge sin beslutning af 17. december 2002 om retsakternes typologi og normhierarkiet i Den Europæiske Union⁴ vurderer, at gennemførelsesbeføjelserne henhører under Kommissionen og - inden for deres respektive territoriale beføjelser - medlemsstaterne, og at den lovgivende myndighed, som består af Rådet og Parlamentet, imidlertid til et særligt agentur eller til et selvregulerende organ kan uddelegere opgaven med at fastlægge visse tekniske gennemførelsesforanstaltninger til gennemførelse af lovene; der ikke mener, at proceduren for vedtagelse og kontrol med forskrifter, der fastsættes efter bemyndigelse, kan være helt den samme, alt efter om den lovgivende myndighed tillægger Kommissionen, en særskilt myndighed, et særligt agentur eller selvregulerende organer ansvaret, men at sådanne forskrifter bør forelægges den lovgivende myndigheds to parter på samme vilkår som forskrifter, der efter bemyndigelse fastsættes af

¹ EFT C 153 E af 27.6.2002, s. 314.

² Beslutningens punkt 16-18.

³ Kapitel 3 i meddelelsen, "Forudsætninger", s. 6.

⁴ P5_TA(2002)0612.

Kommissionen¹,

- K. der minder om, at der i udkastet til en traktat om en forfatning for Europa ikke figurerer noget juridisk grundlag for oprettelse af organer, men udtrykkeligt henvises til, at Domstolen prøver lovligheden af de af Unionens organers eller agenturers retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand, ved bl.a. at præcisere, at retsakter om oprettelse af EU-organer og -agenturer kan fastsætte specifikke betingelser og vilkår for klager, som fysiske eller juridiske personer indgiver over retsakter vedtaget af disse organer eller agenturer; der ligeledes minder om, at det i samme traktat fastlægges, at organerne eller agenturerne skal overholde principperne om åbenhed i EU-institutionernes arbejde og beskyttelse af personoplysninger,
- L. der minder om, at Kommissionen i sin meddelelse som tidligere i hvidbogen om nye styreformer i EU lægger vægt på de fremtidige reguleringsorganer, dvs. de organer, der har "til opgave at tage aktivt del i varetagelsen af den udøvende magt ved hjælp af foranstaltninger, som bidrager til regulering af en bestemt sektor"², at Kommissionen ikke behandler de eksisterende organers situation og udelader de organer, der er oprettet uden for EU's rammer; der mener, at en sådan tilgang er hensigtsmæssig i forbindelse med overvejelserne om de nye styreformer, som kan realiseres under den nuværende lovgivning, men at man ikke bør glemme, at de ældre organer og de organer, der blev oprettet på baggrund af EU-traktaten, også fortjener overvejelse og presserende ændringsforslag med henblik på at bringe dem i overensstemmelse med de retningslinjer, som institutionerne i fællesskab skal udstikke,
- M. der konstaterer, at Kommissionen, som er åben over for treparts møder med Parlamentet og Rådet og har forståelse for behovene i de enkelte sager, samtidig i sin meddelelse henviser til "Unionens grundlæggende principper" og giver udtryk for, hvilke principper den ønsker overholdt ved oprettelsen af fremtidige organer, herunder princippet om balance mellem institutionerne, princippet om den udøvende myndigheds enhed og integritet på europæisk plan og princippet om Kommissionens politiske ansvar i sidste instans,
- N. der bekræfter sin tilslutning til princippet om demokratisk legitimering af EU's lovgivende aktiviteter³ og mener, at reguleringsorganerne, såfremt de opfylder kravene om transparens og ansvarlighed som defineret af Kommissionen, kan bidrage til, at EU-institutionerne og medlemsstaterne samt de elementer, der hører under disse, kan deltage i en ny form for administration, som gør det muligt for Kommissionen at koncentrere sine ressourcer om sine væsentligste opgaver, som øger reguleringsprocessens troværdighed inden for en given sektor, og som hermed bidrager til en "multiple-level-governance",
1. betragter Kommissionens meddelelse som opfølgning på hvidbogen om nye styreformer i EU som et første skridt mod en større klarhed angående Kommissionens holdning

¹ Beslutningens punkt 13, 16 og 17.

² Meddelelsen, s. 4, indrammet tekst.

³ Punkt 8-10 i ovennævnte beslutning om nye styreformer.

inden for dette område;

2. anmoder Kommissionen om med en rammeforordning at fastsætte rammerne for anvendelsen af reguleringsorganer, som det var tilfældet for de såkaldte forvaltningsorganer, efter indgåelse af en interinstitutionel aftale, som klart fastlægger de fælles retningslinjer på dette område;
3. konstaterer, at Kommissionen har formuleret de grundlæggende betingelser for oprettelsen af reguleringsorganer, idet den særlig har fremhævet, at de ikke kan få overdraget ansvar på områder, hvor Kommissionen i medfør af traktaten har direkte beslutningskompetence, eller på områder, hvor det er nødvendigt at udøve politiske skøn¹, og understreger i øvrigt, at Kommissionen går ud fra princippet om, at disse organer kun kan "få beføjelse til at træffe individuelle afgørelser inden for fællesskabslovgivningen på et helt præcist område" og ikke kan "vedtage normgivende foranstaltninger, som finder almindelig anvendelse"², hvilket gør det hensigtsmæssigt at undgå betegnelsen "regulering" for at undgå enhver misforståelse;

Oprettelsen af organer

4. understreger, at oprettelsen af sådanne organer i modsætning til oprettelsen af forvaltningsorganer kræver en retsakt og udelukkende bør finde sted ved anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure, dvs. den fælles beslutningsprocedure, idet anvendelsen af proceduren i EF-traktatens artikel 308 bør begrænses til helt særlige tilfælde, og bifalder i den forbindelse ændringen i Kommissionens nyere praksis;
5. er af den opfattelse, at de nye reguleringsorganers selvstændighed bør udøves under direkte kontrol af Kommissionen, og at de bør kontrolleres politisk af Europa-Parlamentet inden for rammerne af de beføjelser, der er tillagt Parlamentet i traktaten;
6. er af den opfattelse, at beslutningen om reguleringsorganernes hjemsted bør indgå som en integrerende og uadskillelig del af den retsakt, hvormed de oprettes, og bør være i nærheden af de myndigheder, der kontrollerer dem efter kriterier om gennemsigtighed, effektivitet og kontrol med udgifterne;
7. understreger, at beslutningen om at oprette et organ bør retfærdiggøres i hvert enkelt tilfælde på baggrund af en ekstern cost/benefit-analyse, idet der tages hensyn til karakteren af de tildelte opgaver, behovet for faguddannet personale, der ikke er omfattet af vedtægten, og den ønskede grad af selvstændighed i beslutningstagningen;
8. foreslår, at man indfører bestemmelser, der begrænser organets levetid i de tilfælde, hvor man ikke er sikker på, at organets opgave vil være vedvarende;
9. bemærker, at organets grundlæggende retsakt bør indeholde en garanti for, at organet overholder institutionernes forpligtelser, for så vidt angår gennemsigtighed, aktindsigt og beskyttelse af personoplysninger, ligesom der skal være regler, der beskytter mod

¹ Hvidbogen om nye styreformer i EU, s. 31, og meddelelsen, s. 9.

² Punkt 4.2, s. 8, i meddelelsen.

- bedrageri og beskytter fællesskabets finansielle interesser;
10. påpeger, at finansforordningen og vedtægten for tjenestemænd bør gælde for reguleringsorganerne;
 11. mener, at såfremt et organ oprettes på baggrund af den fælles beslutningsprocedure mellem Parlamentet og Rådet på foranledning af Kommissionen, bør oprettelsen ikke betragtes som værende i uoverensstemmelse med princippet om balance mellem institutionerne, hvad angår fordelingen af deres funktioner, og mener, at dette princip som følge af nødvendigheden af, at EU-systemet udvikles, bør betragtes ud fra en dynamisk synsvinkel;
 12. opfordrer Kommissionen til inden fremsættelsen af et forslag til retsakt om oprettelse af disse organer at forelægge en vurdering af virkningerne for budgettet og af rentabiliteten i sammenligning med centraliserede og tilsvarende aktiviteter og at fremsætte konkrete forslag til omfordeling af administrative og personalemæssige ressourcer for at undgå yderligere driftsomkostninger;

Organernes drift

13. konstaterer, at man blandt de eksisterende 15 organer, der er oprettet på baggrund af EF-traktaten, kan skelne mellem ikke mindre end tolv typer strukturer og ti forskellige bestyrelsesstrukturer, og at der i ti tilfælde sidder mindst en repræsentant pr. medlemsstat i bestyrelsen; konstaterer endvidere, at organets direktør i syv tilfælde udnævnes af bestyrelsen på Kommissionens forslag, men i andre tilfælde af Kommissionen på bestyrelsens forslag eller af Rådet på grundlag af en liste over kandidater, som indstilles af bestyrelsen eller Kommissionen;
14. vurderer, at så mange strukturer begrænser gennemsigtigheden og forståeligheden, og at denne mangfoldighed ikke kan retfærdiggøres, selv når de forskelligartede opgaver tages i betragtning;
15. støtter således de tiltag, Kommissionen har iværksat med henblik på i det mindste for de fremtidige reguleringsorganer inden for en specifik sektor at nå frem til et begrænset antal modeller, og accepterer i denne forbindelse udelukkende at skelne mellem "besluttende" organer, som har beføjelse til at træffe individuelle afgørelser, der er juridisk bindende over for tredjemand, og assisterende organer, som ikke har sådanne beføjelser;
16. mener, at fremtidige organers struktur kan differentieres i forhold til emnets grad af relevans i forhold til EU, og at man bør sigte mod at skabe tydelige ansvarsforhold og samtidig sikre organet den nødvendige selvstændighed og troværdighed;
17. mener, at de nuværende og fremtidige organers struktur fortjener grundige overvejelser på interinstitutionelt niveau, og ønsker allerede på nuværende tidspunkt at give følgende bidrag til overvejelserne:

- a) Organets struktur, dvs. dets opbygning og de interne organers respektive opgaver, bør først og fremmest leve op til kravene til dets drift for i de besluttende organers tilfælde at garantere en hensigtsmæssig og rettidig reaktion.
- b) Med dette formål for øje er i de fleste tilfælde en dualistisk struktur bestående dels af et permanent administrerende organ og dels af et organ, som udarbejder retningslinjer og overvåger driften, og som kun mødes af og til, at foretrække frem for en struktur med kun et internt organ.
- c) Institutionernes indgriben i udnævnelsen af medlemmerne inden for de enkelte organer bør afspejle deres væsentligste rolle inden for EU-systemet.
- d) Eftersom Kommissionen bærer det endelige politiske ansvar for forvaltningen af Fællesskabets aktiviteter, ville det være hensigtsmæssigt at overlade Kommissionen ansvaret for udvælgelsen og udnævnelsen af det udøvende organ, dvs. som regel direktøren. Kommissionens kandidat bør opfordres til at afgive en redegørelse for det kompetente udvalg og besvare spørgsmål fra dets medlemmer. På indstilling fra dette afgiver Parlamentet udtalelse om den foreslåede kandidat. Denne forudgående politiske kontrol fra Parlamentets side ville være et naturligt supplement til Parlamentets efterfølgende politiske kontrol i form af decharge for gennemførelsen af budgettet. Kommissionen ville i sidste instans beholde retten til at suspendere eller afsætte direktøren i tilfælde af, at denne groft tilsidesætter sine pligter.
- e) For så vidt angår overvågningsorganet, som normalt kaldes bestyrelsen, bør man først og fremmest sørge for, at organet har en fornuftig størrelse, hvor der tilstræbes en ligelig repræsentation af mænd og kvinder, og sikre et højt fagligt niveau. Kommissionens forslag - seks medlemmer udnævnt af Kommissionen, seks medlemmer udnævnt af Rådet og tre medlemmer uden stemmeret som udtryk for de berørte parters interesser - er en mulighed. En lovende variant, som allerede har været anvendt, og som giver bedre betingelser for at opnå enighed mellem institutionerne, består i at overlade Kommissionen ansvaret for at udarbejde en omfattende kandidatliste, som Parlamentet kan udtale sig om, og på baggrund af hvilken Rådet foretager udnævnelser. Ét medlem udnævnes dog direkte af Kommissionen¹.
- f) Deltagelse af personer fra de berørte fagkredse eller med særlig ekspertise bør i de tilfælde, hvor bestyrelsen består af et begrænset antal medlemmer, sikres ved oprettelse af et rådgivende udvalg, som består af medlemmer fra alle medlemsstater.
- g) I tilfælde af en struktur efter denne model er det ikke nødvendigt, at Parlamentet, for at kunne opfylde sin opgave med politisk kontrol, deltager direkte i organets interne organer ved at udnævne medlemmer af bestyrelsen, som det er tilfældet

¹ Jf. i den forbindelse Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarer sikkerhed, EFT L 31 af 1.2.2002, s. 1-24.

for tre af de eksisterende organer.

- h) I perspektivet af ikrafttrædelsen af traktaten om en forfatning for Europa kunne nedsættelsen af bestyrelsen og forholdet mellem Kommissionens og medlemsstaternes repræsentation heri fastlægges i overensstemmelse med fire modeltyper, alt eftersom det pågældende organs opgaver henhører under Unionens enekompetence, områder med delt kompetence, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller områder med understøttende tiltag fra Unionens side;

Kontrol med organerne

18. mener, at spørgsmålet om kontrollen med lovligheden af organets retsakter bør behandles på en tydelig og fyldestgørende måde i den retsakt, der opretter organet, idet det afhængigt af organets opgaver fastsættes, at Domstolen har kompetence til at pådømme klager, der indbringes over organets retsakter, i henhold til betingelserne i EF-traktatens artikel 230, at organets retsakter kan indklages administrativt for Kommissionen, og at den afgørelse, der træffes af Kommissionen, efterfølgende kan blive genstand for et annullationssøgsmål ved Domstolen, eller at organets retsakter først kan indklages internt for uafhængige appelkamre, og at deres afgørelser efterfølgende kan indbringes for Domstolen;
19. mener, at en periodisk ekstern evaluering af hvert organs aktiviteter med beretning til Parlamentet, Kommissionen og Rådet, ud over forpligtelsen til at føre regnskab som led i den årlige dechargeprocedure, er uundværlig;
20. understreger, at den eksterne kontrol med organerne bør indeholde følgende elementer: retlig kontrol som beskrevet, økonomisk kontrol og budgetkontrol udøvet af Parlamentet, Rådet og Revisionsretten under forberedelsen og vedtagelsen af budgettet og under dechargeproceduren, politisk kontrol hovedsagelig udøvet af Parlamentet, navnlig via de kompetente parlamentariske udvalgs uformelle opfølgning på organernes arbejde, forvaltningskontrol, udført af den Europæiske Ombudsmand ud fra principperne om god forvaltningspraksis, samt den kontrol, som organets "brugere" og offentligheden udøver;
21. minder om, at det i forordningerne om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)¹, er fastsat, at kontoret inden for de forskellige institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved EF- og Euratom-traktaterne eller på grundlag af disse, foretager administrative undersøgelser, og anser det for absolut nødvendigt, at organerne forpligtes til at underkaste sig kontorets undersøgelsesbeføjelser på samme vilkår som institutionerne;
22. opfordrer de stående udvalg, hvis sagsområder har tilknytning til organernes aktiviteter, til at intensivere og udvikle deres metoder til uformel opfølgning af organernes aktiviteter ved at vælge permanente ordførere, der undersøger de årlige

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999, EFT L 136 af 31.5.1999, s. 1, og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999, EFT L 136 af 31.5.1999, s. 8.

arbejdsprogrammer og -rapporter, og ved at sende ordføreren eller delegationer på besøg hos organet eller invitere direktøren til udvalgets møder;

23. opfordrer Udvalgsformandskonferencen til at gøre status over samarbejdet mellem udvalgene på dette område, navnlig samarbejdet mellem på den ene side de kompetente udvalg og på den anden side Budgetudvalget og Budgetkontroludvalget, og at opdatere de retningslinjer, der blev vedtaget i juli 1998;

Andre organer

24. understreger, at Kommissionen bør tage alle de eksisterende organer op til revision for eventuelt at foreslå ændringer af de til grund liggende retsakter med henblik på at tilpasse dem til de modeller, som skal defineres for de fremtidige rammebestemmelser;
25. konstaterer, at organernes normative betingelser ændres som følge af forslaget til en europæisk forfatning, navnlig som følge af, at søjlerne fjernes, og der indføres et normhierarki med delegerede bekendtgørelser, og at det således bør overvejes, om forskellene mellem de organer, der er baseret på EF-traktaten, og de organer, der er baseret på EU-traktaten, stadig kan retfærdiggøres, og foreslår Kommissionen at foretage en sådan undersøgelse straks;
26. minder om, at det i chartret om grundlæggende rettigheder, som er indskrevet i udkastet til traktat om en forfatning for Europa, er fastsat, at der skal oprettes en myndighed, som skal påse, at retten til beskyttelse af personoplysninger overholdes;
27. minder endelig i denne sammenhæng om nødvendigheden af at lovgive om de administrative procedurer for at skabe mere klarhed og større retlig sikkerhed for offentligheden, men også for aktørerne i disse procedurer, herunder de europæiske organer;
28. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Kommissionen, Rådet og medlemsstaternes regeringer.

BEGRUNDELSE

I kraft af sine udøvende beføjelser og med henblik på at forbedre betingelserne for gennemførelse af EU's lovgivning foreslår Kommissionen som opfølgning på hvidbogen om nye styreformer at definere betingelserne for oprettelse af nye reguleringsorganer, rammen for disses aktiviteter og Kommissionens ansvar som overvågningsorgan.

I sin meddelelse med titlen "Rammer for europæiske reguleringsorganer" fremlægger Kommissionen de almindelige retningslinjer, der fremover skal gælde for oprettelsen af nye europæiske reguleringsorganer, idet ordføreren med tilfredshed konstaterer, at Kommissionen har inddraget Europa-Parlamentets holdninger, som de kom til udtryk i dets beslutning om hvidbogen om nye styreformer i EU, idet ansvaret for at oprette nye organer forudsætter et eksplicit valg, som lovgiveren træffer sag for sag gennem en retsakt i henhold til den bestemmelse i traktaten, der udgør retsgrundlaget for den fællesskabspolitik, der ønskes gennemført.

Kommissionen accepterer også, at sådanne organer kun oprettes på områder kendetegnet ved stor videnskabelig eller teknisk specialisering, med en nøje afgrænsning af deres opgaver og med ansvarsområde og beføjelser, der ikke bringer den udøvende funktions enhed og integritet i fare eller reducerer Kommissionens ansvar i forhold til Parlamentet og Rådet.

Kommissionen begrænser imidlertid sin meddelelse til de såkaldte "reguleringsorganer", der i fremtiden skal oprettes inden for EF-traktatens institutionelle ramme. Den udelader enhver omtale af eksisterende organer og fremtidig tilpasning af disses statutter, og den overvejer slet ikke de følger på dette område, som de omfattende ændringer, der er foreslået i udkastet til en europæisk forfatning, vil afstedkomme, navnlig afskaffelsen af søjlestrukturen, indførelse af et regelhierarki og øget domstolskontrol med reguleringsorganernes beslutninger.

Det er imidlertid ikke nok at forstå de vanskeligheder, som sådanne overvejelser indebærer i en situation, hvor der skal gennemføres omfattende institutionelle ændringer, der endnu ikke er definitivt vedtaget; man må også kende dem for på en mere fuldstændig, sammenhængende og modig måde at kunne udforme den fremtidige lovramme for de berørte EU-organer.

Det er ligeledes på tide at foretage en grundig evaluering af de nuværende reguleringsorganers aktiviteter, at foreslå dele af deres opgaver og beføjelser ændret og eventuelt også ajourføre deres struktur og sammensætning. Det er bestræbelser, som Parlamentet har foreslået over for Kommissionen i de udvalg, der har med overvågningen af disse organers aktiviteter at gøre.

Hvad særlig angår Kommissionens meddelelse, bør følgende punkter fremhæves:

1. Parlamentet må kende karakteren af det "passende retsinstrument", som Kommissionen vil benytte til at definere rammen for de grundlæggende betingelser for oprettelsen af reguleringsorganer. Agter Kommissionen at benytte en rammeforordning - som ved forvaltningsorganerne - eller foretrækker den en interinstitutionel aftale? Kommissionen anmodes om at begrunde sit valg.
2. De forskellige funktioner og varierede beføjelser, som organerne tillægges, kan fordre

forskellige løsninger, hvad angår struktur, organernes sammensætning og funktions- og overvågningsbestemmelser, hvorfor det ikke kan anbefales kun at indføre én forskriftsmæssige ramme. Det synes således rigtigt på grundlag af det foreslåede i hvert fald at sondre mellem reguleringsorganer, der har beslutningsbeføjelser med forpligtende retsvirkning over for tredjemand, og dem, der ikke har.

3. For at undgå enhver misforståelse foreslås det dog ikke at anvende termen "regulering" til at karakterisere denne type organer, fordi de såkaldte "besluttende" organers aktivtetsområde som udgangspunkt begrænser sig til gennemførelse af individuelle beslutninger inden for en velafgrænset juridisk ramme, hvor de ikke råder over nogen egentlige diskretionære beføjelser til principiel stillingtagen mellem modstridende værdier.

Deres særlige kendetegn er især deres tekniske eksperters uafhængighed og organernes administrative autonomi, hvorfor der nok bør lægges vægt på disse karakteristika i klassificeringen af dem.

4. Hvad angår gennemførelsen af nye organers struktur - hvor det samtidig bør fremhæves, at der er behov for grundigere interinstitutionelle overvejelser - må en dualistisk struktur foretrækkes, med et permanent udøvende organ, et særligt udøvende råd eller udvalg, under forsæde af reguleringsorganets direktør, og et programmerings- og overvågningsorgan, der træder sammen med regelmæssige mellemrum, og som navnlig er ansvarligt for udformningen af de almindelige regler for reguleringsorganets aktivitet, for programmeringen af dets virksomhed og for dets budget.

Et særligt rådgivende organ vil gøre det muligt i videre omfang at inddrage højt kvalificerede videnskabelige og tekniske specialister eller, i andre tilfælde, kvalificerede repræsentanter for de berørte operatører fra alle medlemsstater.

5. Hvad angår sammensætning og udpegning af reguleringsorganernes medlemmer, finder Parlamentet det vigtigt, at der nås frem til en aftale, der gør det muligt for alle Fællesskabets institutioner at deltage under nøje iagttagelse af deres respektive funktioner og beføjelser. Parlamentet ønsker at medvirke ved valget af de forskellige reguleringsorganers direktør gennem en forudgående høring i de relevante udvalg, og det vil ligeledes gerne kunne udtale sig om valget af foreslåede kandidater til administrationsrådet.
6. Hvad angår de finansielle og budgetmæssige spørgsmål, fastsætter en i december 2002 vedtaget særlig finansforordning for alle fællesskabsorganer, der har status af juridiske organer, præcise regler for decharge for gennemførelsen af organets budget, dets revisorer og regler for regnskabsaflæggelse, som derfor også bør indeholdes i den fremtidige lovramme.
7. Også på dette område bør alle de bestemmelser om god embedsførelse, gennemsigtighed, adgang til sagsakter, beskyttelse af personoplysninger og bekæmpelse af svig, der gælder for Fællesskabets institutioner, overholdes.

4. november 2003

UDTALELSE FRA BUDGETUDVALGET

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om Kommissionens meddelelse "Rammer for europæiske reguleringsorganer"
(KOM(2002) 718 – 2003/2089(INI))

Rådgivende ordfører: Wilfried Kuckelkorn

PROCEDURE

På mødet den 17. juni 2003 valgte Budgetudvalget Wilfried Kuckelkorn til rådgivende ordfører.

På mødet den 4. november 2003 behandlede udvalget udkastet til udtalelse.

På dette møde vedtog det enstemmigt nedenstående konklusioner.

Til stede under afstemningen var: Terence Wynn (formand), Anne Elisabet Jensen og Franz Turchi (næstformænd), Wilfried Kuckelkorn (rådgivende ordfører), Ioannis Averoff, Kathalijne Maria Buitenweg, Den Dover, Bárbara Dührkop Dührkop, James E.M. Elles, Göran Färm, Salvador Garriga Polledo, Neena Gill, Catherine Guy-Quint, John Joseph McCartin, Jan Mulder, Joaquim Píscarreta, Giovanni Pittella, Paul Rübíg (for Markus Ferber), Per Stenmarck, Kyösti Tapio Virrankoski og Ralf Walter.

FORSLAG

Budgetudvalget opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at indarbejde følgende forslag i det beslutningsforslag, det vedtager:

Punkt 5

mener, at et reguleringsorgans hovedsæde bør placeres nær ved Kommissionen, og at en bestemmelse herom bør udgøre en integrerende og væsentlig del af organets grundlæggende oprettelsesakt;

Punkt 15

Budgetmæssige aspekter

- *mener, at de nye reguleringsorganers autonomi bør udøves under Kommissionens direkte kontrol og bør kontrolleres politisk af Europa-Parlamentet som led i dettes traktatfæstede beføjelser;*
- *minder om, at alle finansforordningens og personalevedtægtens bestemmelser bør gælde for reguleringsorganerne;*
- *minder om, at deres opgaver bør være begrænset til udarbejdelse af sekundær lovgivning i tilknytning til de initiativer, der er taget af Kommissionen og godkendt af lovgivnings- og budgetmyndighederne; forventer, at organerne efter anmodning vil forelægge Europa-Parlamentets kompetente udvalg deres foreløbige arbejdsprogram til vurdering, således at den demokratiske kontrol forstærkes;*
- *anmoder Kommissionen om, inden den foreslår en retsakt om oprettelse af disse organer, at forelægge en første vurdering af de budgetmæssige konsekvenser og omkostningseffektiviteten i forhold til lignende centraliserede aktiviteter samt om at forelægge konkrete forslag om overførsel af administrative og menneskelige ressourcer, således at organerne kan arbejde uden yderligere udgifter;*

5. november 2003

UDTALELSE FRA UDVALGET OM RETLIGE ANLIGGENDER OG DET INDRE MARKED

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om Kommissionens meddelelse "Rammer for europæiske reguleringsorganer"
(KOM(2003) 718 – 2003/2089(INI))

Rådgivende ordfører: Manuel Medina Ortega

PROCEDURE

På mødet den 7. juli 2003 valgte Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked Manuel Medina Ortega til rådgivende ordfører.

På møder den 6. oktober og 4. november 2003 behandlede udvalget udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det nedenstående konklusioner (for: 22; imod: 0; hverken/eller: 1).

Til stede under afstemningen var: Giuseppe Gargani (formand), Willi Rothley (næstformand), Ioannis Koukiadis (næstformand), Manuel Medina Ortega (rådgivende ordfører), Maria Luisa Bergaz Conesa (for Michel J.M. Dary, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Maria Berger, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Malcolm Harbour, Philippe A.R. Herzog (for Alain Krivine, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Hans Karlsson (for Fiorella Ghilardotti), Giorgos Katiforis, Carlos Lage (for Carlos Candal, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Sir Neil MacCormick, Hans-Peter Mayer (for Paolo Bartolozzi), Arlene McCarthy, Marcelino Oreja Arburúa (for Anne-Marie Schaffner), Barbara O'Toole (for Bill Miller), Fernando Pérez Royo (for Evelyne Gebhardt, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Imelda Mary Read (for François Zimeray) og Diana Wallis.

KONKLUSIONER

Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at indarbejde følgende forslag i sit beslutningsforslag:

1. minder om, at Kommissionen er ansvarlig for, at der ikke sker en opsplitning af Fællesskabets udøvende funktion, og at det stigende antal gennemførelsesorganer og tilsynsmyndigheder udvander Fællesskabets udøvende myndighed; mener derfor, at antallet af sådanne organer og myndigheder bør begrænses til et minimum, og at de kun bør etableres, når der ikke findes andre muligheder for at pålægge Kommissionens centrale tjenestegrene at udføre en bestemt opgave;
2. mener, at retsgrundlaget for etablering af sådanne myndigheder bør være den samme traktatbestemmelse, som ligger til grund for fællesskabsretsakten om den særlige aktivitet, som kræver en ny myndighed, og at anvendelsen af artikel 308 i EF-traktaten, som tidligere har fundet sted, bør undgås;
3. finder endvidere, at forvaltningen af et fællesskabsagentur bør være underlagt samme kontrol som resten af Fællesskabets udøvende funktion, at dets tjenestemænd og øvrige ansatte bør være omfattet af alle vedtægtens garantier, og at ansættelse af midlertidigt kontraktansat personale til udførelse af opgaver, som egentlig henhører under den offentlige forvaltning, derfor bør undgås og begrænses;
4. påpeger, at direktøren for et fællesskabsagentur i lighed med kommissærerne bør give møde for Europa-Parlamentets relevante udvalg, inden den pågældende udnævnes af Kommissionen;
5. mener, at der i lighed med Kontoret for Harmonisering i Det Indre Marked, i det mindste for tilsynsmyndigheder, bør etableres en klageinstans, som efterprøver deres afgørelser, inden en eventuel klage indbringes for Retten i Første Instans;
6. finder, at medlemmerne af sådanne interne klageinstanser, som efterprøver agenturenes afgørelser, bør udpeges direkte af Kommissionen for at sikre medlemmernes uafhængighed, så de ikke - som så mange forvaltningsdomstole i medlemsstaterne - blot hindrer og forhælder den egentlige realitetsbehandling af klagen;
7. mener, at der bør sikres domstolskontrol med agenturenes dokumenter, ikke kun af hensyn til institutionerne og medlemsstaterne, men også af hensyn til tredjemand, som bør have mulighed for ikke alene at indlede annullationssøgsmål, men også for at indgive passivitetssøgsmål for Retten i Første Instans mod de agenturer, der ikke opfylder deres pligter, og rejse krav om skadeserstatning for agenturenes handlinger og forsømmelser;
8. er af den opfattelse, at agenturerne på grund af deres særlige udsondring fra Fællesskabets udøvende myndighed, som de i sidste instans sorterer under, bør underkastes en særlig kontrol, således at de minutiøst opfylder principperne om god forvaltningsskik inden for Fællesskabet og især bestemmelserne om gennemsigtighed og aktindsigt, samt bestemmelserne om beskyttelse mod svig og om beskyttelse af

(Ekstern oversættelse)

Fællesskabets økonomiske interesser.