



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.12.2003
KOM(2003) 811 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Dialog med regional- og lokalstyresammenslutningerne om
udformningen af EU's politik**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Dialog med regional- og lokalstyresammenslutningerne om udformningen af EU's politik

Indledning

Som reaktion på de ønsker, de regionale og lokale myndigheder fremsatte i forbindelse med konsultationen vedrørende *hvidbogen om nye styreformer i EU*, har Kommissionen forpligtet sig til "*en mere systematisk dialog med europæiske og nationale sammenslutninger af regionale og lokale myndigheder på et tidligt tidspunkt i udformningen af politikken*"¹. Da Kommissionen den 11. december 2002 vedtog en beretning om nye styreformer i EU² og en meddelelse om en stærkere hørings- og dialogkultur³, meddelte den, at den agtede at forelægge en meddelelse om, hvilke ordninger, målsætninger og procedurer der skal gælde for denne dialog med regional- og lokalstyresammenslutninger.

Kommissionen vedtog i marts 2003 med henblik herpå et arbejdsdokument, hvori omfanget af denne dialog var fastlagt⁴. Dette arbejdsdokument var offentligt tilgængeligt på internettet i tidsrummet fra den 28. marts til den 23. maj 2003 som led i den offentlige høring. Man modtog mange kommentarer og reaktioner fra mange forskellige europæiske og nationale lokalstyresammenslutninger⁵. Kommissionen har lagt mange af disse informative og nyttige bidrag til grund i forbindelse med udarbejdelsen af denne meddelelse.

Den offentlige høring munder således ud i en kommunikation:

- hvori det fastslås, at dialogen skal supplere og komplettere de øvrige metoder, der bruges ved konsultationen af lokale og regionale myndigheder
- hvori det fastsættes nærmere, hvilken rolle Regionsudvalget skal spille i den planlagte dialog
- hvori der opstilles referencerammer for udvælgelsen af de sammenslutninger, der kan deltage i dialogen.

Dialogen kommer til at supplere de øvrige konsultationsprocesser, der indgår i 1) traktaten og den afledte lovgivning, og 2) Kommissionens meddelelse om en stærkere hørings- og dialogkultur. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet har Kommissionen også sørget for, at de foreslåede foranstaltninger ikke resulterer i en uforholdsmæssigt stor administrationsbyrde eller uforholdsmæssigt store budgetudgifter.

¹ KOM(2001) 428 endelig af 25. juli 2001.

² KOM(2002) 705 endelig af 11. december 2002.

³ KOM(2002) 704 endelig af 11. december 2002.

⁴ C/2003/927 af 27. marts 2003.

⁵ De reaktioner, som Kommissionen har modtaget i forbindelse med den offentlige høring, kan ses på følgende internetadresse http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/territorial_fr.htm.

Formålet med den nye dialog er:

- at inddrage de lokale myndigheder - via de europæiske og nationale sammenslutninger, der repræsenterer de lokale myndigheder - og give dem mulighed for at forelægge deres synspunkter om de fællesskabsordninger, de bidrager til at gennemføre, inden den officielle beslutningsproces begynder
- at opnå bedre forståelse omkring de politiske retningslinjer i EU's og Fællesskabets lovgivning, således at EU's arbejde bliver klarere og mere meningsfuldt for den brede offentlighed

Emnet for dialogen bliver:

- Kommissionens årlige arbejdsprogram, samt
- vigtige politiske tiltag, som får stor betydning lokalt, det være sig direkte eller indirekte.

Med henblik på dialogen må det fastsættes:

- hvad formålet er
- hvem der kan deltage
- hvilke emner der skal medtage
- hvordan den skal føres.

1. DIALOGENS FORMÅL

Kommissionen ønsker at formalisere den dialog, den fører med regional- og lokalstyresammenslutningerne på et tidligt stade i beslutningsprocessen. Denne dialog er hidtil blevet ført på et ad hoc-grundlag.

Dialogen, der skal supplere og udbygge konsultationsprocessen i overensstemmelse med de generelle principper og de minimumskrav for konsultation, som er opstillet af Kommissionen, tager sigte på at virkeliggøre de principper, der er opstillet i hvidbogen om nye styreformer, dvs. princippet om **åbenhed, deltagelse, indre overensstemmelse og effektivitet**.

1.1. Åbenhed

Kravet om åbenhed bunder i Kommissionens ønske om at sikre en bedre information og bedre forståelse omkring Den Europæiske Unions politiske retningslinjer og Fællesskabets lovgivning.

Arbejdet på at skabe bedre forståelse omkring Fællesskabets arbejde kræver mere end blot en forbedring af Kommissionens kommunikations- og informationsindsats, hvor ønskelig en sådan end er. De regionale og lokale myndigheder er demokratisk valgt og tætte på græsrodderne, og de er dermed velplaceret i arbejdet på at give offentligheden den information, den har brug for bedre at forstå EU's politik og beslutninger. Det er derfor vigtigt, at disse myndigheder får mulighed for at spille en

mere aktiv rolle i udformningen af EU's politik. De lokale myndigheders deltagelse vil bidrage til at give EU en højere offentlig profil og skabe større offentlig opbakning om EU's politik.

1.2. Deltagelse

Kommissionen har i sin hvidbog om nye styreformer i EU understreget, at "kvaliteten ... af EU's politikker er afhængig af, at man sikrer bred deltagelse gennem hele det politiske forløb - fra en idé's undfangelse til gennemførelsen". Kommissionen har derfor forpligtet sig til i sin strategi at tilskynde alle EU-borgere til at deltage i udformningen og gennemførelsen af EU's politik via deres lokale repræsentanter. Dette forudsætter den bredest mulige høring vedrørende overordnede politiske tiltag.

Kommissionen har med følgende passus i hvidbogen fremhævet, hvor vigtig en rolle de lokale myndigheder bør spille i forbindelse med gennemførelsen af Fællesskabets politik: "På EU-plan skal Kommissionen sørge for, at der tages hensyn til lokal viden og lokale forhold ved udarbejdelsen af politiske forslag. Med henblik herpå skal den systematisk organisere en dialog med europæiske og nationale repræsentanter for de regionale og lokale myndigheder og respektere nationale forfatningsmæssige og administrative ordninger. Kommissionen glæder sig over de igangværende bestræbelser for at fremme samarbejdet mellem sådanne repræsentanter og Regionsudvalget".

Den dialog, der omhandles i denne meddelelse, tager sigte på at realisere dette deltagelsesprincip.

1.3. Indre overensstemmelse

Høringerne vedrørende *hvidbogen om nye styreformer i EU* og de forskellige undersøgelser og rapporter, som EU-institutionerne har udarbejdet eller ladet udarbejde herom, har gjort det klart for Kommissionen, at der er behov for en bedre undersøgelse af, hvilke virkninger Fællesskabets politik på områder såsom transport, energi og miljø har på lokalt plan.

Kommissionen har allerede opstillet en metode for integreret konsekvensanalyse, som kombinerer *"alle sektoranalyser vedrørende direkte og indirekte konsekvenser af en foreslået foranstaltning i et globalt instrument, ... dermed bevæger man sig væk fra den nuværende situation med en lang række ufuldstændige og sektorbestemte analyser"*⁶. Denne metode kan tjene som udgangspunkt for en dialog og en debat mellem Kommissionen og de forskellige berørte parter.

Konsekvensanalyser kan bidrage til at informere de forskellige fællesskabsinstanser om virkningerne af de enkelte EF-tiltag. De kan endvidere tjene som vejledning og hjælp i forbindelse med de nationale og lokale instansers tilrettelæggelse af vedtagelsen af de foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre, at Fællesskabets beslutninger iværksættes på den mest effektive måde.

Det bør endvidere nævnes, at Kommissionen har vedtaget en række generelle principper og minimumskrav for høringen af de parter uden for institutionerne, som

⁶ KOM(2002) 276 endelig af 5. juni 2002.

berøres af de politiske initiativer, Kommissionen iværksætter. De tjenestegrene i Kommissionen, som deltager i tilrettelæggelsen af en ny politik, som kræver en konsekvensanalyse, iværksætter en høring, hvor dette er nødvendigt.

Tanken med nærværende meddelelse er at sørge for, at der i disse bestemmelser vedrørende specifikke høringer indsættes et krav om regelmæssig høring af europæiske og nationale sammenslutninger, som repræsenterer regionale og lokale myndigheder, og at opfordre Regionsudvalget til at spille en formidlende rolle i denne forbindelse. En sådan fremgangsmåde giver Kommissionen mulighed for mere systematisk at tilgodese regionale og lokale erfaringer og specifikke behov i forbindelse med udarbejdelsen af politiske forslag.

1.4. Effektivitet

En stor del af Fællesskabets politik gennemføres - og har sin største virkning - på lokalt og regionalt plan. De regionale og lokale myndigheder er således bedst placeret til at vurdere, hvor godt en politik med store regionale og lokale virkninger opfylder kravet om indre overensstemmelse og effektivitet.

Forudsætningen for at EU kan yde en bedre - dvs. mere effektiv - indsats med hensyn til den indre overensstemmelse mellem de forskellige foranstaltninger og med hensyn til offentlighedens kendskab til EU's politik på de vigtigste områder, er at man på så tidligt et stade som muligt informerer sig om, hvilke virkninger nye foranstaltninger vil få lokalt, dvs. allerede inden de iværksættes. Herved kan man bedre vurdere, hvilke typer foranstaltninger der bør gennemføres og i hvilket omfang, samt hvilke resultater og følger de får på regionalt og lokalt plan.

Etableringen af en dialog med regional- og lokalstyresammenslutninger giver Kommissionen mulighed for - på bedst mulig måde og på det bedste tidspunkt, dvs. forud for den egentlige beslutningsproces - at involvere de kredse, som skal deltage i, eller som berøres af, gennemførelsen af den politik, der træffes beslutning om på EU-niveau.

2. HVEM SKAL DELTAGE I DIALOGEN

Ved udvælgelsen af, hvilke partnere der skal deltage i denne dialog, der finder sted i form af høringer, bør der tages hensyn til:

- de gældende traktatsbestemmelser, og ikke mindst nærhedsprincippet
- EU-institutionernes forskellige beføjelser (såsom Kommissionens ret til at iværksætte initiativer, Europa-Parlamentets og Rådets lovgivningsbeføjelser, Regionsudvalgets nye høringsfunktion, der er et resultat af undertegnelsen af protokollen om samarbejde med Kommissionen mv.)
- princippet om, at medlemsstaternes forfatningsmæssige selvstændighed er ukrænkelig: medlemsstaterne bestemmer selv, hvordan de regulerer forholdet til regionale og lokale myndigheder.

Det må ikke glemmes, at EU efter udvidelsen kommer til at omfatte 250 regioner og 100 000 lokale myndigheder. Hvad angår effektivitetsaspektet, betyder dette, som allerede påpeget i hvidbogen om nye styreformer i EU, at **de bedste partnere for en dialog forud for den formelle beslutningstagning er de nationale og europæiske regional- og lokalstyresammenslutninger**⁷. Alle regionale og lokale interesser bør tilgodeses i denne dialog, således at den afspejler de yderst forskelligartede reelle forhold rundt om i EU.

Kommissionens mangeårige erfaring med regionalpolitikken og sektorer såsom miljø, transport, forskning og udvikling af landdistrikterne kan naturligvis udnyttes til at indkredse 'målgrupper'⁸ for dialogen, men den bør dog ikke føres på et alt for snævert sektororienteret grundlag. Da forskellige sektororganisationer undertiden kan bidrage med en særlig indfaldsvinkel eller specifikke oplysninger, kan det dog være formålstjenligt, at forskellige sammenslutninger går sammen om at forelægge et fælles standpunkt, når der på høringerne behandles et emne af fælles interesse.

Kommissionen finder det vigtigt, at den nye dialog bidrager til at styrke båndene mellem Regionsudvalget og de politiske myndigheder, dette er sammensat af. Med henblik herpå opfordrer Kommissionen - som allerede anbefalet i hvidbogen om nye styreformer i EU - alle regional- og lokalstyresammenslutning til at styrke deres bånd til Regionsudvalget.

Regionsudvalget spiller i kraft af traktaten allerede en vigtig rolle i høringen af sådanne instanser. Udvalgets funktion som formidler mellem de lokale/regionale myndigheder og EU's institutioner er blevet styrket af den samarbejdsprotokol, udvalget har indgået med Kommissionen; det er fastsat i denne, at Kommissionen kan anmode udvalget om at iværksætte høringer⁹. Det i denne meddelelse omhandlede forslag berører ikke de ordninger, der gælder for disse høringer.

Kommissionen er derfor af den opfattelse vedrørende udpegelsen af deltagende sammenslutninger, at Regionsudvalget er bedst placeret med hensyn til valget af, hvilke sammenslutninger der kan være interesseret i hvilken politik; tanken er, at udvalget forud for hvert møde forelægger en vejledende liste over, hvilke europæiske og nationale sammenslutninger den mener bør deltage i drøftelserne. Kommissionen forbeholder sig imidlertid ret til selv at bestemme, hvilke sammenslutninger den ønsker at indbyde til de forskellige dialogmøder, og til at ændre de lister, som Regionsudvalget foreslår, om fornødent med indsættelse af andre sammenslutninger.

Kommissionen håber på denne måde at udbygge Regionsudvalgets funktion som formidler mellem Kommissionen og de regionale/lokale myndigheder og at forbedre samarbejdet med regional- og lokalstyresammenslutningerne.

Ansvar for samarbejdet med de forskellige sammenslutninger om fastsættelsen af udvælgelseskriterier kommer til at ligge hos Regionsudvalget. Der skal under alle omstændigheder være tale om repræsentative organer, som både kan videregive medlemmernes fælles standpunkter, og formidle Kommissionens forslag og politiske

⁷ Kilde: Regionsudvalget.

⁸ For oplysninger om europæiske sammenslutninger henvises til CONECCS-databasen http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_fr.htm. Denne liste er dog ikke udtømmende.

⁹ Protokol om samarbejdsformen mellem Kommissionen og Regionsudvalget, Bruxelles den 20. september 2001.

retningslinjer til medlemmerne. De udvalgte sammenslutninger vil skulle overvåge deres repræsentation på højeste niveau. Det kræves ydermere, at deres valgprocedurer skal være gennemsikkelige og klare og skal opfylde Kommissionens minimumskrav med hensyn til høring.

Dialogen kommer således til at omfatte sammenslutninger:

- som berøres af den pågældende politik
- hvis medlemmer er involveret i gennemførelsen af politikken
- som i kraft af deres målsætning har en direkte interesse i politikken.

Der bør tages hensyn til følgende forhold:

- et eventuelt behov for specifik erfaring, ekspertise eller teknisk viden
- nødvendigheden af en rimelig balance i repræsentationen af de forskellige lokalstyre kategorier
- hvilke bidrag deltagerne har ydet i tidligere høringer vedrørende samme politik (omend dette ikke bør hindre nyoprettede sammenslutninger i at deltage)
- antallet af udvalgte sammenslutninger bør ikke være så stort, at det hæmmer dialogen eller effektiviteten.

3. DIALOGENS SIGTE OG OMFANG

Dialogen skal finde sted forud for den formelle beslutningstagning. Den vedrører ikke de kontakter, som Kommissionen har med civilsamfundsorganisationerne.

Dialogen træder ikke stedet for de specifikke konsultationer, som kræves i medfør af Traktaten (f.eks. konsultation af de institutionelle rådgivende organer¹⁰, eller den sociale dialog, som omhandlet i traktatens artikel 137-139) eller andre fællesskabstekster som led i udvalgsprocedurerne¹¹. Konsultationsordningen i denne dokument tilsidesætter ikke, men supplerer de bestemmelser, som Kommissionen vedtog den 11. december 2002 i en meddelelse om generelle principper for og minimumskrav vedrørende konsultation¹².

Det skal endelig fastslås, at det ikke er tanken, at denne nye proces skal erstatte ad hoc-kontakter og -konsultationsordninger mellem Kommissionen og sammenslutningerne. Ordningen skal fungere sideløbende med sådanne kontakter: en sådan regelmæssig, bedre organiseret og politisk dialog vil bidrage til at give Kommissionens forslag en bedre kvalitet.

¹⁰ Her tænkes i første række på Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg; den dialog, der foreslås i dette dokument, berører ikke de nye konsultationsfunktioner (perspektivudtalelser, sonderende udtalelser), som de har fået tillagt i medfør af de samarbejdsprotokoller, der blev indgået med Kommissionen i september 2001.

¹¹ jf. Rådets afgørelse 1999/468/EF.

¹² KOM(2002) 704 endelig af 11. december 2002.

Det foreslås hermed, at der indføres en systematisk dialog vedrørende:

(1) Kommissionens årlige arbejdsprogram

- (2) vigtige politiske initiativer**, som direkte eller indirekte har virkning på regionalt og lokalt plan (økonomisk og social samhørighed, regionalpolitik, socialpolitik, beskæftigelsespolitik, transport, energi, miljø, teknologisk forskning og udvikling, den fælles landbrugspolitik, tværeuropæiske net, sundhed, uddannelse og kultur, faglig uddannelse, retlige og indre anliggender, forbrugerpolitik mv.).

4. TILRETTELÆGGELSE AF DEN LOKALE OG REGIONALE DIALOG

Ansvar for mødernes tilrettelæggelse og afholdelse ligger hos Kommissionen. Dens standpunkt er, at dialogen bør tage form af en gensidig udveksling. Bidrag til Fællesskabets politiske dagsorden kan indgives:

- (1) på et årligt møde, hvor der føres en politisk dialog på højeste niveau mellem Kommissionens formand og sammenslutningernes repræsentanter. I tilknytning til formandens forelæggelse af Kommissionens årlige arbejdsprogram for Regionsudvalget kan der føres en dialog med sammenslutningernes repræsentanter om retningslinjerne i Den Europæiske Unions politik
- (2) på møder med de kommissionsmedlemmer, som har ansvaret for politiske foranstaltninger med lokale virkninger. Sådanne møder - der kan afholdes årligt, hvis arbejdsprogrammet berettiger dette - kan tjene som forum for en dialog om forslag vedrørende vigtige initiativer i forbindelse med de pågældende politiske foranstaltninger.

Dagsordenen for disse møder fastsættes således på grundlag af Kommissionens generelle arbejdsprogram, samt tidsplanen for gennemførelse af initiativer med virkninger på lokalt plan. Forud for hvert møde fastsætter Kommissionen, hvilke sammenslutninger der kan deltage; dette sker på grundlag af forslag fra Regionsudvalget og af, hvilke specifikke initiativer der behandles.

Kommissionen bør sørge for, at mødetidspunktet fastsættes med seks ugers varsel, således at sammenslutningerne får tid til at deltage. Den sørger ydermere for, at sammenslutningerne får tilsendt den nødvendige dokumentation.

5. KONKLUSION

Sigtet med Kommissionens forslag om at indføre en mere systematisk dialog med de regionale og lokale sammenslutninger er at give de berørte parter **lejlighed til at forelægge deres synspunkter** uden hermed at underminere beslutningsprocessen. Tanken er, at Kommissionen skal informere sig om de berørte parter mening vedrørende de elementer af Fællesskabets politik, som de er med til at gennemføre, og som får virkninger på lokalt niveau, allerede forud for den formelle beslutningsproces. Den foreslåede fremgangsmåde tjener ydermere til at styrke båndene mellem Regionsudvalget og de forskellige regional- og lokalstyresammenslutninger.